

Advies

DATUM 27 januari 2014
VOLGNUMMER 2013-2014/9

COMMISSIE Commissie voor Welzijn,
Volksgezondheid, Gezin en
Armoedebelid

Kind(errechten)vriendelijke toezicht- en klachtenmechanismen

Het Kinderrechtencommissariaat is al jaren pleitbezorger voor een beter klachtenkader en een verdergaand toezicht voor jongeren in gesloten opvang. We doen dit vanuit: internationale normen en aanbevelingen, klachten bij de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat en eigen belevingsonderzoek bij minderjarigen in een gesloten setting.

Ook het Vlaams Parlement is al jaren vragende partij. Concreet betekent dit voor het Vlaams Parlement dat de Vlaamse Regering klachtrecht moet organiseren voor minderjarigen, ouders, opvoedingsverantwoordelijken en vertrouwenspersonen van minderjarigen, en dat de Vlaamse Regering naast overheidstoezicht, ook extern toezicht op onder andere de gemeenschapsinstellingen moet organiseren.

De conceptnota over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening legt de krijtlijnen vast voor de organisatie van het klachtrecht en het externe toezicht op onder andere de gemeenschapsinstellingen. Jongeren in gesloten opvang krijgen een externe Commissie van toezicht (Cvt) en een extern Klachtenbureau. Kinderen, jongeren, ouders die gebruik maken van de diensten van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen, moeten volgens de nota op regionale klachtenbureaus kunnen rekenen.

In dit advies lijsten we voorwaarden voor kind(errechten)vriendelijke toezicht- en klachtenmechanismen op, plaatsen ze naast de conceptnota en geven, waar nodig, suggesties tot bijsturing van de nota.

Het Kinderrechtencommissariaat schaart zich achter de wijze waarop de conceptnota toezicht- en klachtenmechanisme uittekent voor jongeren in gesloten opvang.

- Ombudsnormen en mensenrechtelijke bepalingen vormen de toetssteen.
- Het toepassingsgebied omvat de jeugdgevangenissen in Everberg en Tongeren, de gemeenschapsinstellingen, de K-diensten, de proeftuinen en hopelijk ook de proefprojecten.
- Ouders, vertrouwenspersonen en jongvolwassenen in gesloten opvang kunnen ook klacht neerleggen.

- Ook na de 'opsluiting' kunnen jongeren bij het Klachtenbureau terecht.
- De maandcommissaris bemiddelt, begeleidt en ziet toe.
- De Cvt is extern en onafhankelijk.

Wel pleiten we voor eenduidige toegankelijke klachtenmechanismen die bestaan uit een interne klachtenregeling en een onafhankelijk Klachtenbureau.

Interne klachtenmechanismen situeren we op voorzieningsniveau, niet op sector- of agentschapsniveau.

We vragen voor behoud van de term Commissie van toezicht, in plaats van visitatiecommissie. Visitatiecommissies, zoals we die kennen aan de Vlaamse universiteiten, zijn het antwoord op een afwezigheid van inspectie in het universitair onderwijs.

We steunen de ambities die de conceptnota voor ogen heeft met de regionale klachtenbureaus voor minderjarige gebruikers van welzijns- en gezondheidsvoorziening en hun ouders. Terecht schuift de nota een intersectorale aanpak naar voor. Het regionale karakter van de klachtenbureaus is een extra stimulans om vaker ter plaatse te gaan, klachten van minderjarigen te aanhoren, samen met hun oplossingen te zoeken en waar nodig aanbevelingen te formuleren, wantoestanden aan te kaarten en daarover te rapporteren.

- **We zien de regionale klachtenbureaus wel eerder als het eindpunt van een proces van lange adem. We raden aan om het toepassingsgebied, in eerste instantie, tot de integrale jeugdhulp te beperken.**
- **We pleiten voor interne klachtenregelingen op voorzieningsniveau en externe klachtenbureaus op intersectoraal niveau.**
- **We vragen om een duidelijke erkenning van de vertrouwenspersoon als klachtenbegeleider voor minderjarigen.**

1. Waken over rechten

Minderjarigen hebben recht op hulp en rechten tijdens de hulp. Om deze rechten kracht bij te zetten, moeten minderjarigen kunnen rekenen op externe toezicht- en klachtenmechanismen¹.

Vooraf in gesloten opvang moeten minderjarigen er beroep op kunnen doen. Het leven achter slot en grendel verschilt sterk van het leven in vrijheid. Opsluiten is een uitzonderlijke situatie met risico's op menselijk vlak. Jongeren leven in een strak institutionele structuur met een gezags- en machtskader. Ze zijn van minuut tot minuut, dag in dag uit, afhankelijk van het functioneren van andere mensen. Vanuit een mensenrechtelijk en humaan perspectief verplicht deze verregaande menselijke afhankelijkheid ons tot een bijzondere rechtsbescherming om misbruik, willekeur, vernedering en geweld tegen te gaan. En externe toezicht- en klachtenmechanismen te installeren om er mee op toe te zien dat hun rechten gerespecteerd worden.

Concreet betekent dit voor het Vlaams Parlement²:

- Dat de Vlaamse Regering klachtrecht moet organiseren voor minderjarigen, ouders, opvoedingsverantwoordelijken en vertrouwenspersonen van minderjarigen.
- Dat de Vlaamse Regering naast overheidstoezicht, ook extern toezicht op onder andere de gemeenschapsinstellingen moet organiseren³.

De conceptnota over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening⁴ legt de krijtlijnen vast voor de organisatie van het klachtrecht en het

¹ Ontwerp van decreet houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind inzake mededelingsprocedure, aangenomen in New York op 19 december 2011 en ondertekend in Genève op 28 februari 2012. BS 25 januari 2013.

² Amendement nr. 72 bij het ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp. Parl.St. VI.Parl. 2012-2013 nr. 1952/3.

³ Artikel 78 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. BS 13 september 2013.

externe toezicht op onder andere de gemeenschapsinstellingen. Jongeren in gesloten opvang krijgen een externe Cvt en een extern Klachtenbureau. Kinderen, jongeren, ouders die gebruik maken van de diensten van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen, moeten volgens de nota op regionale klachtenbureaus kunnen rekenen.

Het Kinderrechtencommissariaat is al jaren pleitbezorger voor een beter klachtenkader en een verdergaand toezicht. In dit advies lijsten we voorwaarden voor kind(errechten)vriendelijke toezicht- en klachtenmechanismen op vanuit:

- internationale normen en aanbevelingen,
- klachten bij de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat,
- belevingsonderzoek bij minderjarigen over klachtrecht in een gesloten setting en daarbuiten.

In het laatste deel toetsen we dit aan de externe toezicht- en klachtenbehandeling die de conceptnota suggereert.

Gekend pijnpunt bij Vlaams Parlement en Vlaamse Regering

Jongeren in gesloten opvang hebben zoals alle jongeren in de jeugdhulp een decretaal verankerd klachtrecht. Ze kunnen terecht bij de JO-lijn van Jongerenwelzijn en bij de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat.

Een onafhankelijk extern toezicht voor jongeren in gesloten opvang bestaat vandaag niet. Er zijn geen regels voor toezicht door buitenstaanders en er is geen contact tussen jongeren in de gesloten opvang en toezichthoudende buitenstaanders. Het zijn pijnpunten die het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering zelf al regelmatig aankaartten.

Zo beveelt de Maatschappelijke Beleidsnota Jeugdzorg⁵ aan om de situatie van jongeren in overeenstemming te brengen met internationale verplichtingen. Het Vlaams Parlement vraagt aan de Vlaamse Regering werk te maken van de verdere implementatie van het Rechtspositiedecreet⁶ in de gemeenschapsinstellingen⁷. Verschillende schriftelijke vragen en vragen om uitleg tonen de blijvende bezorgdheid van het Vlaams Parlement aan.

Met het amendement nummer 72 werd artikel 78 in het decreet van 12 juli 2013 over de integrale jeugdhulp uitgebreid met een paragraaf over toezicht⁸. “§2. Ten einde de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp te garanderen organiseert de Vlaamse Regering, naast het toezicht zoals vermeld in §1, een extern toezicht op de toegangspoort, het ondersteuningscentrum, de sociale dienst gerechtelijke jeugdhulp en de gemeenschapsinstellingen en een klachtrecht voor minderjarigen, ouders, opvoedingsverantwoordelijken en vertrouwenspersonen van minderjarigen.”

Op regeringsniveau tonen opeenvolgende Beleidsbrieven van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan dat de Vlaamse Regering werk maakt van de vraag van het Vlaams Parle-

⁴ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-2014 nr. 2312/1.

⁵ Maatschappelijke Beleidsnota Jeugdzorg. *Parl.St.* VI. Parl. 2010-2011 nr. 1190.

⁶ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. *BS.* 4 oktober 2004.

⁷ Motie van aanbevelingen van K. Schryvers, E. De Wachter, V. Celis, V. Jans, J. Crombez, D. Godderis-T'Jonck en T. Rombouts bij de Maatschappelijke Beleidsnota Jeugdzorg. *Parl.St.* VI. Parl. 2010-2011 nr. 1190/2.

⁸ Amendement nr. 72 bij het ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp. *Parl.St.* VI. Parl. 2012-13 nr. 1952/3. Voorgesteld door de dames Katrien Schryvers, Else de Wachter, Helga Stevens en Danielle Godderis-T'Jonck, de heer Bart Van Malderen en de dames Vera Jans en Cindy Franssen.

ment. In Beleidsbrief 2011-2012⁹ kondigt de minister van Welzijn aan de procedures voor de klachtenbehandeling in de gemeenschapsinstellingen en gesloten opvang te hertekenen conform de internationale standaarden. In de daaropvolgende beleidsbrieven¹⁰ brengt de minister verslag uit over de gezette stappen en kondigt nieuwe aan.

Ook Jongerenwelzijn gaat met de vragen van het Vlaams Parlement aan de slag. Tijdens de Staten-Generaal Jeugdhulp¹¹ wordt het belang van rechtsbescherming van kinderen en jongeren in gesloten opvang benadrukt. Onder impuls van de allereerste inspectie van de gemeenschapsinstellingen door Zorginspectie, richtte Jongerenwelzijn de expertenwerkgroep 'Actieplan Gemeenschapsinstellingen en De Grubbe' op. De werkgroep buigt zich over 'werkpunten' die Zorginspectie formuleerde en schrijft een visietekst over de positiebepaling van de instellingen en een referentiekader over de rechten van jongeren in de instellingen¹².

Het gebrek aan een algemene externe klachtenbehandeling tijdens de hulp- en dienstverlening aan kinderen, jongeren en hun gezinnen is evenzeer een gekend pijnpunt.

Parlementaire beleidsinitiatieven tijdens verschillende legislaturen getuigen ervan. De conceptnota spreekt over verschillende voorstellen van decreet die de rechtsbescherming, en later ook de inspraak, van gebruikers van welzijnsvoorzieningen beogen¹³.

Het ontwerp van decreet over de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen¹⁴ getuigt, op indirecte wijze, van een gedeelde bezorgdheid door de Vlaamse Regering. De missie van het decreet is: '... de klachtenbemiddeling, -behandeling, informatie aan en inspraak van de gebruiker en iedere belanghebbende uit zijn leefomgeving te waarborgen'.

Latere beleidsbrieven van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin¹⁵ keren telkens terug op het gebrek aan onafhankelijke klachtenbehandelaars.

Kinderrechtencommissariaat lang vragen-de partij

De nood aan externe toezicht- en klachtenmechanismen voor jongeren in gesloten settings is voor het Kinderrechtencommissariaat een zeer gekend gegeven. Geregeld lichten we onze bezorgdheden toe bij betrokken voorzieningen, het Vlaams Parlement,

⁹ Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Beleidsprioriteiten 2011-2012. *Parl.St.* VI.Parl. 2011-2012 nr. 1309/1, p.32.

¹⁰ Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Beleidsprioriteiten 2012-2013. *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013 nr. 1757/1, p.26, 34 en 42. Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Beleidsprioriteiten 2013-2014. *Parl.St.* VI.Parl 2013-2014 nr. 2215/1, p.25.

¹¹ In de Staten-Generaal Jeugdhulp tekent Jongerenwelzijn de visie op jeugdhulp in 2020 uit.

¹² Kinderrechtencommissariaat. Jaarverslag 2012-2013. p. 70.

www.kinderrechtencommissariaat.be.

¹³ Voorstel van decreet van mevrouw Sonja Becq en de heer Guy Swennen houdende regeling van de rechten van gebruikers in de welzijnsvoorzieningen. *Parl.St.* VI.Parl. 1997-1998 nr. 845/1. Voorstel van decreet van mevrouw Ria Van Den Heuvel houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen. *Parl.St.* VI.Parl. 1997-1998 nr. 980/1. Voorstel van decreet van mevrouw Sonja Becq c.s. houdende de regeling van de rechten van gebruikers in de welzijnsvoorzieningen. *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000 nr. 99/1. Voorstel van decreet van mevrouw Ria Van Den Heuvel houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen. *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000 nr. 104/1. Voorstel van decreet van mevrouw Ria Van Den Heuvel en mevrouw Patricia Ceysens en de heren Guy Swennen en Jan Roegiers en mevrouw Sonja Becq houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen. *Parl.St.* VI.Parl.2000-2001 nr. 783/1. Mede door het Rechtspositiedecreet haalden de voorstellen van decreet de eindmeet niet.

¹⁴ Ontwerp van decreet betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. *Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003 nr. 1719/1.

¹⁵ Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Beleidsprioriteiten 2011-2012, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-2012 nr 1309/1. p.11. Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Beleidsprioriteiten 2012-2013. *Parl.St.* VI.Parl 2012-2013 nr.1757/1. p. 10. Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Beleidsprioriteiten 2013-2014. *Parl.St.* VI.Parl 2013-2014 nr.2215/1. p.10.

de minister van Welzijn en de coördinerend minister kinderrechten. We legden ze voor aan het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing¹⁶.

- Het gebrek aan toezicht op de gemeenschapsinstellingen kaartten we voor het eerst aan tijdens een gedachtewisseling¹⁷ met het Vlaams Parlement over het decreet van 7 maart 2008 over bijzondere jeugdbijstand.
- Het jaar erop nodigden we alle Vlaamse Volksvertegenwoordigers, verantwoordelijken van voorzieningen en experts in het Vlaams Parlement uit voor een lezing van professor Ton Liefwaard, expert in mensen- en kinderrechten voor jongeren in gesloten opvang.
- In 2010 publiceerden we 'binnen(ste) buiten'¹⁸. De tekorten in de rechtswaarborgen voor jongeren in detentie leggen we erin bloot. We wijzen op het gebrek aan toezicht en inspectie in de gemeenschapsinstellingen en de federale detentiecentra voor minderjarigen. We pleiten voor een sterker uitgebouwd onderwijsaanbod. We vragen om sterkere rechtswaarborgen die de toets aan internationale verdragen en richtlijnen doorstaan.
- Op uitnodiging van de Commissie Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding lichtten we 'binnen(ste) buiten' toe in de Commissie. We organiseerden een bezoek aan gemeenschapsinstelling 'De Kempen' voor de Vlaamse Volksvertegenwoordigers.
- De jaren daarop werkten we aan een visie over individueel klachtrecht en onafhankelijk toezicht op gesloten opvang voor jongeren. We organiseerden een werkvergadering met Nederlandse experts in toezicht- en klachtenmechanismen voor minderjarigen in gesloten opvang. Verantwoordelijken van Zorginspectie, Jongerenwelzijn en het kabinet van de minister van Welzijn werden uitgenodigd.
- In 2012 inspecteerde Zorginspectie voor het eerst de opvoedingsafdelingen van de gemeenschapsinstellingen 'De Kempen' en 'De Zande', en het pedagogisch team van het federale detentiecentrum 'De Grubbe'. Naar aanleiding van het inspectierapport startte de Afdeling Jeugd met de expertenwerkgroep. De kinderrechtencommissaris volgt die persoonlijk op¹⁹.

Ook de idee van een algemeen extern klachtenbureau voor gebruikers van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen is voor het Kinderrechtencommissariaat een bekend gegeven.

- Bij de verschillende voorstellen van decreet over de rechtsbescherming van de gebruikers van welzijnsvoorzieningen gaven we telkens advies²⁰. We juichten de voorstellen toe en vroegen tegelijk om de bijzondere positie van minderjarigen bij klachtrecht te erkennen. Gezien hun handelingsonbekwaamheid, drongen we erop aan om hun recht op zelfstandige uitoefening te expliciteren. We pleitten voor een transparant, eenvormig, toegankelijk klachtenmechanisme. We waarschuwden voor te omslachtige procedures. De aandacht voor de externe en onafhankelijke posities van de klachtencommissies juichten we toe.

¹⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2005-05-03-eng.htm>,
<http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2009-10-14-eng.htm>,
<http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2013-10-09-eng.htm>.

¹⁷ Ontwerp van decreet inzake bijzondere jeugdbijstand. *Parl.St.* VI.Parl. 2007-2008 nr. 1402/2.

¹⁸ Kinderrechtencommissariaat. *Binnen(ste) buiten. Rechtswaarborgen voor minderjarigen in detentie doorgelicht*. 2010. www.kinderrechten.be.

¹⁹ Kinderrechtencommissariaat. *Jaarverslag 2012-2013*. www.kinderrechtencommissariaat.be.

²⁰ Voorstel van decreet van mevrouw Ria Van Den Heuvel en mevrouw Patricia Ceysens en de heren Guy Swennen en Jan Roegiers en mevrouw Sonja Becq houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen. Advies van het Kinderrechtencommissariaat. *Parl.St.* VI.Parl.2000-2001 nr. 783/2. Voorstel van decreet van mevrouw Ria Van Den Heuvel houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen. Advies van het Kinderrechtencommissariaat. *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000 nr. 104/2.

- In ons advies bij het decreet integrale jeugdhulp²¹ pleitten we voor meer aandacht voor een extern klachtrecht en toezicht. Het ontwerp van decreet sprak enkel over toezicht door Zorginspectie. Klachtrecht kwam niet aan bod. Wat deed vermoeden dat de JO-lijn van Jongerenwelzijn de klachtenlijn bleef. Een betrokken en dus weinig onafhankelijke externe partij.

2. Internationale standaarden over toezicht en klachtrecht tijdens gesloten opvang

Er zijn situaties waarin de samenleving het noodzakelijk acht om een jongere op te sluiten. Om de maatschappij te beschermen of omdat er geen andere mogelijkheid is om de jongere weer op het goede pad te krijgen. In België kunnen jongeren vanaf 14 jaar (uitzonderlijk vanaf 12 jaar) door een jeugdrechter in een gesloten instelling worden geplaatst. In 2012 verbleven 1098 jongeren in de gemeenschapsinstellingen²², 356 in 'De Grubbe'²³.

In een gesloten instelling is er een groot onevenwicht tussen de positie van de individuele jongere die is opgesloten en de positie van de mensen die voor de opsluiting instaan. Dit houdt risico's in: willekeur, machtsmisbruik en doorwegen van de instellingsbelangen op de noden van het individu. Onderzoek toont aan dat in een gesloten instelling het risico groot is op verstoring van het normale en redelijke menselijke functioneren²⁴. De belangen van de gesloten instelling dreigen de menselijke waardigheid van de opgeslotene te gaan verdringen. Opsluiten behoort tot het meest ingrijpende van wat een overheid met een burger kan doen. Het is "risky business" want de overheid draagt een grote verantwoordelijkheid voor de manier waarop de opsluiting gebeurt²⁵.

Wat zeggen internationale standaarden rond preventiemaatregelen en toezicht om slechte behandeling en wantoestanden bij opsluiting te voorkomen? Op internationaal vlak vinden we standaarden over klachtrecht voor jongeren in detentie en standaarden voor toezichtkaders bij detentie in het algemeen.

Klachtrecht in gesloten opvang

De Havana Rules²⁶ en de European Rules for Juvenile Offenders subject to sanctions or measures²⁷ (ERJ) zijn de twee belangrijkste kinderrechteninstrumenten over minderjarigen in detentie. Beide aanbevelingen beschrijven zowel het klachtrecht van opgesloten minderjarigen als de vereiste van inspectie en monitoring.

²¹ Kinderrechtencommissariaat. Advies 2012-2013/7. Strookt het ontwerp van decreet IJH met de rechten van de minderjarige in de integrale jeugdhulp? *Parl.ST.* VI Parl. 2012-2013 nr.1952/2.

²² Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14 nr. 2312/1. p.40.

²³ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14 nr. 2312/1. p.41.

²⁴ Daems T. Waarom onafhankelijk toezicht op vrijheidsberoving in ons aller belang is. *Fatik*, 2009. nr. 123. p.3.

²⁵ Daems T., Vander Beken T en Vermeulen G. *Toezicht op detentie*. Antwerpen. Maklu. 2012. p.7.

²⁶ VN-resolutie 45/113 van 14 december 1990 betreffende 'Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty'.

²⁷ Aanbeveling van de Raad van Europa (2008)11 van 5 november 2008 betreffende 'The European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures'.

Klachtrecht in instelling

Wat klachtrecht betreft, stellen deze internationale standaarden dat jongeren niet enkel het recht hebben om te klagen, maar dat ze vanuit een pedagogische invalshoek ook moeten aangemoedigd worden om dingen ter discussie te stellen die verband houden met het instellingsregime²⁸.

Jongeren en hun ouders moeten verzoeken of klachten kunnen indienen bij de verantwoordelijke van de instelling waar ze verblijven. De procedures moeten eenvoudig en effectief zijn en de beslissing moet snel worden genomen. Dit wil zeggen dat ook tijdens vakantieperiodes en tijdens het weekend een uitspraak kan volgen. Bemiddeling en herstelgerichte conflictoplossing moeten bij voorkeur gebruikt worden als methode.

Beroepsmogelijkheid

Wanneer de klacht of het verzoek verworpen wordt, moeten – zonder vertraging – de redenen hiervoor uitgelegd worden aan de jongere (of in voorkomend geval de ouders of wettelijke voogden). Jongeren hebben dan het recht om “beroep” aan te tekenen bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

Deze beroepsprocedure wordt gevoerd:

- op een manier die rekening houdt met de noden en bezorgdheden van de jongere,
- door personen die notie hebben van jeugdzaken,
- op een plaats gelegen zo dicht mogelijk bij de instelling waar de jongere verblijft.

Ook als de procedure (tijdens de interne procedure of in de beroepsprocedure) hoofdzakelijk schriftelijk verloopt, moet de mogelijkheid bestaan de jongere in persoon te horen.

Juridisch advies en bijstand

Een jongere mag niet worden gestraft omdat hij een klacht of verzoek ingediende. Elke jongere, zijn ouders of wettelijke vertegenwoordiger, heeft recht om juridisch advies in te winnen bij de klachtprocedure of hoger beroep en op juridische bijstand wanneer ‘de belangen van het rechtsgeding’ dit vereisen. De Havana Rules voegen hier nog bijstand van familieleden en humanitaire groeperingen toe, voor zover dit mogelijk is.

De Havana Rules vragen tenslotte naar inspanningen om onafhankelijke ombudsdiensten op te richten, die klachten van jongeren kunnen ontvangen en onderzoeken, en hen ook ondersteunen om een billijk akkoord te bereiken.

Toezicht op gesloten opvang

Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT)

Het CPT kadert binnen het Europese antifolterverdrag (ECPT)²⁹ en bezoekt in elke lidstaat plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd zoals politiecellen, gevangenissen en gesloten asielcentra. Na een bezoek volgt een rapport met de bevindingen en aanbevelingen van het CPT. Het doel is preventief: nagaan of er voldoende garanties zijn om risicosituaties te voorkomen.

Het CPT kwam in België al meerdere malen over de vloer³⁰. Tijdens het bezoek in het najaar 2009 bezocht het CPT ook het internaat ‘t Knipoojie’ van het Medisch Pedagogisch Instituut ‘t Vurstjen’.

²⁸ Beijerse J. Een kindvriendelijke klimaat in de justitiële jeugdinrichtingen, in Forder C., Duijst W. en Wolthuis A. *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*. Stichting NLCM-Boekerij. Leiden. 2012. p. 77.

²⁹ European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 26 juni 1987. In werking sedert 1 februari 1989.

³⁰ <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

In het rapport naar aanleiding van dit bezoek maakt het CPT volgende aanbeveling rond de organisatie van het toezicht en de beklagprocedure:
“Effectieve procedures rond toezicht en beklag vormen een belangrijke garantie tegen slechte behandeling in instellingen voor minderjarigen. Jongeren moeten over klachtmogelijkheden beschikken, zowel binnen als buiten de administratieve organisatie van de instelling. Ze moeten ook het recht hebben om zich op een vertrouwelijke manier tot een bevoegde autoriteit te wenden. Het CPT hecht belang aan periodiek bezoek door een onafhankelijke instantie (bijvoorbeeld een commissie of een rechter) van instellingen voor minderjarigen. Deze instantie moet gemachtigd zijn om klachten van minderjarigen te ontvangen - indien nodig maatregelen te nemen- en de lokalen te inspecteren³¹.”

Subcomité voor preventie van foltering (SPT) en de nationale preventiemechanismen (NPM)

Op 24 oktober 2005 ondertekende België het OPCAT, het optioneel protocol bij het VN-verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing³².

Het protocol steunt op 2 pijlers en het combineert een nationaal en een internationaal toezichtinstrument. Net zoals het Europese CPT is het SPT een internationaal expertenorgaan dat toegang heeft tot plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd. Daarnaast moet er in elke lidstaat ook een nationaal toezichtmechanisme (NPM) zijn. Dit nationaal mechanisme moet onafhankelijk kunnen werken, de behandeling van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd in plaatsen van detentie onderzoeken en hierover aanbevelingen formuleren.

In onze buurlanden vind je een variatie aan nationale preventiemechanismen (NPM)³³. Vaak is het een grondrechtencommissie, een mensenrechtencommissie of een ombudsman. Sommige NPM's voeren de bezoeken zelf uit, maken verslagen op. Andere coördineren de werkzaamheden van andere toezichtmechanismen.

In Engeland, bijvoorbeeld, verzorgen 20 instanties, waaronder 'the Children's Commissioners', het toezicht. In Nederland zijn 9 instanties betrokken, waaronder de (kin-der)ombudsman, de verschillende Commissies van toezicht en inspectiediensten. In Zweden werd één van de vier parlementaire ombudsmannen als NPM aangeduid. Vijf fulltime medewerkers verzorgen het toezicht.

België heeft het protocol nog niet bekrachtigd zodat het nog niet in werking is. België wil eerst duidelijkheid over de vorm en de inbedding. Komt er een specifiek nationaal toezichtmechanisme? Of kiest men voor een inbedding van deze bevoegdheid in een ruimere Nationale Commissie voor de Mensenrechten?

Vlaanderen keurde het optioneel protocol wel goed³⁴. Vanuit haar bekommernis voor het belang van de mensenrechten koos de Vlaamse overheid ervoor het protocol al goed te keuren en niet langer te wachten op een samenwerkingsakkoord met de federale overheid. Bij de bespreking van het ontwerp van decreet verklaart de Vlaamse minister-president dat de goedkeuring van het protocol een mooie aanleiding kan

³¹ Rapport aan de Belgische regering naar aanleiding van het bezoek van het CPT aan België van 28 september tot 9 oktober 2009. Raad van Europa. CPT/Inf. 2010. <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2010-24-inf-fra.pdf>.

³² UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 december 1984. In werking 26 juni 1987. Optional Protocol tot the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 18 december 2002. In werking 22 juni 2006.

³³ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm>.

³⁴ Ontwerp van decreet van houdende instemming met het facultatief protocol bij het verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, opgemaakt in New York op 18 december 2002. BS 11 november 2012.

vormen om de werkzaamheden rond de oprichting van het nationale toezichtsorgaan verder te zetten.

3. Internationale standaarden over klachtrecht tijdens zorg- en hulpverlening

Aanbevelingen Raad van Europa

In 2011 formuleerde de Raad van Europa³⁵ aanbevelingen voor de uitbouw van hulp aan minderjarigen. Vanuit het belang van het kind, zijn recht op participatie en bescherming, en de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouder pleit ze voor hulpverlening die handelt vanuit principes zoals: informatie en advies, klachtrecht en het recht op re-evaluatie.

In navolging van richtlijnen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind over hulpverlening aan minderjarigen³⁶, benadrukt de Raad van Europa het belang van participatie. Het VN-Comité stelt dat jongeren moeten weten waarom hun vraag al dan niet een passend gevolg krijgt. De Raad benadrukt dat ouders en kinderen hun hulpverlening moeten kunnen in vraag stellen en re-evalueren. Ze roept de overheid op om mechanismen uit te bouwen die deze re-evaluatie mogelijk maken. Ouders en kinderen moeten klacht kunnen neerleggen bij een onafhankelijke, niet-betrokken partij.

De Raad van Europa stelt strenge eisen voor de organisatie van het klachtrecht. Ouders en kinderen moeten volgens de Raad niet alleen klacht kunnen neerleggen bij de hulpverlener maar ook bij een onafhankelijke, niet-betrokken partij.

Over het toezicht suggereert de Raad dat de overheid kwaliteitsstandaarden uitwerkt en op de toepassing ervan toeziet. Dit betekent regelmatig interne evaluaties en onafhankelijke externe evaluaties waaraan kinderen, ouders en kinderrechtenorganisaties participeren.

Aanbevelingen VN-Comité Rechten van het Kind

In 2009 publiceerde het VN-Comité richtlijnen over de implementatie van het recht op participatie³⁷. Het VN-Comité geeft in General Comment nummer 12 niet alleen tips voor de organisatie van kinderopparticipatie in diverse soorten voorzieningen. Ze pleit ook voor regelgeving die recht doet aan hun klachtrecht. Minderjarigen moeten kunnen rekenen op mechanismen waar ze hun ongenoegen kunnen uiten, die met hen op zoek gaat naar oplossingen en waar ze schendingen van hun rechten kunnen aanklagen.

Op school- en voorzieningenniveau moeten minderjarigen kunnen rekenen op een ombudspersoon, of een andere persoon met gelijkaardige rol. Daarnaast moeten minderjarigen ook op een 'beroeps'-instantie kunnen rekenen. De Verdragsstaten moeten er alles aan doen om betrouwbare klachtenmechanismen te organiseren. Minderjarigen mogen, omwille het indienen van een klacht, nooit gesanctioneerd worden.

Het VN-Comité benadrukt dat participatie, inspraak of klachtrecht niet alleen als een

³⁵ Council of Europa. Committee of Ministers. Recommendation CM/Rec(2011)/12 on children's rights and social services friendly to children and families.

³⁶ United Nations, General Assembly, A/res/64/142, Guidelines for the Alternative Care of Children. 24 febr. 2010.

³⁷ United Nations, Committee on the Rights of the Child, CRC/CGC/12. General Comment nr.12. The right of the child to be heard. 2009.

opzichzelfstaand gebeuren mag gezien worden, 'not as an individual one-off event'. Participatie en klachtrecht komen ten volle tot hun recht wanneer ze als een proces begrepen worden. Het zijn eerste stappen naar bijsturing van praktijk en beleid. Het zijn richtlijnen voor directies en verantwoordelijken. Een kwaliteitsvol klachtenmechanisme is zowel 'case-based' als 'cause-based'³⁸.

Participatiemechanismen - en dus ook klachtenmechanismen - zijn voor het VN-Comité kwaliteitsvol wanneer ze aan volgende werkingsprincipes voldoen:

- **Transparant en respect voor het recht op informatie:** kinderen en jongeren moeten zicht hebben op wat er met hun klacht zal gebeuren en wat de mogelijke impact is.
 - **Vrijwillig:** ze mogen nooit gedwongen worden om een klacht in te dienen.
 - **Respectvol:** ze moeten altijd met respect behandeld worden, ongeacht hun context of achtergrond.
 - **Relevant:** kinderen en jongeren moeten klacht kunnen neerleggen over zaken die er voor hen toe doen.
 - **Kindvriendelijk:** ze moeten voldoende tijd en kansen krijgen om hun mening te uiten. Ze moeten op verschillende modaliteiten kunnen rekenen om een klacht in te dienen.
 - **Inclusief:** het klachtenmechanisme moet cultuur- en taalgevoelig zijn. Ook kinderen en jongeren met een beperking moeten een klacht kunnen indienen.
 - **Ondersteund door een begeleider:** kinderen en jongeren moeten kunnen rekenen op bijstand, op iemand die hen ondersteunt in het uiten en formuleren van hun mening of ongenoegen.
 - **Veilig en risicogevoelig:** kinderen en jongeren moeten in alle veiligheid hun mening kunnen uiten en een klacht neerleggen. Er mogen geenszins repercussies volgen.
 - **Betrouwbaar en transparant:** kinderen en jongeren moeten er op kunnen rekenen dat hun woorden niet verdraaid worden en hun klacht correct behandeld wordt. De communicatie moet open en transparant verlopen. Ze moeten de kans hebben om fouten te betwisten.

4. Belevingsonderzoek kindvriendelijke klachtenmechanismen

Ervaringen van kinderen met klachtenmechanismen in gesloten opvang

De Britse Children's Commissioner interviewde in 2012 een 150-tal jongeren in gesloten settings. Ze publiceerde haar bevindingen in een rapport³⁹. Afhankelijk van de soort voorziening en wijze waarop het klachtenmechanisme functioneerde, trof ze positieve en negatieve ervaringen aan.

De jongeren die vrijuit konden spreken en hun ongenoegen uitten bij het personeel waren het meest tevreden over de wijze waarop ermee werd omgesprongen. Ze vertrouwden het personeel. Wisten dat ze op een correcte behandeling konden rekenen. Een schriftelijk klachtenmechanisme was voor hen niet nodig. Ze vonden dit te traag en te bureaucratisch. Ook kaarten ze liever zelf hun klacht bij personeel of directie aan. Ze hadden geen nood aan een vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de ouder) die dit in hun naam deed.

Andere jongeren uit andere voorzieningen waren minder vertrouwd met de wijze waarop hun voorziening met klachten omgaat. Ze wisten nauwelijks hoe ze het moesten

³⁸ Pithouse, A. en Crowley A. Adults Rule? Children, Advocacy and Complaints to Social Services. *Children & Society*. Vol. 21. 2007. p. 201-213.

³⁹ Children's Commissioner. *Why are they going to listen to me? Young people's perspective on the complaints system in the youth justice system and secure estate*. July 2012. www.childrenscommissioner.gov.uk.

doen, noch bij wie ze terecht kunnen en wie hen daarbij helpt. Degene die er wel weet van hadden, vertrouwden het niet. 'Wat zal er veranderen?' 'Ze zullen toch de kant van het personeel kiezen.' 'Er is geen buitenstaander die toekijkt.' 'Het zal toch aan de betrokken collega's worden doorverteld.' 'Ze zullen zeggen dat ik een verklikker ben.'

Deze jongeren gaven volgende suggesties mee:

- Zorg voor een onafhankelijke belangenbehartiger die ons helpt bij het indienen van een klacht of bij het omgaan met onze onvrede.
- De directie moet ermee op toezien dat dezelfde klachten over een personeelslid zich niet herhalen en opgelost geraken.
- We moeten onze onvrede op verschillende manier kunnen meedelen: mondeling, via internet, via een brief, ...

In 2012 inspecteerde Zorginspectie de gemeenschapsinstellingen en 'De Grubbe'⁴⁰. Ze hadden gesprekken met stafmedewerkers, directie, jongeren en medewerkers. Het Rechtspositiedecreet vormde de rode draad in de gesprekken met de jongeren. Wat leidde tot vragen over het recht op informatie, privacy, contact, menswaardige behandeling en klachtrecht.

Alle bevraagde jongeren vertelden dat ze de JO-lijn kenden. Ze wisten dat ze die konden contacteren. Maar ze hadden dat nog nooit gedaan en waren dat ook niet van plan. Van intern uitgeschreven klachtenprocedures hadden ze geen weet. In principe kunnen de jongeren een brief schrijven naar de directie, die na overleg met de begeleider de jongere aanspreekt. Gaat het om een 'echte'-klacht, dan wordt die overgemaakt aan de JO-lijn. In vijf jaar tijd hadden de jongeren 15 brieven geschreven.

Zorginspectie concludeerde dat de instellingen voor een variatie aan klachtenmodaliteiten moet zorgen: een jongere moet de kans krijgen om ook mondeling zijn ongenoegen te uiten. Een jongere moet binnen de 10 dagen weten of zijn klacht behandeld wordt. Wanneer een klacht onontvankelijk is, moet hij weten waarom. De klachtenbehandelaar moet het beroepsgeheim respecteren en strikte neutraliteit aan de dag leggen. Binnen de 45 dagen moet de jongere een gemotiveerd schriftelijk antwoord op zijn klacht ontvangen. De jongere moet weten waar hij de beslissing kan betwisten.

Ervaringen van kinderen met klachtenmechanismen tijdens zorg- en hulpverlening

De knelpunten die kinderen met ervaring in klachtenbehandeling aanstippen, stroken met de bezorgdheden van het VN-Comité. In het kort, vragen ze alert te zijn voor kindspecifieke kenmerken bij de uitbouw van een klachtenmechanisme. En dit zowel naar inhoud als naar organisatie en vormgeving.

Brits belevingsonderzoek⁴¹ vraagt aandacht voor het verschil tussen 'child-led' en 'adult-led' klachten. De inhoud van een klacht varieert al naargelang de persoon die een klacht neerlegt. Volwassenen kaarten andere ongenoegens aan dan kinderen. Klachten van kinderen leggen vaker de tekorten in de emotionele en relationele omkadering van zorg- en hulpverlening bloot. Op de vraag: 'Waarom legde je een formele klacht neer?' antwoordt het merendeel van de kinderen: 'Ze namen me niet serieus. Ze luisterden niet.' Ze hadden geprobeerd om zaken bij het personeel aan te kaarten. Maar hun vragen werden niet ernstig genomen.

De onderzoekers vragen om kindvriendelijke terminologie en procedures:

- De kinderen in hun onderzoek kaartten het gebrek aan informatie aan over hun rechten en klachtenprocedures. Ze wisten niet hoe ze een klacht moesten indienen of wat er met hun klacht zou gebeuren. Ze wisten niet welke weg hun klacht had afgelegd. Ze wisten niet wie er allemaal van afwist.

⁴⁰ Zorginspectie. *Rapport. Gemeenschapsinstellingen en De Grubbe*. Inspecties april-mei 2012. www.zorginspectie.be.

⁴¹ Pithouse, A. en Crowley A. Adults Rule? Children, Advocacy and Complaints to Social Services. *Children & Society*. Vol. 21. 2007. p. 201-213.

- De kinderen benadrukten het belang van een onafhankelijke externe begeleider tijdens de klachtenprocedure. Vooral zijn luisterbereidheid en onafhankelijkheid werd gewaardeerd. Ze voelden zich gerespecteerd. De onafhankelijke begeleider behandelde hen als een gelijkwaardige.
- Drie op vier kinderen waren tevreden over de wijze waarop hun formele klacht werd behandeld. Toch bleven ze worstelen met het feit dat ze een klacht hadden ingediend, opkwamen voor zichzelf en hun belangen verdedigden. De schrik voor repercussie bleef. Ook al bleven alle betrokkenen zeggen dat ze niets te vrezen hadden.

Nederlands inspectieonderzoek naar klachtrecht bij jongeren benadrukt dat een kwaliteitsvol klachtenmechanisme zich niet beperkt tot het oprichten van een klachtenorgaan. Wat belangrijk is, is dat jongeren zich veilig voelen om gevoelens van ongenoegen onmiddellijk te kunnen uiten. Daarnaast moeten jongeren ook kunnen rekenen op een externe onafhankelijke klachteninstantie als ze ontevreden zijn over de wijze waarop hun ongenoegen werd beantwoord.

Het onderzoek pleit voor een vlotte overgang tussen informele en formele klachtenbehandelingen. Er moeten afspraken zijn, maar deze mogen geen synoniem zijn voor strikte procedures of verplichte routes. De focus moet liggen op de aanwezigheid van randvoorwaarden en waarborgen om het klachtrecht tot zijn recht te laten komen. Is er voldoende materiële, administratieve, organisatorische ondersteuning? Is er begeleiding?

Ook dit onderzoek benadrukt de relatie tussen 'case-based' en 'cause-based'. De communicatie over een klacht mag zich niet beperken tot de jongere, de voorziening en de klachteninstantie. Elke klacht is een kans om te verbeteren. Ze zijn input voor interne evaluatie en beleid.

5. De conceptnota in een notendop

De conceptnota over extern toezicht en externe klachtenbehandeling in hulp- en dienstverlening⁴² legt de krijtlijnen vast voor de organisatie van het klachtrecht en het externe toezicht. Het eerst deel van de nota schetst de organisatie van een toezicht- en klachtenmechanisme voor jongeren in gesloten opvang. Deel twee zet de eerste stappen naar een algemeen klachtrecht voor minderjarige gebruikers van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen.

Geruggensteund door internationale standaarden pleit de conceptnota voor een toezichtmechanisme dat deskundig, extern en onafhankelijk is, maar toch ook dicht bij de minderjarige staat in gesloten opvang. Dit via de figuur van de maandcommissaris die geregeld samenzit met de minderjarigen. Het toezichtmechanisme voor jongeren in gesloten opvang wordt zo samengesteld dat het de diversiteit binnen de samenleving benadert. Het toezicht mag zich niet beperken tot toezicht op gesloten instellingen. Ook in andere (private) voorzieningen waar de vrijheid van minderjarigen beroofd wordt, zal er extern toezicht zijn.

De conceptnota verstevigt het klachtrecht van jongeren. Ze installeert een Klachtenbureau voor jongeren in een besloten of gesloten setting. Daarnaast legt ze de contouren vast voor regionale klachtenbureaus voor kinderen, jongeren en hun gezinnen tijdens de hulp- en dienstverlening door welzijns- en gezondheidsvoorzieningen.

Concreet suggereert de conceptnota de JO-lijn van het departement Jongerenwelzijn of de klachtenlijn van Kind en Gezin te vervangen door één regionaal klachtenbureau per provincie dat intersectoraal en paritair is samengesteld. De beoordelingsruimte voor

⁴² Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14 nr. 2312/1.

klachten wenst de nota niet te beperken tot ombudsnormen. Ook internationale normen zoals het kinderrechtenverdrag moeten een rol spelen. Het toepassingsgebied wenst de conceptnota uit te breiden tot alle welzijns- en gezondheidsvoorzieningen, en dus niet alleen de jeugdhulp.

Alle toezicht- en klachtenmechanismen maken hun rapportage of syntheseverslagen openbaar en maken die over aan verschillende relevante beleidsinstanties, zoals het Vlaams Parlement⁴³, de Zorginspectie en de bevoegde minister.

Toezichtmechanisme voor jongeren in gesloten opvang

De conceptnota kiest voor een Commissie van toezicht (Cvt) die bestaat uit maandcommissarissen. Elke maandcommissaris gaat minstens één keer per maand langs in de voorziening die hem werd toevertrouwd. Via gesprekken met de minderjarigen en zijn recht op toegang tot alle ruimtes en documenten, ziet hij toe op het reilen en zeilen van zijn voorziening. Jongeren kunnen bij hem terecht met hun vragen, klachten en ongenoegens. De maandcommissaris staat de individuele jongere bij in zijn zoektocht naar een oplossing. Hij bemiddelt tussen de jongere en het betrokken personeel en/of directeur, volgt de afspraken tussen de jongere, het personeel en/of directie mee op, verwijst de jongere door naar het Klachtenbureau wanneer de jongere te weinig gehoor vindt, en maakt verslag op over de behandelde klachten en hun afwikkeling. Dit verslag maakt hij onder andere over aan Zorginspectie en het Kinderrechtencommissariaat.

De Cvt wordt ondergebracht onder het Vlaams Parlement. Het Vlaams Parlement bekrachtigt de kandidaat-leden van de Cvt. De voorzitter van de Cvt is de kinderrechtencommissaris. Hij stelt de kandidaat-leden aan het Vlaams Parlement voor. Het jaarlijks begrotingsvoorstel van de kinderrechtencommissaris aan het Vlaams Parlement houdt rekening met de werkingskosten van de Cvt.

De Cvt vergadert één keer per maand, dit onder voorzitterschap van de Kinderrechtencommissaris. De maandcommissarissen bespreken er hun ervaringen, wisselen nieuwe ontwikkelingen uit en bereiden hun visitaties aan een voorziening voor. Op regelmatige basis treedt de Cvt ook als visitatiecommissie op. In groep belichten meerdere leden van de Cvt, één of meerdere aspecten van het leven in een voorziening en rapporteren hierover.

De beoordelingsruimte van de Cvt behelst niet alleen relevante mensenrechtelijke bepalingen en, bijvoorbeeld, het rechtspositiedecreet maar ook interne reglementen.

Het secretariaat van de Cvt wordt ingebed in het Kinderrechtencommissariaat. Het jaarverslag van de Cvt zal deel uitmaken van de jaarlijkse rapportage van het Kinderrechtencommissariaat. Het bevat vooral beleidsaanbevelingen inzake het naleven van de rechten van de minderjarigen in vrijheidsberovende opvang. De visitatierapporten van de Cvt worden overgemaakt aan de Vlaamse Regering en/of de bevoegde minister, Jongerenwelzijn en Zorginspectie, het Vlaams Parlement en het Kinderrechtencommissariaat.

Klachtenmechanisme voor jongeren in gesloten opvang

Het Klachtenbureau behandelt de klachten van jongeren in gesloten opvang. De jongere krijgt de mogelijkheid om zijn bejegening door zijn voorziening bij het Klachtenbureau af te toetsen. De toetssteen zijn de relevante mensenrechtelijke bepalingen, relevante internationale aanbevelingen, het Rechtspositiedecreet, de ombudsnormen.

Het Klachtenbureau onderzoekt en beoordeelt situaties, praktijken, gewoonten met een individuele impact. Het Klachtenbureau brengt de directeur op de hoogte wanneer

⁴³ Of via het jaarverslag van het Kinderrechtencommissariaat wanneer het over jongeren in een be- of gesloten setting gaat. En/of via het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst of het Kinderrechtencommissariaat wanneer het over klachten bij de regionale klachtenbureaus gaat.

het een klacht behandelt. Het Klachtenbureau bemiddelt, zoekt naar oplossingen en legt ze, bij overeenstemming, vast op papier. De maandcommissaris volgt de afspraken mee op. Is er geen overeenstemming dan formuleert het Klachtenbureau een aanbeveling met moreel gezag die de betrokken voorziening mogelijks terechtwijst. Dit om herhaling van de feiten te voorkomen. Het Klachtenbureau kan geen bindende uitspraken doen. De conceptnota suggereert wel een motiveringsplicht in hoofde van de betrokken voorziening, bijkomend toezicht door Zorginspectie en bijsturing van overheidswege waar mogelijk.

Het Klachtenbureau krijgt vrije toegang tot alle ruimtes en documenten en wordt ingebed in het Kinderrechtencommissariaat. Jaarlijks brengt het verslag uit aan het Vlaams Parlement.

De conceptnota beperkt de toegang tot het Klachtenbureau niet tot minderjarigen en jongvolwassenen in gesloten opvang. Ouders, opvoedingsverantwoordelijken of vertrouwenspersonen moeten ook zelfstandig een klacht kunnen neerleggen. Een jongere moet ook na zijn gesloten opvang nog een klacht kunnen neerleggen.

Om omstandige procedures te vermijden pleit de nota voor een Klachtenbureau dat zo veel mogelijk ter plaatse gaat, en een toegankelijke maandcommissaris die de jongere bijstaat bij het formuleren van zijn klacht op papier.

Het Klachtenbureau wordt ingebed in het Kinderrechtencommissariaat. Het Vlaams Parlement keurt jaarlijks op voorstel van de Kinderrechtencommissaris de begroting en de rekeningen van het Kinderrechtencommissariaat goed.

Klachtenmechanisme voor minderjarige gebruikers van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen

De conceptnota pleit voor nieuwe externe regionale intersectorale klachtenbureaus. Eén per provincie. Dit als vervanging van de interne sectorale klachtenmechanismen waar de gebruiker, bijvoorbeeld, eerst schriftelijk klacht indient bij de directeur, bij geen voldoening zich wendt tot een interne klachtencommissie, en bij nog steeds geen voldoening zich richt tot de administrateur-generaal van een agentschap.

De conceptnota wenst het sluitstuk van de interne klachtenmechanismen te integreren in een nieuwe, intersectoraal georganiseerde, regionale klachtenbureau dat klachten behandelt van gebruikers van kinderopvang, de Huizen van het Kind, de internaten van het gemeenschapsonderwijs, de adoptiediensten, ... Klachten over het functioneren van de toegangspoort binnen de integrale jeugdhulp, de gemandateerde voorzieningen en de sociale dienst gerechtelijke jeugdhulpverlening behandelt het regionale klachtenbureau niet.

Over het feit of het interne klachtenmechanisme eerst moeten worden uitgeput, doet de nota geen uitspraak. Ook spreekt de nota zich niet uit over de Vlaamse Ombudsdienst als beroepsinstantie bij ontevredenheid over de behandeling door de regionale klachtenbureaus.

De Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat blijft, volgens de nota, wel altijd toegankelijk, als klachtenlijn en als beroepsinstantie. Ook biedt de Klachtenlijn mogelijks bijstand aan de minderjarige tijdens de klachtenbehandeling door het regionaal klachtenbureau.

Het regionale klachtenbureau onderzoekt en behandelt klachten. Het bemiddelt en probeert te verzoenen. Afspraken tussen de betrokkenen zet het op papier. Bij geen overeenstemming en gegrond bevonden klachten, formuleert het regionaal klachtenbureau aanbevelingen en welke positieve opvolging van de voorziening ze verwacht. De conceptnota pleit voor een zelfstandig klachtrecht voor minderjarigen tijdens en nadat de hulp- en dienstverlening is afgelopen.

De toetssteen bestaat uit bestaande regelgeving, de ombudsnormen en internationale normen, zoals het kinderrechtenverdrag. Het regionale klachtenbureau is samengesteld uit een beperkt aantal klachtenbehandelaars van de agentschappen en een beperkt aantal externen, zoals gebruikersorganisaties en een waarnemer van Zorginspectie. Handelt de klacht over een bepaalde voorziening dan mag de betrokken voorziening nooit deelnemen aan de klachtenbehandeling.

De regionale klachtenbureaus bezorgen syntheserapporten aan de Vlaamse Ombudsdienst, het Kinderrechtencommissariaat, de bevoegde minister, de betrokken agentschappen en Zorginspectie. De conceptnota pleit voor een mobiel regionaal klachtenbureau dat in de regio zetelt. Het secretariaat wordt, mogelijks, ingebed in het secretariaat van de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (kandidaat-)pleegzorgers.

6. Aanbevelingen Kinderrechtencommissariaat

In het denken over klachtenbehandeling en de toepassing ervan, is er een overwicht van bestuurslogica: klachtrecht wordt in eerste instantie gezien als een waardevol feedbackinstrument voor de overheid.

Er is te weinig aandacht en visie rond het klachtrecht als een instrument om de rechtsbescherming van jongeren te versterken. Het is nodig om die visie beter uit te werken. Want jongeren zijn juridisch onbekwaam om via gerechtelijke weg voor hun rechten op te komen. Klachtrecht voor jongeren is daarom een “kracht-recht”: een instrument om zelf voor hun rechten op te kunnen komen.

Opdat klachtrecht ook kracht-recht kan zijn, is er bijzondere aandacht nodig voor:

- Kwaliteit van klachtenbehandeling: sensibiliseren, informeren, investeren.
- Kwalitatieve inhoudelijke rapportage met kwaliteitseisen voor de rapportage.
- Toezicht, inspectie, klachtenbehandeling, supervisie en monitoring. Diversiteit in handhavings- en controlemechanismen is belangrijk. Wat het ene mechanisme niet detecteert, komt mogelijk via het andere boven water.
- Totaalbeeld: rechtsbescherming gebeurt best via een samenhangend geheel van schakels waarin de “mix” belangrijk is. Belangrijk is om hierbij het totaalbeeld niet uit het oog te verliezen.

Pleiten voor instrumenten en procedures voor rechtsbescherming zoals het klachtrecht, wil niet zeggen dat ‘de betrokkenheid van mens tot mens’ niet wordt erkend. Integendeel een kwaliteitsvol klachtrecht spoort mensen juist aan tot ethische reflectie en onderlinge communicatie. Beiden gaan hand in hand. Ook los van een klachtenprocedure moeten spontane ethisch-pedagogische reflecties in onderlinge relaties mogelijk blijven.

Een klacht mag geen “klucht” worden. Het instellen van formele procedures mag er niet toe leiden dat de jongere vriendelijk wordt uitgenodigd een klachtenformulier in te vullen, maar dat hij tijdens de eigenlijke klachtenbehandeling het gevoel krijgt niet serieus te worden genomen. Enkel procedures instellen voor klachtenbehandeling, is “window-dressing”. Het zijn de functies van klachtenbehandeling (feedback, rechtsbescherming, conflictpreventie, kwaliteitsverbetering) die concreet waar gemaakt moeten worden.

De conceptnota streeft zeer duidelijk naar toezicht- en klachtenmechanismen die de rechtsbescherming van de jongere en zijn klacht-recht stimuleren. De menselijke communicatie en het wederzijds respect tussen alle betrokkenen worden extra ondersteund. Het Kinderrechtencommissariaat schaaft zich volledig achter dit streven. De wijze waarop de nota vormgeeft aan de Cvt en het Klachtenbureau prijzen we bijna volledig. Met de link naar het OPCAT, en de Cvt als NPM, nationaal preventie mecha-

nisme, neemt Vlaanderen duidelijk een voortrekkers rol in. Vlaanderen bekrachtigde het OPCAT. België helaas nog niet. De conceptnota hecht veel belang aan rapportering en het openbare onafhankelijke karakter ervan. Ook dit steunen we. De rapporten zijn de motor naar kwaliteitsverbetering en een grotere rechtszekerheid voor jongeren in gesloten opvang.

We steunen de ambities die de conceptnota voor ogen heeft met de regionale klachtenbureaus voor minderjarige gebruikers van welzijns- en gezondheidsvoorziening en hun ouders. Alleen zien we de regionale klachtenbureaus eerder als het eindpunt van een proces waarbij er eerst een aantal andere belangrijke stappen moeten gezet worden.

6.1. Toezicht- en klachtenmechanismen voor jongeren in gesloten opvang

Ombudsnormen én mensenrechtelijke bepalingen als toetssteen

De nota schuift een ruime beoordelingsruimte naar voren voor het Klachtenbureau en de Cvt. Naast ombudsnormen vormen ook mensenrechtelijke bepalingen, interne reglementen en het Rechtspositiedecreet de toetssteen. We waarderen de keuze voor een ruime toetssteen.

Een gesloten setting legt een zware druk op menselijke relaties. Jongeren zitten in een context met verregerende gezagsafhankelijkheid en verschillende belangen en bekommernissen. In een situatie van groot machtsonevenwicht tussen de betrokkenen, leven jongeren, begeleiders, bewakers, onderhoudsmensen en directie met verschillende belangen dag en nacht samen. Samenleven verloopt niet altijd rimpelloos: conflicten, spanningen, meningsverschillen, grensoverschrijdend handelen, betwistbare beslissingen. In een gesloten opvang is het conflictrisico groter. Hoe verzoenen we uitoefenen van macht en gezag met beschermen van rechten? Hoe komen we tot een evenwichtige en respectvolle conflictoplossing? Vanuit een mensenrechtelijk en humaan perspectief verplicht deze verregerende menselijke afhankelijkheid ons tot een bijzondere rechtsbescherming die verder reikt dan een aftoetsen aan ombudsnormen.

Klachten van minderjarigen bij onze Klachtenlijn illustreren eveneens de nood aan een ruime beoordelingsruimte. Hun klachten zijn bijna nooit te herleiden tot een netjes afgebakende procedure of beleidscategorie. Ze zijn meestal complex en niet te reduceren tot enkele geschonden beleidsregels. Jongeren willen het vaakst klacht neerleggen over de wijze waarop ze behandeld worden. Ze klagen over de bejegening, de wijze waarop er met hen gecommuniceerd wordt. Ze vertellen dat hun ongenoegen niet ernstig wordt genomen. Volwassenen kaarten eerder het gebrek aan kwaliteit in de zorg aan. Minderjarigen benadrukken de relationele kant van zorg⁴⁴. Vertrouwenspersonen van jongeren horen vaak van verantwoordelijken van voorzieningen dat het verhaal van de jongere niet klopt, terwijl het verhaal in eerste instantie niet werd ernstig genomen of geloofd⁴⁵.

Het onderzoek van de Commissie Samson in Nederland naar misbruik en geweld in instellingen voor kinderen en jongeren toont aan hoe vragen en klachten van kinderen binnen een institutionele context vaak niet serieus werden genomen. Pas op het moment dat ze volwassen waren, kregen ze een echte stem. "Ze werden uitgelachen, weggehoond, niet geloofd, en kregen in veel gevallen zelfs straf voor hun vermeende leugens, 'vieze praatjes' en slechte gedachten"⁴⁶.

⁴⁴ Pithouse, A. en Crowley A. Adults Rule? Children, Advocacy and Complaints to Social Services. *Children & Society*. Vol. 21. 2007. p. 201-213.

⁴⁵ Uiteenzetting door mevrouw Ineke Glissenaar, directeur-bestuurder van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) in Amsterdam. Ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp. Hoorzittingen. *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013 nr. 1952/2.

⁴⁶ Rapport Commissie-Samson. *Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen. 1945 tot heden.* 8 oktober 2012. p. 69.

In 2004 organiseerde de JO-lijn een uitwisselingsconferentie Cliënt Centraal.

Na de conferentie concludeerde de JO-lijn:

'Jonge melders hebben vooral nood om te klagen over hun directe leefomgeving. Klachten die niet onmiddellijk onder het toepassingsgebied van het Klachtendecreet vallen. Ze handelen over de interne werking van de voorziening waarin ze verblijven. Een verwijzing naar de interne klachtenprocedure heeft bij de jongeren echter weinig succes'⁴⁷.

Toezicht op gemeenschapsinstellingen én K-diensten

De conceptnota pleit voor toezicht- en klachtenmechanismen in de gemeenschapsinstellingen, 'De Grubbe', de jeugdgevangenis van Tongeren, de besloten opvang in de jeugdhulpverlening en de K-diensten.

In 2011 werden 89 minderjarigen gedwongen opgenomen op basis van de wet van 26 juni 1990 over de bescherming van de geesteszieke. Het is een goede zaak dat de K-diensten tot het toepassingsgebied behoren.

Anderzijds moet nagedacht worden over toezicht- en klachtenmechanismen voor minderjarigen in de volwassenafdelingen. Omwille van plaatsgebrek in de K-diensten belanden jongeren soms in een volwassenafdeling, waar ze niet thuishoren en extra kwetsbaar zijn. Zorginspectie stelde in 2011 vast dat 38 jongeren van de 89 niet op een plaats in een K-dienst konden rekenen⁴⁸.

Toezicht op instellingen, proeftuinen én proefprojecten

Terecht pleit de conceptnota voor een ruime benadering van vrijheidsberoving. Vanuit de Havana Rules beperkt ze het toezicht niet tot de openbare instellingen. Ook jongeren die in een private instelling verblijven en van hun vrijheid beroofd zijn, zullen op een maandcommissaris, een Cvt en een Klachtenbureau kunnen rekenen.

Concreet betekent dit dat jongeren in gesloten en besloten settings van proeftuinen of project-gefinancierde initiatieven ook onder het toepassingsgebied vallen van de Cvt en het Klachtenbureau. Dit is een goede zaak. Momenteel staan deze projecten, zoals de intensieve behandel eenheden binnen de forensische kinder- en jeugdpsychiatrie, onder geen enkele vorm van toezicht of inspectie omwille van hun 'project'-status. Terwijl deze projecten al enkele jaren bestaan.

POS-jongeren in gesloten opvang hebben recht op toezicht- en klachtenmechanismen

Het toepassingsgebied van de Cvt en het Klachtenbureau beperkt zich niet tot jongeren die een 'als misdrijf omschreven feit' pleegden. Ook jongeren die geen 'als misdrijf omschreven feit' pleegden verblijven in gesloten opvang. We scharen ons achter de beslissing om ook de pos-jongeren, jongeren uit een 'problematische opvoedingssituatie, in gesloten opvang op te nemen.

Hoewel het kinderrechtenverdrag en internationale normen stellen dat vrijheidsberoving een allerlaatste uitzonderlijke maatregel moet zijn, zien we dat, sinds 2008, het aandeel jongeren die vanuit een problematische opvoedingssituatie in een gemeenschapsinstelling verblijven toeneemt: van 29% (versus 71% mof) in 2008, naar 37% (versus 63% mof) in 2011⁴⁹.

⁴⁷ Vlaamse Ombudsdienst. *Rapporten. Eerstelijnsklachtenbehandeling 2004. Vragenlijst voor het verslag 2004 over het klachtenmanagement van administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn*. 2014. p. 6.

⁴⁸ Zorginspectie. *Jaarverslag 2011*. Jaarverslag omtrent de toepassing van de wet op de bescherming van de persoon van de geesteszieke in Vlaanderen. www.zorginspectie.be.

⁴⁹ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14 nr. 2312/1. p. 40.

Jongvolwassenen kunnen ook klacht neerleggen

De conceptnota vraagt dat de toezicht- en klachtenmechanismen ook voor meerderjarige jongeren toegankelijk zijn. Een plaatsingsmaatregel in een gemeenschapsinstelling is mogelijk tot 23 jaar. We volgen het pleidooi van de conceptnota: 'De meerderjarige jongeren de rechtsbescherming ontzeggen die het extern toezicht en de externe klachtenbehandeling moeten bieden, kan moeilijk verdedigd worden'⁵⁰.

Klachtenbureau voor minderjarigen, ouders en vertrouwenspersonen

De conceptnota stelt de vraag of ouders en vertrouwenspersonen ook klacht kunnen neerleggen bij het Klachtenbureau.

Belevingsonderzoek toont aan dat sommige jongeren liever hebben dat een vertrouwenspersoon in hun naam zaken aankaart. Andere jongeren houden liever zelf de touwtjes in handen.

Ook klachten bij onze Klachtenlijn illustreren een variatie aan melders. Soms is het de minderjarige zelf die ons contacteert. Soms mailt of belt de ouder, een leeftijdsgenoot, oma of begeleider in naam van de minderjarige. We streven altijd naar het mandaat of de goedkeuring van de minderjarige zelf. In de mate van het mogelijke vragen we de minderjarige aan de lijn, polsen we naar zijn verhaal en vragen zijn goedkeuring om stappen te zetten. Het VN-Comité benadrukt het vrijwillige karakter van een klachtenmechanisme. Er mag nooit tegen hun wil een klacht worden ingediend.

We scharen ons achter de ruime doelgroep van het Klachtenbureau. Ouders en vertrouwenspersonen moeten ook klacht kunnen neerleggen. Maar nooit tegen de wil van de minderjarige en liefst met uitdrukkelijke goedkeuring van de minderjarige. Daar moet altijd naar gestreefd worden.

E-mails zijn schriftelijke klachten

De conceptnota stelt zich de vraag of jongeren naast schriftelijk ook mondeling klacht kunnen neerleggen.

We pleiten voor beide mogelijkheden. Schriftelijk interpreteren we ruim. Niet alleen een brief of een brief in een klachtenbus maar ook bijvoorbeeld e-mails. Onder mondeling begrijpen we telefonisch of in een face to face gesprek tijdens het spreekuur met de medewerker van het Klachtenbureau.

Liever eenduidige toegankelijke klachtenmechanismen

We steunen de zoektocht van de conceptnota naar een transparant, toegankelijk en eenduidig toezicht- en klachtenmechanisme. Het is niet in het belang van de minderjarige dat er verschillende klachtenmechanismen naast elkaar bestaan, noch dat een klachtenmechanisme procedureel of bureaucratisch ingevuld wordt.

Onderzoek pleit voor een kindvriendelijk klachtenmechanisme met een vlotte overgang tussen de informele en formele klachtenbehandeling⁵¹. Er moeten afspraken zijn, maar deze mogen geen synoniem zijn voor strikte procedures of verplichte routes. De focus moet liggen op de aanwezigheid van randvoorwaarden en waarborgen om het klacht-recht tot zijn recht te laten komen.

⁵⁰ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14 nr. 2312/1. p. 49.

⁵¹ Inspectie jeugdzorg. *De Stem van de cliënt*. Utrecht. april 2007.

Ideaal voelen jongeren zich veilig genoeg om hun onvrede onmiddellijk met hun begeleider te bespreken. Blijft de onvrede, dan moet de jongere op begeleiding bij de externe klachtenbehandeling kunnen rekenen.

Het klachtenmechanisme van de conceptnota beantwoordt grotendeels aan deze criteria. De maandcommissaris stimuleert jongeren om hun ongenoegen met het personeel of de verantwoordelijke te bespreken. De maandcommissaris bemiddelt en zoekt met de betrokkenen naar een oplossing waarin ieder zich terugvindt. Lukt dit niet of wil de jongere liever rechtstreeks naar het externe Klachtenbureau dan begeleidt de maandcommissaris hem daarbij.

De conceptnota stelt dat het Klachtenbureau het interne klachtenmechanisme niet in de weg staat. Beide systemen zien de nota naast elkaar opereren.

We volgen deze denkwijze wanneer het interne klachtenmechanisme op voorzieningsniveau gedefinieerd wordt. Het VN-Comité pleit voor een procesmatige benadering van klachtenbehandeling. Een kwaliteitsvol klachtenmechanisme is zowel 'case-based' als 'cause-based'. Overleg tussen jongere en directie onder begeleiding van de maandcommissaris is daarin een eerste essentiële stap.

We volgen de denkwijze minder, wanneer het interne klachtenmechanisme op agentschapsniveau wordt gedefinieerd. Het brengt de eenduidigheid van het klachtenmechanisme in het gedrang. Het schept verwarring voor de jongere en andere betrokkenen. Tussen het Agentschap en de Cvt zien we wel structureel overleg.

Klachtenbureau tijdens en na gesloten opvang

Voor jongeren is het niet altijd evident om een klacht neer te leggen. Sommige jongeren getuigen over hun angsten die daarmee gepaard gaan. Ze vrezen voor repercussies, ook al zegt iedereen dat ze niets te vrezen hebben.

Het VN-Comité pleit voor toezicht- en klachtenmechanismen die veilig en risicogevoelig zijn. Jongeren moeten in alle veiligheid hun mening kunnen uiten en een klacht neerleggen. Er mogen geen repercussies volgen.

De conceptnota geeft aan minderjarigen de mogelijkheid om ook achteraf een klacht neer te leggen. We steunen deze keuze. Het komt tegemoet aan mogelijke angsten die samengaan met het indienen van een klacht vanuit een afhankelijke positie. Vanuit een meer onafhankelijke positie kan de minderjarige wantoestanden aanklagen.

Het Klachtenbureau zal het individuele onrecht van de jongere niet meer actief kunnen herstellen op individueel niveau na verblijf. Het Klachtenbureau en de Cvt kunnen de klacht wel als signaal en aandachtspunt meenemen in hun aanbevelingen.

Maandcommissaris bemiddelt, begeleidt en ziet toe

De conceptnota pleit voor maandcommissarissen. Eén per gesloten voorziening. Jongeren kunnen bij hem terecht met hun vragen, klachten en ongenoegen. De maandcommissaris staat de individuele jongere bij in zijn zoektocht naar een oplossing. Hij bemiddelt tussen de jongere en de betrokkenen, volgt de afspraken tussen de jongere en de betrokkenen mee op, verwijst de jongere door naar het Klachtenbureau wanneer de jongere te weinig gehoor vindt, en maakt verslag op over de behandelde klachten en hun afwikkeling. Maandelijks komt hij samen met de andere maandcommissarissen om ervaringen uit te wisselen en de leefsituatie in de voorziening, incidenten, praktijken, en vaststellingen te bespreken en af te toetsen aan mensenrechtelijke bepalingen.

We scharen ons volledig achter de functies die de maandcommissaris krijgt. Elk belevingsonderzoek met jongeren benadrukt het belang van een begeleider en de mogelijkheid om eerst op een informele manier aan de slag te gaan. De maandcommissaris zorgt voor een vlotte overgang tussen de informele en formele klachtenbehandeling.

Als lid van de Cvt overstijgt hij het 'case-niveau' en draagt hij bij aan een structurele aanpak van problemen en kinderrechten.

Tussen maand- en weekcommissaris

De conceptnota pleit voor een maandcommissaris die minstens één keer per maand langskomt. Het is belangrijk dat de maandcommissaris een goed contact heeft met de jongeren in gesloten opvang. Regelmatig langskomen draagt daar zeker toe bij.

Afhankelijk van het soort maatregel verblijven jongeren drie, zes of meer dan zes maanden in gesloten opvang. Ideaal komt de maandcommissaris meer dan één keer per maand langs. Jongeren die voor een kortere periode in gesloten opvang verblijven moeten ook op begeleiding door de maandcommissaris kunnen rekenen. Ideaal situeert de maandcommissaris zich tussen een maand- en een weekcommissaris.

Liever extern Klachtenbureau dan beklagcommissie

De conceptnota pleit voor een extern Klachtenbureau, geen beklagcommissie naar Nederlands model. In Nederland maakt de beklagcommissie deel uit van de Cvt. De beklagcommissie kan bindende uitspraken doen, kan beslissingen van de directie schorsen. De conceptnota schuift een Klachtenbureau naar voor dat aanbevelingen met moreel gezag formuleert. De nota suggereert een motiveringsplicht in hoofde van de betrokken voorziening. Het externe Klachtenbureau wordt in het Kinderrechtencommissariaat ingebed.

We waarderen de keuze van de nota om het Nederlandse model te verlaten en expliciet te kiezen voor bemiddeling. De Nederlandse beklagcommissie is, bij wijze van spreken, een eerste rechter die bindende uitspraken doet. Hierdoor leunt de dynamiek van de beklagcommissie sterk aan bij een juridische dynamiek. Er is een eiser en een verweerder. Er zijn strikt uitgeschreven bureaucratische procedures.

De oplossingsgerichte bemiddelende aanpak van de maandcommissaris in de nota maakt het mogelijk om de juridische dynamiek van de beklagcommissie te verlaten. Bemiddeling kan de wisselwerking tussen eiser en verweerder mogelijks overstijgen en ruimte maken voor een herstelgerichte aanpak. En dit zonder verlies van de rechtspositie van de minderjarige want deze blijft de toetsteen van de maandcommissaris. Treft de maandcommissaris wantoestanden en rechtenschendingen aan dan schakelt hij na overleg met de jongere het Klachtenbureau in.

De keuze voor de inbedding van het Klachtenbureau in het Kinderrechtencommissariaat is logisch, gezien de actuele werking van het Kinderrechtencommissariaat. De bevoegdheden, de beoordelingsruimte en de werking van het Klachtenbureau sluiten naadloos aan bij de werking en bevoegdheden van het Kinderrechtencommissariaat. Het Kinderrechtencommissariaat engageert zich om het Klachtenbureau in zijn bestaande werking te integreren. Met het Vlaams Parlement zullen afspraken moeten worden gemaakt over de jaarlijkse begroting en de rekeningen van het Klachtenbureau.

Liever toezicht dan visitaties

De conceptnota kiest voor een Cvt die bestaat uit maandcommissarissen, ondergebracht onder het Vlaams Parlement. Eén keer per maand komen de maandcommissarissen samen om ervaringen te bespreken en visitaties voor te bereiden. Op regelmatige basis treedt de Cvt als visitatiecommissie op. Ze belicht dan één of meerdere aspecten van het leven in een voorziening en rapporteert daarover aan de Vlaamse Regering en/of bevoegde minister, Jongerenwelzijn en Zorginspectie, het Vlaams Parlement en het Kinderrechtencommissariaat.

Het Kinderrechtencommissariaat is zeer tevreden met de keuze van een Cvt. Een Cvt maakt het mogelijk om op regelmatige basis aanwezig te zijn en toe te zien op het reilen en zeilen in de gesloten opvang. De leden van de Cvt zijn minstens één keer per

maand in een voorziening. De multidisciplinaire samenstelling maakt toezicht vanuit verschillende perspectieven en disciplines mogelijk. Een paritaire samenstelling geeft aan de ‘samenleving’ de kans om mee toe te zien op de leefomstandigheden van minderjarigen in detentie.

Het toezicht van de Cvt als groep in een voorziening, omschrijft de conceptnota als visitaties. De Cvt treedt geregeld op als visitatiecommissie. Om begripsverwarring met bijvoorbeeld de visitatiecommissies voor de universiteiten te vermijden, pleiten we voor het behoud van de term Cvt, in plaats van visitatiecommissie. Visitatiecommissies, zoals we die kennen aan de Vlaamse universiteiten, zijn het antwoord op een afwezigheid van inspectie in het universitair onderwijs. Visitatiecommissies zijn samengesteld uit peers en komen zeker niet regelmatig langs.

Extern toezichtmechanisme = onafhankelijk toezichtmechanisme

De onafhankelijke positie van de Cvt bij het Vlaams Parlement is essentieel voor zijn werking. Ervaringen met de werking van de Cvt's onder de minister van Justitie, bij volwassen gevangenen, leert ons dat dit niet voor de hand ligt. Als de minister van Justitie instaat voor het werkingskader van de commissies, dan blijft het functioneren van deze commissie in belangrijke mate afhankelijk van de ruimte die de minister zelf hen toebedeelt⁵². De conceptnota anticipeert op deze nadelen: de Cvt wordt ingebed in het Vlaams Parlement, het secretariaat wordt ondergebracht bij het Kinderrechtencommissariaat, de kinderrechtencommissaris is voorzitter van de Cvt, het huishoudelijk reglement van de Cvt wordt ter goedkeuring aan het Vlaams Parlement voorgelegd, het Vlaams Parlement bekrachtigt de kandidaat-leden van de Cvt en met het Vlaams Parlement zullen afspraken moeten worden gemaakt over de jaarlijkse begroting en de rekeningen van de Cvt.

6.2. Klachtenmechanismen voor minderjarige gebruikers van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen

Deel II van de conceptnota zet de eerste stappen naar een algemeen klachtrecht voor minderjarigen zoals artikel 78 van het decreet IJH vraagt.

“Ten einde de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp te garanderen organiseert de Vlaamse Regering ... een klachtrecht voor minderjarigen, ouders, opvoedingsverantwoordelijken en vertrouwenspersonen van minderjarigen.”

Vormelijk pleit de nota voor intersectoraal, paritair samengestelde regionale klachtenbureaus. Deze moeten het sluitstuk vormen van de bestaande interne klachtenregelingen in de verschillende gezondheids- en welzijnssectoren.

De conceptnota doet geen uitspraak over de hiërarchische verhouding tussen de bestaande interne klachtenregeling en de regionale klachtenbureaus. Moet de interne klachtenregeling eerst worden uitgeput alvorens de minderjarige naar een regionaal klachtenbureau stapt?

Ook omschrijft de nota niet exact welke sectoren deel uitmaken van het toepassingsgebied. Zeker is, dat de nota ruimer wil gaan dan de jeugdhulp en dat klachten over de

⁵² Centrale toezichtraad voor het Gevangeniswezen. *Jaarverslag 2008-2010*. http://justitie.belgium.be/nl/binaries/centrale_toezichtsraad_rapport_2008-2010_tcm265-156810.pdf. Federale ombudsman. *Een onafhankelijk en doeltreffend toezicht op de gevangenen en de andere federale plaatsen van vrijheidsberoving waarborgen*. <http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek/aanbevelingen/algemene-aanbevelingen/2010/aa-1002>.

toegangspoort, de sociale dienst gerechtelijke jeugdhulp en de vertrouwenscentra kindermishandeling niet bij de regionale klachtenbureaus mogen terechtkomen⁵³.

Net als voor de Cvt en het Klachtenbureau schuift de nota een ruime beoordelingsruimte naar voor. Ook internationale bepalingen, zoals het Kinderrechtenverdrag, maken er deel van uit.

Het Kinderrechtencommissariaat steunt de ambities van de conceptnota om een algemeen klachtrecht voor minderjarigen te realiseren. Het is het ideale antwoord op een kluwen aan sectorale klachtenmechanismen in het welzijns- en gezondheidslandschap. Ook waarderen we de ruime beoordelingsruimte. Het VN-Comité pleit voor klachtenmechanismen die er toe doen, die relevant zijn voor kinderen en jongeren. Een ruime toetssteen maakt dit mogelijk.

Wel stellen we vragen bij de omvang van de ambities. We kijken naar de intersectorale regionale klachtenbureaus als de eindfase van een grootschalig intersectoraal proces. Maar moet het niet kleinschaliger starten?

Beperk het toepassingsgebied tot integrale jeugdhulp

Het Kinderrechtencommissariaat gelooft eerder in een stapsgewijze aanpak. Regionale intersectorale klachtenbureaus voor minderjarigen in de IJH zouden voor veel minderjarigen en betrokken actoren nu al een duidelijk verschil kunnen maken.

Na de pilootfase gaat het decreet IJH voor heel Vlaanderen van start. Minderjarigen, ouders, jeugdhulpaanbieders en -begeleiders moeten hun weg vinden in de nieuwe structuur. Minderjarigen riskeren uit de boot te vallen omdat niet iedereen vertrouwd is met die nieuwe structuur. Helaas kunnen minderjarigen, ouders en betrokken actoren enkel bij interne sectorale klachtenmechanismen aankloppen, terwijl het recht op zorg integraal georganiseerd wordt. Waar kunnen minderjarigen met hun klachten terecht? Waar kunnen betrokken actoren wantoestanden aanklagen? Wie rapporteert de lacunes in het integrale jeugdbeleid? Klachten bij onze Klachtenlijn tonen de eerste tekenen van deze gebreken aan.

Intersectorale aanpak is noodzakelijk

Het Kinderrechtencommissariaat schaaft zich achter de intersectorale visie op klachtenbehandeling.

Door de intersectorale aanpak kunnen de regionale klachtenbureaus een fundamentele bijdrage leveren aan de uitbouw van een integraal jeugd- en kinderrechtenbeleid. De rapporten van de intersectorale regionale klachtenbureaus zullen een bron aan informatie vrijgeven. Ze zullen een fundamentele bijdrage leveren aan de uitbouw van een integraal kwaliteitsbeleid.

Zoals eerder gezegd, klachten van jongeren stoppen niet bij beleidsgrenzen of grenzen van sectoren. Een klacht durft wel eens het resultaat te zijn van een mank hulpverleningstraject over de verschillende sectoren heen.

Ook sluit de intersectorale benadering van de regionale klachtenbureaus perfect aan bij regelgeving die steeds meer op samenwerking aanstuurt. Het decreet integrale jeugdhulp structureert de samenwerking tussen Jongerenwelzijn, Algemeen Welzijnswerk, Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, Centra voor leerlingenbegeleiding, Kind & Gezin, Centra voor Integrale Gezinszorg en Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

Het decreet gezinsondersteuning nodigt, naast Kind en Gezin, andere actoren uit om in het samenwerkingsverband van de Huizen van het Kind te stappen.

⁵³ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van de dames Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen en Sonja Claes over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen. *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14 nr. 2312/1. p. 75.

Liever eenduidige klachtenmechanismen

De conceptnota wenst dat de regionale klachtenbureaus de interne klachtenregelingen van de sectoren niet doorkruisen. De nota blijft de interne klachtenregelingen in zijn belang erkennen.

Afhankelijk van de wijze waarop de interne klachtenregeling gedefinieerd wordt, kunnen we deze keuze steunen. Situeert de interne klachtenregeling zich op voorzieningsniveau dan moedigen we de denkpiste aan. Minderjarigen en hun context hebben er alle belang bij dat er eerst op voorzieningsniveau naar oplossingen gezocht wordt. Lukt dit niet, dan moet de minderjarige en zijn context bij een externe instantie kunnen kloppen.

Situeert de interne klachtenregeling zich op sector- of agentschapniveau dan betreuren we de keuze. Naar welk sectoraal klachtenmechanisme moet de minderjarige stappen wanneer zijn klacht meerdere sectoren treft? Wanneer hij klachten heeft over zijn traject of trajectbegeleiding? Het decreet IJH zegt dat elke betrokken actor verantwoordelijk is voor de trajectbeleiding van de minderjarige.

De conceptnota wenst dat klachten over de toegangspoort, de sociale dienst gerechtelijke jeugdhulp en de vertrouwenscentra kindermishandeling niet door de regionale klachtenbureaus worden behandeld. Het is niet duidelijk waarom. Zou het niet beter zijn om deze klachten ook bij de regionale klachtenbureaus te laten toekomen?

Regionaliteit als eerste stap naar toegankelijkheid

Het Kinderrechtencommissariaat pleit voor toegankelijke klachtenbureaus. Minderjarigen moeten op verschillende manieren een klacht kunnen neerleggen. Ze moeten de tijd krijgen om hun ongenoegen te uiten. Zelf geven ze de voorkeur aan een informele aanpak. Lukt dit niet dan willen ze gehoor vinden bij een onafhankelijk extern klachtenmechanisme.

De conceptnota pleit voor regionale klachtenbureaus. De regionale invulling is een extra stimulans om vaker ter plaatse te gaan, klachten van minderjarigen te aanhoren, samen met hen naar oplossingen te zoeken en waar nodig aanbevelingen te formuleren, wantoestanden aan te kaarten en daarover te rapporteren.

De conceptnota denkt aan intersectoraal paritair samengestelde klachtenbureaus. Volledig onafhankelijk zijn de klachtenbureaus niet. De huidige sectorale klachtenbehandelaars maken er deel van uit. De intersectorale samenstelling pleit in het voordeel van de 'caused-based' benadering van de klachten.

De nota kijkt naar de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat als beroepsinstantie voor de regionale klachtenbureaus. Het Kinderrechtencommissariaat neemt zijn reeds bestaande rol van Klachtenlijn en beroepsinstantie graag verder op.

De vertrouwenspersoon bemiddelt, begeleidt en ziet toe?

Belevingsonderzoek met minderjarigen over klachtenmechanismen benadrukken het belang van begeleiding tijdens de klachtenbehandeling. Professionele vertrouwenspersonen van minderjarige bevestigen deze onderzoeksresultaten. Minderjarigen benadrukken de emotionele en relationele kant van de zorg en drukken zich, bij ongenoegen, emotioneel uit. Het is de taak van de vertrouwenspersoon om de minderjarige bij te staan, wanneer hij zijn ongenoegen bij een klachtenbureau wil aankaarten. Niet zelden schuilt er achter hun emoties een klachtenswaardig ongenoegen⁵⁴. De conceptnota spreekt zich niet uit over een begeleidende figuur of instantie die de minderjarige en zijn context bijstaat bij zijn klachtenbehandeling.

⁵⁴ Uiteenzetting door mevrouw Ineke Glissenaar, directeur-bestuurder van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) in Amsterdam. Ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp. Hoorzittingen. *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013 nr 1952/2.

Minderjarigen hebben recht op een vertrouwenspersoon. Artikel 24 van het Rechtspositedecreet zorgt daarvoor. Het decreet IJH specificeert de functies van de vertrouwenspersoon. Hij ziet toe op de belangen van de minderjarige, bemiddelt en volgt de situatie op.

Zou het niet wenselijk zijn om de begeleidende rol van de maandcommissaris voor minderjarigen in gesloten opvang door te trekken naar de vertrouwenspersoon voor minderjarigen in de IJH? Naar voorbeeld van het Nederlands Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg benadrukken we het belang van professionalisering van de vertrouwenspersonen.