

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

27 april 1999

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw **Ria Van Den Heuvel** –

houdende de basiskwaliteiten van voorzieningen voor kinderen

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. Inleiding

Op 20 november 1989 hechtte de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn goedkeuring aan het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dat verdrag is door alle verdragsluitende landen, op twee na, geratificeerd.

Het Kinderrechtenverdrag werd door de Vlaamse Gemeenschap goedgekeurd op 15 mei 1991 en door België bekrachtigd op 16 december 1991. Het is in werking getreden op 15 januari 1992, en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 17 januari 1992.

De grootste uitdaging waarvoor de verdragsluitende staten zich in dit verband geplaatst zien, is de concrete toepassing van het Kinderrechtenverdrag en, mede daaruit volgend, de effectuering van de rechten van kinderen. Daarvoor zijn heel wat wetgevende en andere inspanningen noodzakelijk.

Bij de concretisering van het Kinderrechtenverdrag moet maximaal rekening worden gehouden met de eigen maatschappelijke, culturele en historische achtergrond van de verdragsluitende staat in kwestie.

In dit voorstel van decreet wordt het Kinderrechtenverdrag geconcretiseerd voor alle voorzieningen in Vlaanderen die werken voor en ten behoeve van kinderen. Het gaat daarbij onder andere om scholen, de kinderopvang, de sportsector, het jeugdwerk, de bijzondere jeugdzorg, gezondheidspreventie en dergelijke.

II. Maatschappelijk belang van concretisering van de rechten van kinderen

1. Belangen van het kind

Eén van de belangrijkste pijlers van het Kinderrechtenverdrag is artikel 3.1, dat stelt : "Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoritei-

ten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging."

Ook elders in het Kinderrechtenverdrag wordt het belang van het kind verder ingevuld. Wat de context van de voorzieningen voor kinderen betreft, zijn vooral de volgende elementen uit het Kinderrechtenverdrag belangrijk :

- het recht van kinderen op bijzondere zorg (preambule) ;
- het recht van kinderen om zich voor te bereiden op een zelfstandig leven (preambule) ;
- de vereiste dat voorzieningen voldoen aan de normen van veiligheid, gezondheid, aantal personeelsleden en hun geschiktheid, en van bevoegd toezicht (art. 3.3) ;
- het recht op participatie (art. 12) ;
- de vrijheid van meningsuiting (art. 13) ;
- de vrijheid van vereniging (art. 15) ;
- het recht op privacy (art. 16) ;
- de verantwoordelijkheid van de ouders (art. 18) ;
- het recht op gezondheid (art. 24).

2. Aandacht voor kwaliteit

De aandacht voor kwaliteit is de laatste jaren sterk toegenomen. Bij de operationalisering ervan, de "integrale kwaliteitszorg", staat in de regel het interne proces om voortdurend de dienstverlening te optimaliseren, centraal (zie daarvoor onder andere het decreet inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen en het decreet betreffende de integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsvoorzieningen).

Het vastleggen van basiskwaliteitseisen legt een ander accent : het gaat om de gemeenschappelijke basisvoorwaarden waaraan elke voorziening moet beantwoorden. Die absolute minimumdrempel heeft meer een productgericht dan een procesgericht karakter, zoals de kwaliteitszorg. Die laatste baseert zich op een voortdurende procesmatige aandacht voor kwaliteit, terwijl dit decreet minimumvereisten vastlegt (ook het Besluit van de Vlaamse regering houdende de algemene voor-

waarden inzake het organiseren van buitenschoolse opvang zit op dat spoor).

3. *Uitoefening van rechten*

De toekenning van rechten is op zichzelf onvoldoende voor de effectieve realisatie ervan. Zo is de principiële handelingsonbekwaamheid van minderjarigen in vele gevallen een hinderpaal voor de concrete uitoefening van de rechten van kinderen (bijvoorbeeld in gerechtelijke procedures).

Indien de maatschappij zich wil engageren om deze rechten daadwerkelijk aan kinderen toe te kennen, dan moet voor de concrete uitoefeningsmogelijkheden worden gezorgd. Vandaar, wat voorzieningen betreft, dat het noodzakelijk is om minimale basiskwaliteiten vast te leggen die, door middel van een klachtrecht en door de verplichte opname in het huishoudelijk reglement, op een eenvoudige manier kunnen worden afgedwongen.

III. Keuze voor principiële benadering

In dit decreet wordt gestreefd naar een omvattende en principiële aanpak, die enerzijds een stimulans zal betekenen voor de discussie omtrent de rechten van kinderen in voorzieningen, en die anderzijds een aantal instrumenten biedt om bij concrete problemen actief in te grijpen.

IV. Pijlers voor de uitoefening van het decreet

1. *Rechtstreeks karakter van rechten*

Kinderen hebben zélf rechten, zijn zelf drager van rechten, zijn rechtssubjecten. Sinds de VN-Verklaring van de Rechten van het Kind (1959) bestaat daarover al een algemene consensus. Kinderen hebben de volwassenen niet nodig om hen rechten te geven. Ook dit decreet kent de kinderen zélf rechtstreeks en onmiddellijk bepaalde rechten toe.

2. *Concrete afdwingbaarheid*

De uitoefening van hun rechten door de kinderen zelf is een aspect waarrond een aantal problemen rijzen. In België geldt nog steeds de principiële handelingsonbekwaamheid van het kind, dat in beginsel moet worden bijgestaan door zijn wettelijke vertegenwoordigers, de volwassenen die het ouderlijk gezag uitoefenen.

Een belangrijk gevolg daarvan is dat kinderen principieel niet in eigen naam in rechte kunnen optreden – behalve in enkele welomschreven aangelegenheden –, zodat zij het moeilijk hebben om, als dragers van de rechten die zij hebben, die rechten ook daadwerkelijk af te dwingen.

Nochtans is de daadwerkelijke uitoefening van hun rechten door de kinderen zelf een noodzaak voor de effectieve realisatie van hun rechtsaanspraken.

Daarom legt dit decreet vast dat de voorzieningen het voor kinderen mogelijk moeten maken, op een doorzichtige en toegankelijke manier, om zonodig zelf hun rechten af te dwingen door middel van een dubbel klachtrecht.

Vooreerst is er een klachtrecht binnen de voorziening, daarnaast een klachtrecht bij de kinderrechtencommissaris.

Indien de verschillende mogelijke vormen van informeel overleg geen oplossing bieden, kan het kind een klacht neerleggen bij de voorziening zelf. Elk kind kan een beroep doen op een vertrouwenspersoon om zich daarbij te laten bijstaan. Als er een klacht wordt neergelegd, moet de voorziening het kind informeren over het gevolg dat eraan wordt gegeven. Indien het kind daarmee geen vrede kan nemen, beschikt het over de mogelijkheid om zich te wenden tot de Vlaamse Kinderrechtencommissaris, die over een ruime onderzoeksbevoegdheid beschikt en desgevallend kan ingrijpen binnen zijn wettelijke bevoegdheden.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt waarop het decreet van toepassing is.

Het decreet is van toepassing op alle voorzieningen, die rechtstreeks of onrechtstreeks financiële steun krijgen van de Vlaamse Gemeenschap en die op een méér dan occasionele basis te maken hebben met kinderen. Daarmee worden voorzienin-

gen, die slechts louter toevallig in aanraking komen met kinderen, uitgesloten uit de toepassingsfeer van het decreet.

De voorzieningen kunnen opgericht zijn door een private rechtspersoon of een openbare instelling.

Wat het gehanteerde kindbegrip betreft, kan worden verwezen naar de door het Kinderrechtenverdrag (art. 1) gehanteerde leeftijdsgrens.

Voor de definitie van het begrip "ouders" is uitgegaan van de feitelijke, en niet van de juridische situatie.

Wat het begrip "begeleider" betreft, is eveneens gekozen voor een feitelijke in plaats van een formele invulling.

Artikel 3

Dit artikel omschrijft op algemene wijze de eisen waaraan voorzieningen moeten voldoen, als zij een beroep willen (blijven) doen op ondersteuning door de Vlaamse overheid.

Artikel 4

De basisvereiste "veiligheid", die in dit artikel is opgenomen, is een complex en meerduidig begrip. De operationalisering die hier bedoeld is, stoelt op het veiligheidsdenken in verband met speelruimten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat veiligheid niet betekent dat alle risico's vermeden moeten worden ; het behoort immers tot de essentie van spelen dat kinderen uitdagingen ontmoeten en dus (in hun eigen ogen) risico's kunnen lopen. Het veiligheidsdenken in verband met spelen gaat ervan uit dat alleen die risico's moeten worden vermeden, die kinderen niet kunnen voorzien of niet kunnen inschatten, omdat ze bijvoorbeeld onzichtbaar zijn. Het komt er dus op aan een goed evenwicht te vinden tussen uitdaging (= verantwoord risico) en gevaar (= onverantwoord risico). Het criterium voor het onderscheid tussen die beide begrippen is de mate waarin die risico's door kinderen kunnen worden ingeschat.

De veiligheid betreft de hele infrastructuur en de ruime omgeving. Men kan een gebouw in deze context niet op zichzelf beschouwen : de toegankelijkheid, met inbegrip van de verkeerssituatie, evenals het ecologische kader mogen daarbij niet worden veronachtzaamd.

De toevoeging van de noodzaak van afdoende verzekeringsdekking is een erkenning van het feit dat niet alle risico's steeds kunnen worden vermeden.

Artikel 5

De concrete omschrijving van de kwaliteiten waaraan begeleiders moeten voldoen, staat in verband met de opdrachten van de voorziening in kwestie. Een gemeenschappelijke basiseis voor alle soorten voorzieningen is evenwel dat de begeleiding bekwaam moet zijn om te luisteren naar en te communiceren met kinderen en om passende hulp te verlenen in noodsituaties.

De begeleiding dient een basisopleiding met betrekking tot de opdracht te volgen ; ook moet er achteraf voor permanente navorming worden gezorgd. De evolutie in de pedagogische sector is zo dat men niet buiten die navorming kan.

Artikel 6

In dit artikel wordt benadrukt dat de basisvereiste van toegankelijkheid van de voorziening zowel slaat op de architectuur en de inrichting als op de sfeer van een voorziening. De toegang tot een voorziening moet in al die aspecten op kindermaat zijn.

Ook de nodige informatie moet, qua verwoording en vormgeving, zo worden verstrekt dat ze toegankelijk is voor kinderen.

De vereiste van toegankelijkheid geldt tevens voor de begeleiding, die aanspreekbaar moet zijn.

De toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen (onder andere gehandicapten, kansarmen, etnische minderheden) dient speciaal in overweging genomen te worden, rekening houdend met de opdracht van de voorziening.

Samenvattend moet de voorziening letterlijk en figuurlijk "binnen het bereik" van kinderen liggen.

Artikel 7

Alle voorzieningen voor kinderen moeten ingesteld zijn op spelende kinderen. Dat betekent niet noodzakelijk dat speeltuinen worden gecreëerd, wél dat er voldoende bewegingsruimte aanwezig is.

De ruimte moet, zowel qua inrichting als qua gebruikte materialen, speelbestendig zijn.

Alle voorzieningen moeten beschikken over het nodige sanitair en kinderen moeten steeds de kans hebben om wat te drinken. Niet-verontreinigd leidingwater is daartoe al voldoende.

Artikel 8

Het Kinderrechtenverdrag is formeel in de stelling dat ouders de verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. Daartoe moeten zij maximaal worden geïnformeerd en betrokken zijn bij de werking van de voorziening.

Ouders dienen niet alleen betrokken te worden bij de organisatie als geheel, maar ook bij de concrete activiteiten. Dat reikt verder dan het organiseren van éénmalige activiteiten ter kennismaking, en moet ouders in staat stellen om volledige verantwoordelijkheid op te nemen voor de keuze van de voorziening.

Op dat alles geldt één belangrijke beperking, namelijk in gevallen waar de belangen van de ouders zouden conflicteren met de belangen van het kind, bijvoorbeeld indien er sprake is van kindermishandeling of indien de privacy van het kind moet worden beschermd. In dergelijke gevallen geldt steeds dat de rechten van het kind zwaarder doorwegen dan die van de ouders.

Artikel 9

In onze Westerse samenleving is het nodig meer aandacht te besteden aan het belang van leeftijdsgenoten en vriendjes voor kinderen. Deze zogenaamde "peer education" wint aan belang waar de informele contacten tussen kinderen in het nauw gebracht worden. Elke voorziening moet voor deze contacten de nodige ruimte bieden.

Artikel 10

Dit artikel bevat bepalingen over het recht op participatie en het recht op informatie. De beschikbaarheid van informatie over de gang van zaken en het meepraten erover, zijn wezenlijk voor het welbevinden van kinderen : daardoor krijgen zij houvast.

Het maakt ook mogelijk dat zij een betrokkenheid ontwikkelen waardoor de voorziening hun voorziening wordt. Vanaf dat ogenblik zullen zij mee waken over het reilen en zeilen ervan : opkomen voor gelijke behandeling, hun eigen kijk naar voren brengen.

Steeds hebben kinderen recht op vrije meningsuiting.

Artikel 11

Voorzieningen neigen wel eens naar een meer globale benadering van kinderen. Soms gaat dit ten koste van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het individuele kind. Het recht van het kind op elementaire privacy dient echter gevrijwaard te worden.

Artikel 12

Dit artikel heeft tot doel om nieuw erkende voorzieningen te verplichten om van bij hun erkenning aan de basiskwaliteitseisen van dit decreet te voldoen.

Artikel 13

De voorzieningen die nu reeds verplicht zijn een huishoudelijk reglement voor te leggen aan de overheid, dienen in dat reglement de basiskwaliteiten op te nemen. Daardoor worden de vereisten van dit decreet als het ware geïnternaliseerd. Bij de eerstvolgende inspectie voert de overheid er controle op uit.

Artikel 14

Dit artikel formuleert het recht op informatie over de manier waarop alle voorzieningen de basiskwaliteiten effectueren.

Artikelen 15 en 16

In deze artikelen wordt vooreerst ingegaan op de noodzaak en de toegankelijkheid van informatie met betrekking tot het klachtrecht, een tweede

sluitsteen voor de effectuering van de basiskwaliteitseisen.

Niet toevallig vermeldt het decreet ook de mogelijkheden tot informeel overleg die voorhanden zijn om tot een oplossing te komen bij eventuele problemen of conflictsituaties. Het is vanzelfsprekend de bedoeling dat de formele klachtprocedure pas wordt geactiveerd wanneer informele manieren van overleg hebben gefaald.

Wat deze formele klachtprocedure betreft, kunnen kinderen en ouders zich in een eerste fase wenden tot de voorziening zelf. Vanwege de specificiteit van de verschillende voorzieningen wordt de concrete invulling van de procedure aan de voorziening zelf overgelaten.

Nadat de klaagster of klager vervolgens is ingelicht over het gevolg dat aan haar of zijn klacht werd gegeven, bestaat nog de mogelijkheid om zich in tweede instantie, indien men het niet eens is, te wenden tot de Kinderrechtencommissaris, die aldus de vinger aan de pols van de voorzieningen kan houden en zonodig maatregelen kan treffen binnen het kader van zijn wettelijke opdracht.

In de huidige stand van de wetgeving, waarin de zelfstandige rechtstoegang voor kinderen nagenoeg onbestaande is, wordt de keuze van dit decreet voor de Kinderrechtencommissaris als ontvanger van klachten ingegeven door de reële vaststelling dat het Kinderrechtencommissariaat tot dusver de enige officiële instantie is die, op de meest algemene manier, tot taak heeft om de rechten en de belangen van het kind te behartigen.

Artikel 17

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Ria VAN DEN HEUVEL

VOORSTEL VAN DECREET

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° voorziening : elke voorziening die rechtstreeks of onrechtstreeks financiële steun krijgt op grond van een decreet of een besluit van de Vlaamse Gemeenschap en die op méér dan occasionele basis te maken heeft met kinderen ;
- 2° kind : elke natuurlijke persoon beneden de volle leeftijd van achttien jaar ;
- 3° ouders : de volwassenen die feitelijk het beheer over de persoon en de goederen van het kind waarnemen ;
- 4° begeleiders : de volwassenen die, als vrijwilliger of beroepskracht, in de voorziening instaan voor de omgang met en de begeleiding van het kind ;
- 5° huishoudelijk reglement : elke interne regelgeving van de voorziening waarin de manier van functioneren en van omgang met gebruikers, in het bijzonder kinderen, wordt geregeld.

HOOFDSTUK II

Doelstellingen van het beleid met betrekking tot voorzieningen

Artikel 3

De Vlaamse Gemeenschap wordt door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind verplicht om te waarborgen dat de voorzieningen die instaan voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan welbepaalde, door haar vastgestelde normen.

Voorzieningen die financieel ondersteund worden of wensen te worden door de Vlaamse Gemeenschap, beantwoorden aan de voor de effectuering van de rechten van kinderen noodzakelijke basis-kwaliteiten zoals bepaald in hoofdstuk III.

Daartoe werkt elke voorziening, binnen de periode voorzien in dit decreet, een beleid uit.

HOOFDSTUK III

Basiskwaliteiten voor de voorzieningen

Artikel 4

Elke voorziening waarborgt de veiligheid van het kind door het wegnemen en voorkomen van elk risico dat door kinderen niet zelf te voorzien of in te schatten is.

Dat geldt voor :

- 1° de infrastructuur van de voorziening, inclusief de delen die niet tot de gebouwen behoren, in het bijzonder de infrastructuur vermeld in artikel 7, eerste lid ;
- 2° de ligging en inplanting van de voorziening zowel wat de verkeerssituatie als wat de aanwezigheid van gezonde lucht en een gezonde bodem betreft.

Elke voorziening sluit de nodige verzekeringen af om het risico van lichamelijke schade bij kinderen en het risico van brand te dekken.

Artikel 5

De begeleiding in de voorzieningen beschikt over de nodige bekwaamheid. Dat veronderstelt een goede opleiding, zowel in de vorm van een basisopleiding als van permanente vorming.

Artikel 6

Elke voorziening is toegankelijk voor kinderen, dat wil zeggen, aangepast aan de fysische en psychische kenmerken van kinderen.

De nodige informatie wordt op kindermaat aangeboden.

De begeleiding is voor de kinderen aanspreekbaar.

Artikel 7

De infrastructuur van elke voorziening heeft zowel binnen als buiten voldoende en aangepaste bewegings- en speelruimte.

Tevens kunnen de kinderen gebruik maken van het nodige sanitair en hebben zij de gelegenheid om gezond water te drinken.

Artikel 8

Ouders hebben het recht om maximaal te worden geïnformeerd over het functioneren van de voorziening.

Ouders krijgen maximaal toegang tot de infrastructuur van de voorziening.

Ouders worden zowel bij de algemene organisatie van de voorziening, als bij de concrete activiteiten betrokken.

De toepassing van de voorgaande leden mag niet strijdig zijn met de belangen van het kind, die terzake als hoogste norm gelden.

Artikel 9

Elke voorziening garandeert dat de kinderen maximale kansen krijgen tot onderlinge communicatie.

Tevens hebben de kinderen in de voorziening zelf de gelegenheid tot het sluiten van vriendschap.

Artikel 10

Het kind heeft recht op maximale en aangepaste informatie over de werking van de voorziening.

De voorziening zorgt ervoor dat de regels voor de kinderen duidelijk zijn en gelijk gehanteerd worden voor alle kinderen.

Het kind heeft de gelegenheid om de eigen waarneming van zijn behoeften te vertolken en kan participeren aan de manier waarop de voorziening die behoeften invult.

In elke omstandigheid heeft het kind recht op vrije meningsuiting.

Artikel 11

Het kind heeft recht op respect voor de persoonlijke levensfeer, met inbegrip van de bescherming van persoonsgegevens en het briefgeheim.

HOOFDSTUK IV

Uitvoeringsregelen

Artikel 12

Als voorwaarde voor elke nieuwe erkenning van een voorziening door de Vlaamse Gemeenschap, geldt dat de in dit decreet omschreven basiskwaliteiten door de voorziening gerealiseerd zijn.

Artikel 13

De voorzieningen die aan de subsidiërende overheid hun huishoudelijk reglement dienen voor te leggen, beschrijven in dat reglement hoe zij de in dit decreet omschreven basiskwaliteiten realiseren.

Artikel 14

De voorzieningen informeren op een afdoende en toegankelijke wijze de kinderen en hun ouders omtrent de manier waarop zij de basiskwaliteitseisen realiseren.

Artikel 15

De voorzieningen zorgen ervoor dat klachten omtrent de basiskwaliteiten kunnen worden ingediend door kinderen en door hun ouders op een toegankelijke manier, en dat de klachten binnen een redelijke termijn worden behandeld. Elk kind kan een

beroep doen op een vertrouwenspersoon om zich daarbij te laten bijstaan.

Artikel 16

De voorzieningen informeren de klager schriftelijk over het gevolg dat aan de klacht werd gegeven.

Indien de klager een kind is, gebeurt de informatieverstrekking op een wijze aangepast aan de leeftijd en de mogelijkheden van het kind.

De klager beschikt over de mogelijkheid om zich, indien hij het niet eens is met het gevolg dat aan de klacht werd gegeven, te wenden tot de Vlaamse Kinderrechtencommissaris die de klacht opnieuw kan onderzoeken.

De beslissing omtrent de klacht, die door de voorziening wordt meegedeeld aan de klager, maakt melding van deze mogelijkheid.

HOOFDSTUK V

Slotbepaling

Artikel 17

De op het ogenblik van inwerkingtreding van dit decreet erkende voorzieningen beschikken over een termijn van vier jaar om te voldoen aan de bepalingen van dit decreet.

Ria VAN DEN HEUVEL
