

Inspecties integrale jeugdhulp met focus op de rechtspositie van de minderjarige

Lessen en uitdagingen

Peter Michielsens

Inspecteur-generaal Onderwijs¹

1. INLEIDING

Twee inspectiediensten van de Vlaamse Gemeenschap (met een verschillende traditie en een verschillende cultuur) die samen een onderzoek hebben uitgevoerd, dat wekt nieuwsgierigheid. Voldoende om er even bij stil te staan en er lessen uit te trekken.

De Zorginspectie en de Onderwijsinspectie onderzochten de wijze waarop de rechtspositie van de minderjarigen in de betrokken voorzieningen wordt uitgevoerd, welke invloed het betrokken decreet heeft op hun werking en hun beleid, welke (niet-)aanwijsbare gevolgen dit decreet heeft voor de minderjarige en/of zijn ouders.

Toch gaat het in deze bijdrage niet zozeer over een louter zakelijke beschrijving van resultaten en toelichting van cijfers. We willen vooral nadenken over wat uit dit onderzoek kan worden gehaald als zinvolle uitdagingen voor de toekomst van de minderjarige binnen de hulpverlening en voor de werking (te begrijpen als: beleid, actieve hulpverlening en kwaliteitswaarborgen) van de voorzieningen zelf. De lessen die we hierover uit dit onderzoek halen, kunnen we echter niet naast ons leggen wanneer we ons vragen stellen over de wijze waarop we toezicht houden op de voorzieningen. Kortom: deze bijdrage biedt de gelegenheid om enkele suggestieve reflecties te formuleren betreffende het toezicht, de inspectie en de wijze van inspecteren zelf.

Het onderzoek dat de inspectie heeft gevoerd is o.i. uniek in de Vlaamse Gemeenschap omdat voor het eerst twee inspectiediensten samen een evaluatierapport hebben voorbereid. Het is des te unieker omdat de inspectieculturen erg verschillend zijn. Zo heeft de Onderwijsinspectie sinds lang een sterke traditie in kwaliteitsevaluaties waarbij het referentiekader een systematisch geheel van onderwijsspecifieke *kwaliteits*indicatoren bevat. De Zorginspectie werkt veel sterker vanuit reglementair ingeschreven standaarden. Vooraleer de gezamenlijke inspecties konden starten was het nodig om elkaar te vinden, zodat vanuit één transparant kader op het werkveld kon worden vastgesteld hoe het vandaag gesteld is met de implementatie van het Decreet Integrale Jeugdhulp en het Decreet Rechtspositie Minderjarige in de verschillende voorzieningen van

hulpverlening. Dat evaluatiekader is na veel vergaderen en nadenken tot stand gekomen.

Het rapport is nu definitief bekrachtigd. Het levert een duidelijk beeld op twee niveaus:

- Enerzijds krijgt men een beeld van hoe in algemene zin in de Vlaamse Gemeenschap het DRM is ontvangen, opgevolgd, realiteit is geworden.
- Anderzijds biedt het rapport voor de verschillende voorzieningen een genuanceerd beeld over de stand van zaken m.b.t. het DRM.

Dit rapport is erop gericht de overheid, de voorzieningen maar ook de individuele hulpverleners zelf te stimuleren. Het is er bovendien op gericht bij te dragen tot een uitdrukkelijke verbetering van de rechtspositie van de minderjarigen zelf. De inspecties dragen op die wijze bij tot de implementatie van het decreet.

2. EEN POSITIEVE BOODSCHAP

Een eerste les in het inspectierapport verwijst vooral naar een positieve boodschap.

Het is duidelijk dat de voorzieningen het DRM hebben verworven. Ze kennen het, ze begrijpen het belang ervan voor de hulpverlening, ze tonen aan dat ze erin geloven door op het niveau van beleid van hun voorziening inspanningen te leveren, bijvoorbeeld door onderwerpen die in het DRM aan bod komen een plaats te geven in hun vormingsplan.

Deze aanvaarding van het DRM heeft dus *in zekere zin* tot een actieve omgang met de voornaamste bepalingen van het decreet geleid. In algemene zin kan worden gesteld dat het decreet zeker geen dode letter is gebleven; het decreet heeft in de hulpverlening betekenis verworven.

Maar *toch is er nog werk aan de winkel*, volgens de vaststellingen die de inspectie ter plaatse heeft gemaakt.

Zo meent de inspectie dat het denken over de betekenis van het DRM (en dienvolgens de implementatie ervan) nog niet voltooid is. De inspectie stelt de nood aan blijvende en breed gedragen reflectie vast, willen we tot een nog betere integratie van de basisregels van het decreet binnen de voorzieningen komen.

Die les uit het inspectierapport – om verder werk te

1. De auteur is sedert januari 2011 met pensioen.

maken van reflectie – daagt de voorzieningen uit. Een krachtige, volgehouden reflectie zal resulteren in een instellingsgebonden visie op de rechten van de minderjarigen die veel *expliciet* zal zijn. Daarbij kan ook het aandeel van de jongeren en hun ouders nog groter worden.

Zo'n visie zal veel meer omvattend zijn d.w.z. dat ze oog zal hebben voor alle aspecten van de rechtspositie.

Bovenal moet deze volgehouden reflectie resulteren in een visie die *gekend en bekend is bij de gebruikers zelf*. Voorwaarde daartoe is echter dat de gebruikers bij het tot stand komen van die visie zelf betrokken worden. *Betrokkenheid* zal leiden tot betere aanvaarding, een verwachting die we zeker ten aanzien van de minderjarige gebruikers als een basisvereiste willen vooropstellen.

Een krachtige visie is de basis voor een krachtig beleid. Een krachtig beleid is op de eerste plaats zichtbaar in de wijze waarop binnen de voorziening de verschillende hulpverleners handelen.

Gelijkgerichtheid van handelen draagt bij tot grotere transparantie en biedt kansen om professionaliteit te delen. Die gelijkgerichtheid is echter niet louter een kwestie van afstemming van de hulpverleners onderling. Gelijkgerichtheid is ook een kwestie van *afstemming* tussen de beleidsverantwoordelijken en de hulpverleners. Gelijkgerichtheid impliceert dat zowel wie verantwoordelijkheid draagt voor het beleid als wie reële hulp verleent, vanuit een zelfde referentiekader denkt, dezelfde basiswaarden en -normen hanteert, dezelfde doelstellingen nastreeft.

Het rapport daagt de voorzieningen en de hulpverleners ook uit om verdere stappen te zetten in hun benadering van *de minderjarige als volwaardige cliënt* met rechten.

In alle sectoren (ook in het onderwijs) stellen we vast dat het aanvaarden van minderjarigen als volwaardige deelnemers bij kernprocessen moeilijk, vooral gevoelig ligt. We kunnen op basis van het rapport enkel gissen naar verklaringen voor deze gevoeligheid. Een mogelijke verklaring hiervoor kunnen we vinden in onze inschatting van de mate van handelingsbekwaamheid. Wat jongeren aankunnen zou wel eens (niet per se altijd) onderschat kunnen worden. Een juiste inschatting zal des te nauwkeuriger haalbaar zijn in de mate dat we de handelingsbekwaamheid van jongeren in een voldoende breed perspectief van onze handelingsrelaties plaatsen.

Minderjarigen kunnen op een eigen aangepaste wijze volwaardig betrokken worden bij "hun" hulpverlening. Dit veronderstelt dat zij maximaal over *informatie over hun rechten* beschikken. Vanuit die informatie over hun rechten kunnen we hun *kansen tot spreken* bieden. De zorg over de haalbaarheid en zinvolheid van volwaardige informatie en inspraak moet ons uitdagen om kennis te nemen van goede praktijkvoorbeelden. Die voorbeelden tonen aan dat het de moeite loont om ook bij zeer kwetsbare minderjarigen ruimte te maken en open-

heid te creëren voor hun rechten. De onzekerheid over wat minderjarigen, ook de zeer kwetsbare minderjarigen, aankunnen binnen een hulpverleningsrelatie moeten we durven overstijgen door creatief en correct onze relatie met hen uit te bouwen.

3. DE INVLOED VAN REGELGEVING

Een tweede opvallende vaststelling van de inspectie verwijst naar de invloed van regelgeving op de dagelijkse realiteit. De minderjarige krijgt een duidelijker plaats, zijn positie beïnvloedt ons kwaliteitsvol handelen. Kortom: zijn statuut is duidelijker geworden.

De inspectie stelt uitdrukkelijk dat het decreet heeft bijgedragen tot een beter juridisch statuut voor de minderjarige. De uitdaging om de minderjarige in zijn rechten te erkennen, staat niet ter discussie. Er worden duidelijke inspanningen geleverd om de minderjarige zelf vertrouwd te maken met zijn rechten. De optimale situatie is wellicht meestal nog niet gehaald. Het is dan ook evident dat we in een andere hulpverleningscultuur zullen functioneren dan voorheen naarmate we verder zullen groeien in de volwaardige aanvaarding van de rechten van de minderjarige.

Het sterker rechtsstatuut van de minderjarige heeft betekenis voor het handelen van de hulpverleners: het daagt hen uit om bij de hulpverlening meer rekening te houden met die rechten. De relatie tussen de hulpverlener en de minderjarige verschuift van een eerder "gesloten" engagement (*i.e.* waarbij tussen hulpverlener en minderjarige eerder hiërarchisch wordt gedacht) naar een relatie van wederzijdse betrokkenheid (waar de aandacht sterker op "gelijkwaardigheid" ligt). Minderjarigen hebben het recht actief betrokken te zijn bij de hulpverlening die hen zelf betreft. Het is dan wel noodzakelijk dat hulpverleners adequaat werk maken van het toegangsrecht tot hun dossier en van adequate toegankelijkheid tot de hulpverlening. Deze uitdaging tot het opbouwen van een meer adequate relatie impliceert dat ze op de juiste wijze de bekwaamheid van de minderjarige inschatten. Wellicht is het dan ook aangewezen te investeren in handvatten voor de hulpverleners die deze inschatting kunnen ondersteunen.

Deze uitdaging om de relatie tussen de hulpverlener en de minderjarige te optimaliseren, kan evenwel ook tot een te strakke, te exclusieve juridische benadering leiden. Een exclusief juridische benadering van de hulpverleningsrelatie kan tot spanning leiden met de professioneel verwachte, nagestreefde handelingsrelatie. We moeten ons ervoor hoeden in onze handelingsrelatie het juridische als *exclusieve* norm te hanteren: een efficiënte handelingsrelatie is meer dan een handelingsrelatie die juridisch correct is.

4. HET DEONTOLOGISCH KADER

Een derde belangrijke les uit het onderzoek heeft te maken met de spanning die zou kunnen ontstaan tussen een eigen deontologisch kader en het kader van de juridisch vastgelegde rechten van de minderjarigen.

Deontologie verwijst essentieel naar waarden en ethische normen die vanuit een beroepsgroep als essentieel worden vooropgesteld. Zeker in een hulpverleningscontext is het evident en noodzakelijk dat vanuit de eerste actoren nagedacht is over die onderliggende ethische normen.

Een deontologische code mag als zodanig ook in een veranderende context niet ter discussie gesteld worden. Het onderliggend ethisch gedachtegoed moet wijzigende contexten overstijgen.

We moeten ons er dus voor hoeden om de eigen deontologische regels een hogere sturende betekenis te geven: een deontologische code ent zich qua uitvoering op de algemene juridische context waarbinnen handelingen gesteld moeten worden, niet omgekeerd.

Het ligt dus voor de hand dat de rechten van minderjarigen niet ondergeschikt kunnen worden aan interne deontologische regels. Het komt er op aan om die rechten voorafgaand te aanvaarden en rechtstreeks te integreren in de jeugdhulpprocessen. Door het vastleggen van hun rechten heeft de decreetgever immers uitdrukkelijk aangegeven dat hij minderjarigen meer handelingsbekwaam acht dan wellicht spontaan wordt ingeschat. Minderjarigen moeten kansen krijgen om actief te participeren aan het proces van hulpverlening. De decreetgever ziet hen als volwaardige partners, niet als passieve subjecten.

5. KRITISCHE BEDENKINGEN

Hierna volgen nu enkele meer kritische bedenkingen bij de resultaten van het onderzoek.

a. Het is duidelijk dat het DRM meer bevat dan wat “flankerende regelgeving”.

Het DRM heeft betekenis voor de essentie en voor de kwaliteit van hulpverlening. De decreetgever heeft gewenst dat de rechtsregels voor minderjarigen zouden bijdragen tot het kwalitatief verbeteren van het hulpverleningsproces. De onderliggende gedachte is duidelijk: minderjarigen hebben rechten omdat zij als persoon aanvaard worden als volwaardige deelnemer aan het maatschappelijk leven.

Vanuit dit geloof in de betekenis van het DRM kan de handelingsrelatie tussen de hulpverlener en de minderjarige zelf als een krachtig autonoom proces van hulpverlening versterkt worden. Dit veronderstelt dat de voorzieningen bekwaam zijn om de rechtsregels om te zetten in hun concreet beleid en in de wijze waarop zij de hulpverlening gestalte geven. Die voorwaarde is evenwel niet haalbaar indien de professionaliteit van de hulpverleners zelf niet aanwezig zou zijn. In die zin

beklemtoont ook dit onderzoek opnieuw een belangrijke voorwaarde voor efficiënte hulpverlening nl. hulpverleners die permanent de eigen professionaliteit onderhouden en vervolmaken.

Maar het vertrouwen in de kracht van het DRM voor de concrete hulpverlening zal evenmin tot meer efficiëntie leiden als ook niet het vermogen om een kwaliteitsvol beleid voor de eigen voorziening te voeren aanwezig is. In een beleidskrachtige omgeving kan en zal de individuele hulpverlener tot meer in staat zijn dan in een omgeving waarin hij als een geïsoleerde professional het beste van zichzelf geeft. Een voorziening met een groot beleidsvoerend vermogen biedt waarborgen op adequate hulpverlening en betekent altijd een meerwaarde voor het dagelijks werk van de hulpverleners.

b. De overtuiging dat het DRM een meerwaarde betekent voor de hulpverlening moet ook aanzetten om het toezicht op de voorzieningen kritisch te evalueren.

Overheden die toezicht organiseren voor de actoren die zij via hun beleid aansturen en ondersteunen moeten altijd keuzes maken tussen louter normcontroleerend toezicht waarbij het handhaven van de regelgeving prioritair staat, en een meer open kwaliteitsevaluerend toezicht waarbij het stimuleren van verbetering en groei als minstens even belangrijke doelstellingen worden nagestreefd dan het louter vaststellen van de naleving van de regels.

Het is onze overtuiging dat ook de Vlaamse overheid permanent kritisch zal moeten nadenken over de keuze die zij maakt m.b.t. toezicht. Ervaringen van de Onderwijsinspectie m.b.t. een sterk kwaliteitsstimulerend concept van toezicht in onderwijsinstellingen hebben geleerd dat die keuze niet als een zwart-witverhaal mag worden benaderd. Een grotere maturiteit op het vlak van interne kwaliteitszorg binnen een onderwijsinstelling biedt ook meer ruimte om een exclusief normcontroleerend toezicht te vervangen door een meer stimulerende kwaliteitsevaluatie.

Een *stimulerende* kwaliteitsevaluatie kan nog sterker uitgebouwd worden in de sector van de hulpverlening. Dergelijke benadering van toezicht op voorzieningen heeft evenwel enkel zin indien ze ook aanvaard wordt door de overheid zelf (dat lijkt evident, want zij zal in eerste instantie dergelijk concept van toezicht moeten initiëren), door de voorzieningen (die moeten zich bereid tonen om eigen kwaliteitsbewaking en extern kwaliteitstoezicht als één kwaliteitsproces te aanvaarden) en door de cliënten (zonder wier betrokkenheid bij kwaliteitsonderzoek dergelijk concept geen reële inhoud krijgt).

c. De inspecties hebben iets merkwaardigs aan het licht gebracht: voorzieningen waar de rechten van minderjarigen al sterker verankerd zijn in sectorale reglementering of kwaliteitsdecreten scoren ook sterker dan voorzieningen waar dit niet aanwezig is. Dit wijst erop dat de voorzieningen vooral oog hebben voor de eigen sec-

torspecifieke instructies en stimuli. Sectoroverschrijdende regelgeving is pas in tweede instantie aan de orde.

Het spreekt voor zich dat het DRM niet apart moet worden herhaald in sectorspecifieke regels of decreten. Het ligt wel voor de hand dat de voorzieningen zich uitgedaagd weten om zich op te stellen voor sectoroverschrijdende decretale regels, die de kern van de hulpverlening raken. Het DRM raakt inderdaad de kern van de hulpverlening omdat het cliënten actief betekenis geeft in het hulpverleningsproces.

6. BESLUIT

Tot besluit enkele perspectieven voor de toekomst. In feite herhalen ze wat onderliggend al uitvoeriger aanwezig was in deze bijdrage.

Vooreerst is er het perspectief van de kwaliteitszorg. De betekenis van het DRM ligt uiteraard in de wijze waarop de voorzieningen ermee omgaan. De betekenis van een evenwichtig systeem van interne kwaliteitszorg ligt in haar impliciete kracht tot permanente verbetering. Die kracht is verbonden met de evidente en noodzakelijke kwaliteitscyclus die vanuit een krachtig intern kwaliteitszorgsysteem wordt gerealiseerd. De cyclus van systematisch plannen, uitvoeren, evalueren en bijsturen als een altijd aanwezig *perpetuum mobile* waarborgt dynamisch handelen, *i.e.* dynamisch sturen en bijsturen van de hulpverlening. Het spreekt voor zich dat kinderrechten als basisnorm, als standaard, in dit intern kwaliteitszorgsysteem opgenomen worden.

De ervaringen uit het onderzoek m.b.t. het DRM bieden ook perspectief voor de inspectie zelf.

Vooreerst – zoals al eerder aangegeven – is een inspectie een evidente (dus ook niet te loochenen) actor bij, binnen een overheid. In concreto moeten we er blijven van uitgaan dat toezicht op de praktijk van de hulpverlening betekenis en invloed heeft voor het beleid dat een overheid zal voeren.

Maar zeer specifiek voor een inspectie, en daardoor anders dan voor de beleidsvoorbereidende administratie, kan een inspectie ook een niet te loochenen partner van de voorzieningen zijn. In de mate waarin evaluaties en controles door voorzieningen met een open geest

gelezen worden als uitnodigingen en uitdagingen voor verbetering, zullen zij zich sterker verbonden voelen met de inspectie en via de inspectie met de beleidsambities van “haar” overheid.

Dergelijke inspectie zal meer resultaatgericht kunnen opereren naarmate ze als organisatie meer flexibel haar toezichtprocessen kan uitwerken. Afhankelijk van de graad van maturiteit die bij een voorziening aanwezig is, moet de inspectie op termijn in staat zijn om te kiezen voor hetzij integraal toezicht, hetzij een meer beperkt en dus gedifferentieerd toezicht. Een zelfde flexibiliteit moet het op termijn mogelijk maken inspecties in het ene geval meer normgericht uit te voeren, terwijl bij andere instellingen veeleer onderzocht kan worden wat de betekenis is van de kwaliteit van afgelegde weg voor verdere ontwikkeling.

De inspectie zal uiteraard ook werk moeten maken van het zichtbaar stellen van het DRM in haar toezicht zelf. Het integreren van specifieke modules m.b.t. het DRM in haar instrumenten is dan ook een noodzakelijke uitdaging die de inspectie moet opnemen. Bij het oordelen over het kwaliteitsbeleid van voorzieningen zal de inspectie extra zorg besteden aan de plaats van het DRM.

Ten slotte kan de inspectie nog verder gaan en werk maken van een volwaardig instrument dat gericht is op beoordeling en toetsing van de rechten van minderjarigen in de voorzieningen, bij de hulpverlening.

Dit artikel is niet geschreven door een auteur met een lange staat van dienst binnen de sector van welzijn en hulpverlening. Als onderwijsexpert hebben we ons tijdens de hele duur van het onderzoek afstandelijk én tegelijk uitgedaagd gevoeld. Het samenwerken van twee inspecties met een eigen cultuur is niet alleen een boeiende maar tegelijk een uitdagende ervaring geworden. De kans om vanuit een meer algemeen standpunt te reflecteren over de lessen die het onderzoek aanreikt, hebben we als kritische opportuniteit willen benutten. Met grote dankbaarheid kijken we terug naar de weg die beide inspecties samen hebben afgelegd. De voorbije ervaringen zetten aan tot een hoopvolle droom over jongeren die zich beter zullen voelen bij de hulp die ieder vanuit zijn eigen context en opdracht hun met warmte biedt.