

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 10
van **MIRANDA VAN EETVELDE**
datum: 11 oktober 2018

aan **SVEN GATZ**
VLAAMS MINISTER VAN CULTUUR, MEDIA, JEUGD EN BRUSSEL

JoKER - Evaluatie

Om het beleid van de Vlaamse Regering meer jeugd- en kindvriendelijk te maken, werd op 1 januari 2009 het Kind- en jongereneffectenrapport (JoKER) ingevoerd. Dit rapport peilt naar de effecten van nieuwe regelgeving op kinderen en jongeren. Dat houdt in dat elk ontwerp van decreet bij indiening in het parlement vergezeld dient te zijn van een JoKER voor zover de voorgenomen beslissing het belang van jongeren onder de 25 jaar rechtstreeks raakt.

Ik stelde reeds eerder enkele schriftelijke vragen over het Kind- en jongereneffectenrapport (meest recente nr. 201 van 6 april 2018).

In het antwoord stond te lezen dat de minister zou bekijken hoe de kwaliteit van het JoKER-proces kan versterkt worden. Dit stond ook zo verwoord in de beleidsbrief Jeugd 2017-2018. Om dit verder na te gaan zou de minister "experts bevragen en kijken naar internationale ervaringen (vb. Wales)". Er zou ook een SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, threats) en een vergelijking met de aanpak in andere landen gemaakt worden. Op basis van deze evaluatie zou de minister dit najaar willen bekijken hoe de uitvoeringsbesluiten op JoKER, rekening houdende met de hervorming van de reguleringssimpactanalyse (RIA), best aangepast worden.

1. Welke belangrijkste bevindingen kwamen er naar voren bij de evaluatie van het JoKER-proces door de administratie? Wat bracht de SWOT-analyse en de vergelijking met andere landen op?
2. Heeft de minister reeds een beslissing genomen over hoe de uitvoeringsbesluiten op JoKER, rekening houdende met de hervorming van de RIA, best aangepast worden?
3. De minister gaf al eerder aan dat bij het opmaken van een JoKER er te veel nadruk gelegd wordt op het resultaat en niet op het proces zelf. Daarom zou de administratie met KEKI, het Kenniscentrum Kinderrechten, onderzoeken hoe de reflectietool beleidsparticipatie ingezet kan worden bij het JoKER-proces.

Is hier al meer duidelijkheid over of deze tool ingezet kan worden? Binnen welke termijn zou dit mogelijk gemaakt kunnen worden?

ANTWOORD

op vraag nr. 10 van 11 oktober 2018

van **MIRANDA VAN EETVELDE**

1. Uit een studie van de **Fundamental Rights Agency** (FRA, 2014 Zie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu/impact-assessment>) leren we dat slechts 6 EU-lidstaten (Oostenrijk, België, Finland, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) specifieke bepalingen hebben die maken dat een 'child rights impact assessment' zou gebeuren bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid en het nemen van administratieve beslissingen ten aanzien van kinderen. Voor België betreft het Vlaanderen, dat eerst was om dergelijke regeling in te voeren. In UK zijn er verschillende regio's die zo een verplichting hebben ingevoerd. Nog volgens de FRA betekent de afwezigheid van dergelijke verplichtingen niet noodzakelijk dat er geen CIA zou gebeuren. In sommige lidstaten maakt CIA deel uit van een "human rights or social impact assessment", zoals bijvoorbeeld in Kroatië, Denemarken, Estland, Frankrijk, Duitsland, Letland, Slowakije, Slovenië en Roemenië. Enkele verwijzen expliciet naar kinderrechten (Denemarken en Estland). Andere (Tsjechië en Polen) doen dat niet, maar nemen kinderen wel op tussen andere kwetsbare groepen. In andere lidstaten dan weer omvat het mandaat van ombudspersonen de verplichting een Child Rights Impact Assessment (CRIA) uit te voeren bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving of beleid. De FRA voegt hieraan toe dat de mate waarop dit dan ook effectief gebeurt, afhangt van de financiële en menselijke middelen waarover de ombudspersoon beschikt. De vraag kan daarbij gesteld worden of deze opmerking niet steeds geldt, ongeacht wie bevoegd is om ze uit te voeren. Een vergelijkende studie door UNICEF UK over wat in het UK zelf bestaat "**Child Rights Impact Assessment (CRIA): A review of comparative practice across the UK**", dat aanbevelingen oplevert die ook voor Vlaanderen interessant zijn. We overlopen de belangrijkste.
In een politieke omgeving die de CRIA een plaats geeft, moet de CRIA werken voor de regering en voordeel opleveren voor het ontwikkelen van beleid en het nemen van beslissingen.
Uit de praktijk blijkt dat een CRIA vaak te laat wordt uitgevoerd, wat voor gevolg heeft dat beslissingen nog slechts meegedeeld worden in plaats van dat informatie wordt vergaard ter wille van deze beslissingen. De praktijk leert ook dat vormingen zeer nuttig zijn geweest om voor een introductie in het kinderrechtenverdrag te zorgen. Evenwel is er nu onvoldoende aanbod om daar een vervolg op te voorzien. Er is nood aan een diepgaande vorming voor gevorderden. E-learning kan een oplossing zijn. Er blijkt een spanning te zijn tussen de vraag en het tekort aan capaciteit.
Op het aspect kwaliteitscontrole zijn er duidelijk verbeterpunten. Vragen aan ambtenaren dat ze elkaar controleren/ over elkaars schouder kijken, is moeilijk. Oplossingen zijn: regelmatige bewustmaking, het ter beschikking stellen van een sjabloon, handleiding en toegankelijke informatie over het kinderrechtenverdrag. Voorgesteld wordt om goede voorbeelden van CRIA's te laten circuleren, personen met ervaring in de verschillende departementen aan te duiden, advies en ondersteuning door een centraal team, de mogelijkheid te voorzien dat CRIA's worden nagekeken door vertrouwde experts, duidelijkheid over het toepassingsgebied van CRIA en voor ambtenaren het verschil maken met andere impact assessments waarbij CRIA de progressieve realisatie van de rechten van het kind beoogt.
Het is voornamelijk in Schotland en in Wales dat er heel wat ervaring is opgedaan met CRIA. UNICEF UK adviseert aan deze regeringen de CRIA verder te verfijnen en het

momentum van de CRIA binnen administratie en regering vast te houden. Vooral Wales wordt beschouwd als trekker op het gebied van CRIA binnen UK. Zowel regering als middenveld zijn positief gestemd en hebben de wil om de CRIA bij te sturen en om het toezicht op de naleving van het VRK te verbeteren.

Het rapport verwijst ook naar de Vlaanderen voor wat betreft de eerste wettelijke verankering van de verplichting tot CRIA. Eerder waren er vanuit Vlaanderen op dit vlak al contacten met UK en UNICEF UK en Professor Simon Hoffman in het bijzonder. Deze laatste is verbonden aan de "Swansea University" en het "Wales Observatory on Human Rights of Children and Young People". Vandaar heeft het departement CJM hem uitgenodigd naar aanleiding van een studiebezoek op 7-8 november 2018 rond JoKER van de nieuwe "children's commissioner" van Jersey aan Vlaanderen. Bedoeling is om op **8 november** de ervaringen van Wales en Vlaanderen aan elkaar te toetsen.

Voor de **SWOT** heeft mijn administratie zich gebaseerd op de SWOT die in 2012 uitgevoerd is door KEKI (Kenniscentrum Kinderrechten) in het kader van hun evaluatie van JoKER, de bevindingen van de Reflectiegroep Jeugd- en Kinderrechtenbeleid en een JoKER-werkgroep die daarna verder gewerkt heeft met de evaluatie door KEKI. De bovenvermelde onderzoeksresultaten uit UK hebben ze er naast gelegd om onze eigen bevindingen, waar mogelijk, te verrijken en te onderbouwen.

Uit de evaluatie komen volgende *sterktes* naar voren:

- Het gebruik van het uniforme RIA-sjabloon: dit biedt de mogelijkheid om de verschillende wetgevingstoetsen te integreren en vermijdt dubbel werk. Dit sluit aan bij de integratie met de RIA. Daarnaast heeft dit sjabloon, dat nu al verschillende jaren gebruikt wordt, het voordeel van de vertrouwdeheid.
- De geactualiseerde JoKER-handleiding: de JoKER-handleiding bevat naast een algemene situering concrete richtlijnen over hoe het RIA-sjabloon kan gebruikt worden bij de opmaak van een JoKER. Bij de actualisatie in 2017 werden richtlijnen op vraag van de vermelde werkgroep aangevuld met concrete voorbeelden op basis van de JoKER-adviezen die door het departement CJM worden verstrekt. Daarnaast werd ook de rechtspraak van de Raad van State dat RIA-uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn op JoKER, mee opgenomen.
- De advisering door het departement CJM gebeurt (meestal) tijdig (maximaal 4 werkdagen) en bevat inhoudelijke suggesties
- De wettelijke/ decretale grondslag heeft ertoe bijgedragen dat er meer JoKER's werden opgemaakt en over meer diverse onderwerpen, ook in gevallen waar geen RIA vereist was, maar de effecten op kinderen en jongeren wel overduidelijk.
- Internationale uitstraling: Vlaanderen was het eerst om het kindeffectrapport, later uitgebreid naar het kind- en jongereneffectrapport, wettelijk te verplichten en hier wordt veelvuldig naar verwezen.

Uit de evaluatie komen volgende *zwaktes* naar voren:

- JoKER's worden al te vaak pro forma opgesteld, er wordt te laat mee gestart, vaak pas op het einde als men zich realiseert of verneemt in het kader van het JoKER-advies dat er aan het dossier ook een JoKER moet toegevoegd worden. Eenmaal opgemaakt in het kader van de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering worden ze niet of nog zelden aangepast in het verdere wetgevingsproces (adviezen adviesraden). Ook is het niet duidelijk in hoeverre met de inhoudelijke opmerkingen in het kader van het JoKER-advies echt wordt rekening gehouden.
- Er wordt te weinig beroep gedaan op de aanspreekpunten Jeugd- en Kinderrechtenbeleid die verondersteld worden de brug te maken tussen het

eigen departement/ agentschap en het jeugd- en kinderrechtenbeleid en dan ook goed geplaatst zijn om het proces van de opmaak van een JoKER mee te begeleiden.

- Het toepassingsgebied van JoKER heeft de laatste jaren aanleiding gegeven tot verwarring. Enerzijds was er de RIA-omzendbrief van 2014 die stelde dat de RIA-uitzonderingsgronden op alle wetgevingstoetsen, inclusief JoKER, van toepassing zijn. Dit werd nadien tegengesproken door de Raad van State. Deze rechtspraak werd ondertussen verwerkt in de vernieuwde handleiding van 2017 (supra). Anderzijds zijn de RIA en de armoedetoets wel van toepassing op besluiten van de Vlaamse Regering. De facto dienen RIA's/ armoedetoetsen die (ook) betrekking hebben op kinderen en jongeren ook als JoKER's beschouwd te worden. Uit de KEKI-evaluatie kwam al naar voren dat de beperking van het toepassingsgebied tot die ontwerpdecreten die rechtstreeks het belang van personen jonger dan 25 jaar raken, de indruk wekt dat onrechtstreekse effecten niet relevant zouden zijn. Beter zou zijn rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel.

Uit de evaluatie komen volgende *uitdagingen* naar voren:

- De geplande hervorming van de RIA is zeker een mogelijkheid om RIA en dus JoKER beter te laten aansluiten bij de noden van beleidsmakers om tot goede regelgeving te komen. Momenteel is mijn administratie hierover in overleg met de collega's van het departement Kanselarij en Bestuur die bevoegd zijn voor wetsmatiging.
- De versterking van de participatie van kinderen en jongeren door de ondersteuning van de ambtenaren/ beleidsmakers: daartoe heeft mijn administratie met KEKI een overeenkomst afgesloten om een concrete en toepasbare reflectie-tool te ontwikkelen met het oog op het versterken van participatie van kinderen en jongeren aan het Vlaams beleid
- Het voorzien van vorming voor de opstellers van een JoKER, aansluitend bij de vorming rond wetgeving. Het co-creatief werken dat deel uitmaakt van de bovenvermelde overeenkomst met KEKI is op zich ook vormend van aard. De aanspreekpunten werden uitgenodigd om hieraan mee te werken en we zien dat op die vraag wordt ingegaan.
- Het inschakelen van externe expertise om een JoKER inhoudelijk te stofferen.
- De aankomende nieuwe legislatuur biedt de mogelijkheid om te plannen bij welke nieuwe regelgevingsdossiers een JoKER-proces zou moeten worden doorlopen.

Uit de evaluatie komen volgende *bedreigingen* naar voren:

- Uit verschillende evaluaties, adviezen en studies komt naar voren dat de steun op politiek en hoog-ambtelijk niveau cruciaal is, wil men er voor zorgen dat JoKER een meerwaarde kan betekenen voor het wetgevend werk.
- De hervorming van de RIA kan zeker aanleiding geven tot verwarring omtrent het statuut van JoKER, ook al is dit decretaal vastgelegd.

2. Ik heb nog geen beslissing genomen over de aanpassing van de uitvoeringsbesluiten op JoKER. Momenteel bereidt Minister-president Bourgeois de hervorming van de RIA nog voor. Ik volg dit op en zodra duidelijk is welke wijzigingen zich opdringen, zal ik daar, rekening houdende met bovenvermelde SWOT, werk van maken.
3. De overeenkomst met het kenniscentrum kinderrechten loopt tot 30 september 2019. Deze periode zal volledig worden benut om het traject en de potentiële instrumenten die hieruit voort komen te ontwikkelen volgens de methodiek van co-creatie. Het is daarom cruciaal dat het traject alle kansen en ruimte krijgt om zich te ontwikkelen in overleg met de betrokken stakeholders. Hierbij worden beleidsmakers en ook andere experts zoals kinderen en jongeren zelf betrokken. De aanspreekpunten jeugd- en

kinderrechtenbeleid van de departementen en de agentschappen van de Vlaamse overheid en de netwerkgroep beleidsparticipatie die door het departement cultuur, jeugd en media wordt georganiseerd, zijn hier ook voor uitgenodigd om vanaf een vroeg stadium mee te denken en input te geven voor dit traject. Pas na dit traject zullen we kunnen bekijken wat de vorm en impact kan zijn voor de afgewerkte tools en bijhorende vorming.