

# Handhavingsevaluatie van het Decreet Rechtspositie Minderjarigen

**Johan Put**

*Hoogleraar K.U.Leuven, verbonden aan het Instituut voor Sociaal Recht (ISR) en het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC) en vicevoorzitter van het Kenniscentrum Kinderrechten vzw (KeKi)*

**Eveline Ankaert**

*Assistente aan het Instituut voor Sociaal Recht (ISR) van de K.U.Leuven*

## 1. INLEIDING

Na ongeveer vier jaar toepassing zijn Zorg- en Onderwijsinspectie gezamenlijk nagegaan in welke mate jeugdhulpaanbieders het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp<sup>1</sup> (verder afgekort tot DRM) in de praktijk toepassen. De resultaten van en beschouwingen bij deze inspectieronde worden elders in dit nummer besproken<sup>2</sup>.

De inspectiediensten hebben vooraf een bepaald evaluatiekader afgesproken, dat enigszins afwijkt van hun gewone wijze van inspecteren<sup>3</sup>. De aldus uitgevoerde inspectie levert veel informatie en interessante bevindingen op. Er bestaan evenwel veel manieren om (de toepassing van) wetgeving te evalueren. De bedoeling van deze bijdrage is de evaluatie van het decreet (en de toepassing daarvan) aan te vullen. Ook de hier gepresenteerde evaluatie is slechts gedeeltelijk, omdat:

- zij is verricht op voornamelijk theoretische wijze, zonder empirisch onderzoek. Er wordt wel deels gebruik gemaakt van de (empirische, maar niet wetenschappelijke) resultaten van de inspectieronde;
- zij een beperkt toetsingskader hanteert, en dus niet omvattend alle mogelijke evaluatiecriteria inzet, noch op alle onderdelen van het decreet diep ingaat.

In deze bijdrage wensen we een eerder juridisch-bestuurskundige evaluatie te maken vanuit een “handhavings”-benadering<sup>4</sup>. Twee andere juridische invalshoeken werden in andere teksten uitgewerkt:

- In een tekst kort na de publicatie van het DRM hebben we aan dat decreet een kritische juridische duiding gewijd<sup>5</sup>. Het leek ons niet zinvol de daarin aangevoerde elementen in deze bijdrage te hernemen. Hier en daar wordt er wel nog naar verwezen of worden aanvullende beschouwingen van die aard geformuleerd.
- In een andere bijdrage in dit nummer wordt het DRM getoetst aan het *internationaalrechtelijk* (kinderrechten)kader<sup>6</sup>.

## 2. HANDHAVINGSTOETSING

Cruciaal in een handhavingstoetsing is het gehanteerde handhavingsbegrip, aangezien dat de reikwijdte van de evaluatie bepaalt. In deze toetsing wordt handhaving niet in enge zin begrepen, als het opleggen en ten uitvoer leggen van sancties en maatregelen in geval van niet-naleving van een reglementering, maar wordt uitgegaan van de ruime definitie van handhaving, namelijk “elke handeling die erop gericht is de toepassing en naleving van wetten en regels in overeenstemming met hun doel en strekking te bevorderen”<sup>7</sup>. Onder regel-naleving wordt dan weer verstaan het zich feitelijk gedragen volgens bepaalde regels, en bijgevolg het zich onthouden van gedrag dat door die regels verboden wordt<sup>8</sup>.

Door de ruime interpretatie wordt duidelijk dat zowel preventieve als reactieve handhaving van belang is. Handhaving omsluit het gehele traject vanaf de voorbereiding van juridische normen tot het beëindigen van inbreuken daarop, ook nog de handhavingsketen genaamd. De gedachte achter deze ruime omschrijving

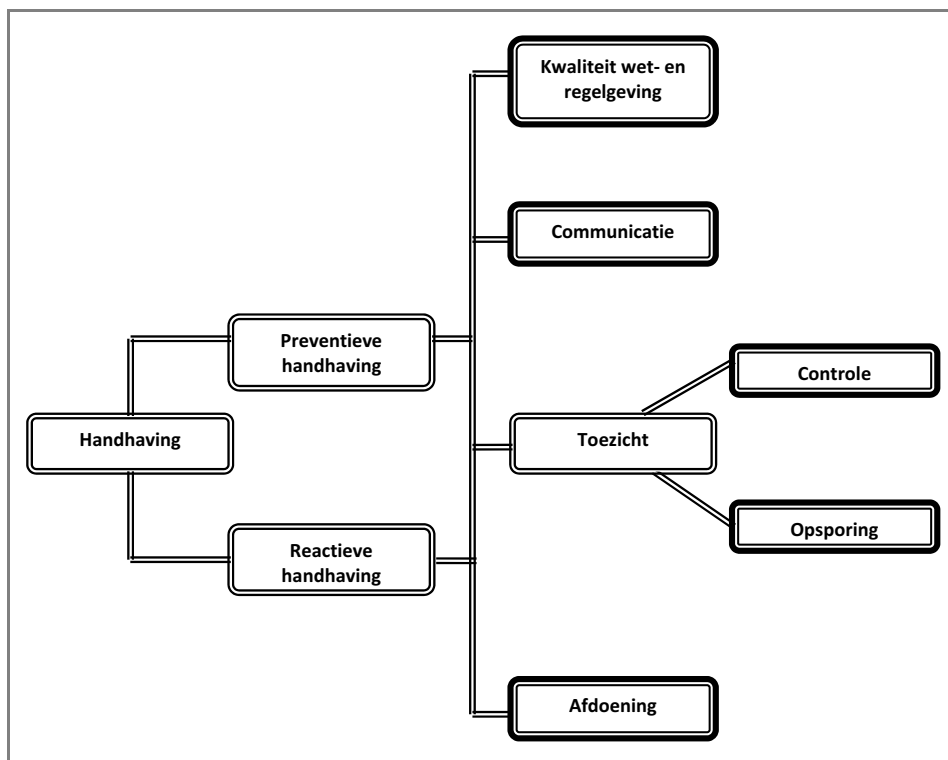
1. Decr.VI. 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, BS 4 oktober 2004.  
 2. Zie ook de websites van Zorginspectie ([www.zorginspectie.be](http://www.zorginspectie.be)), Onderwijsinspectie ([www.ond.vlaanderen.be/inspectie](http://www.ond.vlaanderen.be/inspectie)) en integrale jeugdhulp ([www.vlaanderen.be/jeugdhulp](http://www.vlaanderen.be/jeugdhulp)).  
 3. Zie ZORGINSPECTIE EN ONDERWIJSINSPECTIE, *Werk maken van kinderrechten. De decreten integrale jeugdhulp in de praktijk*, Brussel, Onderwijsinspectie Vlaanderen, 2010, 18.  
 4. Deze benadering is, in haar theoretische en operationaliseringsaspecten, grotendeels gebaseerd op E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, 3-71.  
 5. J. PUT en I. VAN DER STRAETE, “Integrale Jeugdhulp en Rechtspositie Minderjarigen”, *TJK* 2004, 230-257.  
 6. E. DESMET en J. PUT, “Het Decreet Rechtspositie Minderjarigen: een internationaalrechtelijke toetsing”, *TJK* 2011.  
 7. F.C.M.A. MICHIELS, “Handhavingsrecht en handhavingsbeleid”, in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, 8.  
 8. J.G. VAN ERP, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 5.

is dat naleving van regelgeving een doel *an sich* is en dat dit doel op diverse wijzen kan worden bereikt, gaande van wetgevingsevaluatie en communicatie over controle en opsporing tot vervolging en daadwerkelijke sanctionering<sup>9</sup>.

Om het handhavingsbegrip te operationaliseren en zo bruikbaar te maken voor de eigenlijke evaluatie van het DRM, maken we gebruik van de zgn. “handhavingsketen”<sup>10</sup>, zijnde het gehele traject vanaf het ontstaan van wettelijke gedragsnormen tot en met het bestraffen van overtredingen<sup>11</sup>. Wat de concrete opbouw van de handhavingsketen betreft (zie figuur 1 voor de “hoofdschakels”), laat handhaving zich onderscheiden in twee hoofdverschijningsvormen, preventieve en reactieve<sup>12</sup>

handhaving, elk onder te verdelen in subvormen of schakels<sup>13</sup>. Als onderdelen van preventieve handhaving worden genoemd: “kwaliteit van wet- en regelgeving”, “communicatie” en “controle”. Bij reactieve handhaving gaat het om de schakels “opsporing” gericht op concrete inbreuken en effectieve “afdoening” van inbreuken, onder de vorm van sanctionering of gedogen. Deze keten maakt duidelijk dat handhaving bestaat uit een complex en samenhangend geheel van schakels (die overigens niet altijd heel strikt af te bakken zijn) en het werk is van diverse actoren met elk hun eigen handhavingsinstrumentarium. Een goed handhavingsbeleid heeft oog voor deze diversiteit, de gewenste afstemming en wisselwerking, met het oog op de efficiënte inzet van schaarse middelen<sup>14</sup>.

Figuur 1. Handhavingsketen<sup>15</sup>



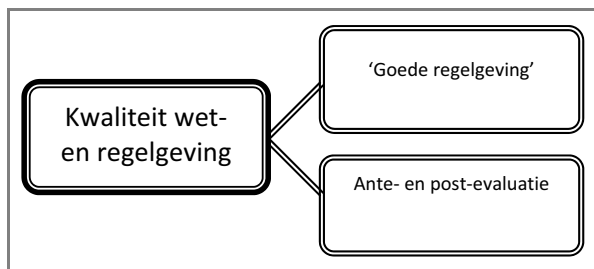
9. A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect*, 's-Gravenhage, VUGA, 1997, 249 p.
10. Een verder uitgewerkte “handhavingsketen” wordt ook gebruikt in het lopende doctoraatsonderzoek van dra. Eveline Ankaert over handhaving van de individuele gezondheidszorgverstrekking door artsen ([www.law.kuleuven.be/isr/onderzoek/lopendonderzoek/handhavingsmodel.html](http://www.law.kuleuven.be/isr/onderzoek/lopendonderzoek/handhavingsmodel.html)) en in het door prof. Johan Put en prof. Frank Hendrickx gedoedeerde vak “sociaal handhavingsrecht” (master in de rechten K.U.Leuven).
11. A.H.W.T. STAPHORST, “Themanummer: Handhaving van de sociale zekerheid”, *PS (NL)* 1995, afl. 18, 5-15. Uiteraard zijn nog andere benaderingen mogelijk. Voor een overzicht, zie [www.it11.nl/it11](http://www.it11.nl/it11); J. BRAITHWAITE, *To punish or to persuade. Enforcement of Coal Mine Safety*, Albany, State University of New York Press, 1985, 226 p.; H. ELFFERS, “Voorkomen van regelovertrading: een discussie in termen van WILLEN – KUNNEN – DURVEN – model”, *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg* 2005, 8-20; K. VAN AEKEN, “Handhaafbaarheid als aandachtspunt bij de totstandkoming van regelgeving”, in P. POPELIER (coörd.), *Straf- en administratieve sancties in Vlaamse regelgeving. Aanbevelingen voor een sterker handhavingsbeleid*, s.l., Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, 2009, 108-235, [www.wetsmatiging.be/fileadmin/user\\_upload/Publicaties/rapporten/handhaving\\_EindrapportICW.pdf](http://www.wetsmatiging.be/fileadmin/user_upload/Publicaties/rapporten/handhaving_EindrapportICW.pdf).
12. Deze handhavingsvormen worden vaak als “repressief” aangeduid. Nog los van de zekere beladenheid van die term, verkiezen we “reactief” omdat de nadruk vooral ligt op de reactie op inbreuken, en deze reactie niet steeds repressief of sanctionerend hoeft te zijn; de reactie kan bv. voornamelijk ingrijpen op de bestaansredenen van de inbreuken (die bv. ook kunnen liggen in onduidelijke of niet-gedragen wetgeving), en kan bovendien (*infra*) bestaan uit een “gedogen”.
13. K.P. GOUDSWAARD en G.J.J. HEERMA VAN VOS, “Handhaving in de sociale zekerheid”, in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, 641.
14. E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, 29.
15. E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, 44. Vgl. INSPECTIE WERK EN INKOMEN, *Handhavingsbeleid Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Nota van bevindingen over de opzet van het handhavingsbeleid vanaf 2003/2004*, s.l., 2005, 7, [http://www.iwiweb.nl/cgi-bin/as.cgi/0319000/c/start/file=/9319000/1/j9vvgdedws2muq1/vh93lezu88zc/f=/r05\\_08\\_nvbd.pdf](http://www.iwiweb.nl/cgi-bin/as.cgi/0319000/c/start/file=/9319000/1/j9vvgdedws2muq1/vh93lezu88zc/f=/r05_08_nvbd.pdf).

De logica van de keten volgend, komen nu de vijf hoofdschakels aan bod, met telkens een korte duiding, de subschakels waaruit zij bestaan, en een toepassing op het DRM. Deze toepassing is eerder verkennend: een diepgaande analyse zou meer doorgedreven (theoretisch en empirisch) onderzoek vergen.

### 3. KWALITEIT VAN WET- EN REGELGEVING

#### 3.1. ALGEMEEN

Figuur 2. Handhavingsschakel “kwaliteit wetgeving”



De eerste schakel betreffende de kwaliteit van de wet- en regelgeving heeft essentieel te maken met diverse aspecten van de eigenlijke regeling enerzijds, en de vraag of er daarvan een expliciete evaluatie (vooraf of naderhand) plaatsvindt anderzijds.

##### 3.1.1. WETGEVINGSCRITERIA<sup>16</sup>

Het eerste onderdeel betreft dus de vraag of er sprake is van “goede regelgeving”, hetgeen zowel inhoudelijk, technisch als procesmatig kan worden bekeken.

*Inhoudelijk*, aangaande de beginselen of criteria van behoorlijke regelgeving, is het in de context van het DRM relevant dat de Vlaamse Regering op 7 november 2003 acht kenmerken van kwaliteitsvolle regelgeving goedkeurde, die de leidraad moeten vormen voor de opmaak en beoordeling van regelgeving<sup>17</sup>. Deze criteria zijn:

- noodzakelijk en doeltreffend;
- doelmatig en afgewogen;
- uitvoerbaar en handhaafbaar;
- rechtmatig;
- samenhangend;
- eenvoudig, duidelijk en toegankelijk;
- onderbouwd en overlegd;
- blijvend relevant en actueel.

*Technisch* kan worden nagegaan of de regels inzake wetgevingstechniek zijn gevolgd. Van belang is hier de handleiding die werd opgesteld door de Raad van State<sup>18</sup>. Deze handleiding bevat onder meer algemene regels op het vlak van de redactiemethode en het correcte taalgebruik, algemene wetgevingstechnische regels (keuze van de soort tekst, na te streven mate van gedetailleerdheid en vormgeving) en wetgevingstechnische regels over de structuur van wetgevende en reglementaire teksten.

*Procesmatig* gaat de aandacht uit naar de wijze waarop de regelgeving tot stand is gekomen, met aandacht voor aspecten als tijd, procedures, betrokkenen, enz.

##### 3.1.2. WETGEVINGSEVALUATIE<sup>19</sup>

Het tweede onderdeel van de schakel “kwaliteit van wetgeving” peilt naar een voorafgaande en navolgende evaluatie van de (voorgenomen of uitgevaardigde) wet- of regelgeving.

Voorafgaande (*ex ante*) evaluatie gebeurt door de studie van de aanleiding van de nieuwe wetgeving, de analyse van de bestaande toestand (*as is*), de definiëring van de doelstellingen, de gewenste toestand (*to be*) en de inschatting van de impact en de neveneffecten. In Vlaanderen wordt gebruik gemaakt van een regulering-simpactanalyse (RIA), in navolging van vele andere landen en daarin gestimuleerd door de OESO. Een RIA is een gestructureerde analyse van de beoogde doelstellingen en de verwachte (positieve en negatieve) effecten

16. Aanbeveling OECD 9 maart 1995 “on Improving the Quality of Government Regulation”, C(95)21/final, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>; OECD, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, 2005, 8 p., [www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf); F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving, ons aller zorg*, Gent, Larcier, 2004, 166 p.; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 424 p.; P. POPELIER, R.A.J. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEECK, *Consultaties in de wetgevingsspraktijk: een zoektocht naar internationale best practices*, Brussel, Politeia, 2008, 170 p.; P. POPELIER, “Democratisch wetgeven”, in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Recht en democratie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 267-286; V. VERLINDEN, *De hoeders van de wet. De rol van instellingen in het wetgevingsproces*, Brugge, die Keure, 2010, 59-134; V. VERLINDEN, “Wie hoedt de wet? Op zoek naar een nieuwe invulling van de wetgevingsprocedure”, *RW* 2010-2011, 818-828.
17. KENNISCCEL WETSMATIGING, *Kenmerken van goede regelgeving*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003, 37 p., [www.wetsmatiging.be/fileadmin/user\\_upload/Publicaties/gids\\_Kenmerken\\_van\\_goede\\_regelgeving.pdf](http://www.wetsmatiging.be/fileadmin/user_upload/Publicaties/gids_Kenmerken_van_goede_regelgeving.pdf).
18. RAAD VAN STATE, *Beginselen van wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, 217 p., raadpleeg via <http://www.raadvst-consetat.be/>. Zie ook K. HENDRIX, *Taal- en formuleringproblemen in de regelgeving*, Brugge, die Keure, 2003, 461 p.; L. WINTGENS (ed.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State / La compétence d'avis du Conseil d'Etat*, Brugge, die Keure, 2003, 226 p.
19. Voor een overzicht, zie P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 424 p.; K. VAN AEKEN, *Proeven van wetsevaluatie, een empirisch geïllustreerde studie naar het wat, hoe en waarom van wetsevaluatie*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, UA, 2002, 424 p.; K. VAN AEKEN, “Wetsevaluatie tussen woord en daad”, *TVW* 2003, afl. 3, 31-37; K. VAN AEKEN, “Wetsevaluatie en de wet van de stimulerende achterstand”, *TVW* 2004, 269-274; J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2002, 70 p.; D. VERLET en F. VANLAERE, “Tijd voor kwalitatieve regelgeving in Vlaanderen met de beleidscyclus als basis voor de wetgevingskwaliteit”, in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Regelgeving & Tijd*, Brugge, die Keure, 2009, 37-83; H.B. WINTER, *Evaluatie van wetgeving. Structureren en institutionalisering van wetsevaluatie in Nederland, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2002, 52 p.; X, *Richtlijnen voor de opmaak van een ReguleringImpactAnalyse*, Brussel, Kenniscel Wetsmatiging, 2006, 47 p., [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be); [www.it11.nl/it11/](http://www.it11.nl/it11/).

van een voorgenomen regelgeving, vergeleken met de alternatieven<sup>20</sup>. Evaluatie achteraf (*ex post*), onderzoekt of de vooropgestelde doelstellingen van de wet zijn bereikt, eventueel met een kosten-batenanalyse en met oog voor de (ongewenste of niet-voorzien) neveneffecten.

### 3.2. TOEPASSING

In de toepassing van deze handhavingsschakel op het DRM is het onmogelijk op elk punt *in extenso* in te gaan. Voor sommige elementen ontbreekt ook een stuk informatie om een oordeel te kunnen vellen. Het lijkt ons evenwel dat specifiek voor het DRM een aantal negatieve en positieve elementen te melden is.

#### 3.2.1. VOORBEREIDING EN TOTSTANDKOMING

Negatief, maar dat is bekend, kan worden gewezen op de al te snelle laatste fase van de totstandkoming van het DRM. Aan zowel het DRM als het Decreet Integrale Jeugdhulp<sup>21</sup> is een lange fase van beleidsvoorbereiding, experimenten en overleg in werkgroepen voorafgegaan<sup>22</sup>. In de redactiefase van de twee decreten is veel tijd (en energie) gestoken in het (kader)Decreet Integrale Jeugdhulp, met talrijke en intensieve vergaderingen in een juridische werkgroep, maar voor het DRM was dat minder het geval. Dit werd dan nog gevolgd door een “politieke fase” met de nodige koppelingen van dossiers en het indienen van voorstellen van decreet door parlementsleden van de toenmalige meerderheidsfracties<sup>23</sup>. Dat de teksten als voorstel van decreet i.p.v. als ontwerp van decreet werden ingediend, kan officieel misschien worden voorgesteld als waardering voor het feit dat het parlement in 1998 de hervormingsbeweging inzette met een commissie *ad hoc*, maar had vooral te maken met het feit dat op deze manier een aantal als “tijdrovend” aangevoelde adviesaanvragen niet hoefden te gebeuren. De toenmalige parlementaire oppositie vroeg alsnog om een advies

van de Raad van State. De voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht de Raad van State hierom binnen een termijn van vijf werkdagen, zodat overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid RvS-Wet het advies zich moest beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling (*i.c.* het Vlaams Parlement), de rechtsgrond en de te vervullen vormvereisten. Het advies was dan ook bijzonder kort: wat deze elementen betreft, geven de ontwerpen geen aanleiding tot opmerkingen<sup>24</sup>.

Ook zou nog moeten worden nagegaan of in alle fasen van de totstandkoming van het DRM er een voldoende betrokkenheid was van alle relevante actoren (via vertegenwoordigers, uiteraard), dan wel of er niet een overwicht was van bv. de sectorale administraties, de koepelorganisaties en de kinderrechtenactoren, en een ondervertegenwoordiging van bv. cliënten – inderdaad een moeilijker te mobiliseren betrokkene.

Ondanks deze bemerkingen is het DRM ongetwijfeld een voorbeeld van een zekere mate van *responsive regulation*<sup>25</sup> in de zin van wetgeving die in overleg met de betrokken actoren tot stand is gekomen. Het DRM kende een belangrijke voedingsbodem in het Minoriusproject<sup>26</sup>. Ook waren er ten tijde van de experimenten en pilootfase van integrale jeugdhulp ad-hocwerkgroepen “Positie en participatie van de cliënt” actief die de wenselijkheid en mogelijke inhoud van het decreet bespraken<sup>27</sup>. Deze voorbereiding is ook gedocumenteerd verlopen, met een grondige analyse van de rechtspositieregeling van de minderjarigen (in het algemeen en) in de diverse jeugdhulpsectoren en met een zekere aftoetsing bij minderjarigen en ouders.

#### 3.2.2. INHOUD EN UITVOERING

Een aantal inhoudelijke elementen inzake “goede wetgeving” is aangehaald in eerdere besprekingen van het DRM<sup>28</sup>. We beperken ons hier tot enkele aanvullende

20. OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, Parijs, OECD, 1997, 291 p., <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>; X, *Richtlijnen voor de opmaak van een ReguleringsImpactAnalyse*, Brussel, Kenniscentrum Wetsmatiging, 2006, 47 p., [www.wetsmatiging.be](http://www.wetsmatiging.be).
21. Decr.VI. 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp, BS 11 oktober 2004.
22. Toelichting bij het voorstel van decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 2063/1, 2-5; C. DE WILDE en J. BOSMANS, “Decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. Ontstaansgeschiedenis, krachtlijnen en randvoorwaarden voor een daadwerkelijke implementatie”, *TJK* 2004, 213-229.
23. Voorstel van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 2056; voorstel van decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 2063.
24. *Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nrs. 2056/4 en 2063/3. Toch was zelfs dit kort advies niet betekenisloos, omdat de Raad van State hiermee impliciet aangaf dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor de in de decreten behandelde materies, bv. ook – wat het DRM betreft – voor de specifieke regeling van handelsbekwaamheid van minderjarigen en van het dossier, ook al heeft de federale wetgever de algemene bevoegdheid inzake burgerrechtelijk statuut en privacybescherming.
25. I. AYERS en J. BRAITHWAITE, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York, Oxford University Press, 1992, 55; J. BRAITHWAITE, *Restorative justice and responsive regulation*, New York, Oxford University Press, 2002, 29-34.
26. Zie J. BOSMANS en R. ROOSE (eds.), *Tussen hulpverlening en recht. Jongerenrechten in de bijzondere jeugdbijstand*, Leuven, Garant, 1997, 172 p.; J. BOSMANS, L. DE CLERCO, R. ROOSE en T. VAN THUYNE, *Protocol “Jongerenrechten in de jeugdbijstand”* (Minorius), extra uitgave van het WJG-Journaal, Brussel, VVJG, 1998, 112 p.; [www.vlaamswelzijnsverband.be/?action=onderdeel&onderdeel=107&titel=Minorius+Project](http://www.vlaamswelzijnsverband.be/?action=onderdeel&onderdeel=107&titel=Minorius+Project).
27. Het eindrapport van deze werkgroepen is raadpleegbaar via [wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/05\\_publicaties/eindrapport\\_cc/11-pp.pdf](http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/05_publicaties/eindrapport_cc/11-pp.pdf). Zie uitgebreid over deze voorbereiding: C. DE WILDE en J. BOSMANS, “Decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. Ontstaansgeschiedenis, krachtlijnen en randvoorwaarden voor een daadwerkelijke implementatie”, *TJK* 2004, 213-229.
28. J. PUT en I. VAN DER STRAETE, “Integrale Jeugdhulp en Rechtspositie Minderjarigen”, *TJK* 2004, 230-257; J. PUT, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 546-566.

beschouwingen, zeven jaar na de totstandkoming van het DRM.

#### A. ONDUIDELIJKHEDEN

Ook uit de inspectieresultaten blijkt dat in de praktijk onduidelijkheid heerst over de wijze van implementatie van bepaalde rechten.

Een voorbeeld hiervan is de inschatting van de bekwaamheid van de minderjarige (art. 4)<sup>29</sup>. Het kan natuurlijk zijn dat de bepaling *in se* te vaag is, en er nood is aan enige heroverweging of verduidelijking. Te beantwoorden vragen in dat perspectief zijn bijvoorbeeld: is 12 jaar een goede “ijk”-leeftijd? Is het realistisch dat behalve de drie aangeduide rechten alle andere rechten zelfstandig (eventueel met behulp van een bijstandspersoon) worden uitgeoefend vanaf 0 jaar? Wie doet de inschatting van maturiteit? Hoe kan het vermoeden van maturiteit vanaf 12 jaar worden weerlegd? Het kan ook zijn dat een bepaling onduidelijk wordt genoemd, om er vervolgens geen rekening mee te moeten houden, of de bestaande praktijken voort te zetten. In dat geval moet meer worden ingezet op hernieuwde (en wat dwingender) communicatie en toezicht.

#### B. TRANSVERSALITEIT

Een interessant aspect van het DRM is de intersectorale opzet ervan. Er is voor gekozen een algemeen decreet te maken dat overkoepelend van toepassing is in alle sectoren van de integrale jeugdhulp, waarna de sectorale regelgeving hieraan moest worden aangepast (zie art. 31 DRM). De implementatie van het DRM is dus niet alleen een opdracht van de jeugdhulpaanbieders, maar ook van de (regelgever in de) diverse betrokken sectoren. Die intersectorale benadering is positief omdat het toelaat de historisch gegroeide sectorafbakening en de daarbinnen ontwikkelde regels kritisch te bevragen aan de hand van een transversaal kader.

We durven evenwel niet concluderen dat dit opzet volledig geslaagd is. Er is wel degelijk een oefening gemaakt, in alle sectoren, waarbij het DRM werd vergeleken met de sectorale wetgeving<sup>30</sup>. In een aantal sectoren is, daaruit voortvloeiend, een (erg beperkt) aantal aanpassingen doorgevoerd (bv. de verlaging van de leeftijdsgrens van 14 naar 12 jaar en de regeling van de dossierinzage, in de reglementering betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding<sup>31</sup> en betreffende de bijzondere jeugdbijstand<sup>32</sup>). *In globo* is deze oefening ech-

ter enigszins minimalistisch uitgevallen. Er is vooral gekeken op welke punten de eigen reglementering strijdig zou zijn met het DRM; aanpassingen zijn maar gedaan als dat werkelijk het geval was. Dat getuigt toch van een zekere “juridische onvolwassenheid”, hetgeen opgaat voor het gehele welzijnsrecht. De voorkeur gaat nog steeds uit naar sectorale regels, vanuit de opvatting dat op die manier de regelingen toegankelijker en inzichtelijker zijn (en wellicht ook deels vanuit de idee dat men op die manier een grotere controle daarop kan uitoefenen). We zijn evenwel van mening dat zulke houding achterhaald en zelfs misleidend is: bijzondere domeinen kunnen wel hun specifieke regels uitvaardigen, maar het is een illusie dat daarmee het domein “geregeld” is. De betrokken beleids- en praktijkactoren moeten er zich integendeel terdege van bewust zijn dat zowel op Vlaams als op federaal, Europees en internationaal niveau belangrijke wetgeving bestaat die, in toenemende mate, niet specifiek op hun sector of op de hulp- en zorgverlening in het algemeen is toegesneden, maar daarom niet minder relevant is. Voorbeelden daarvan zijn *legio*: het VN-Verdrag voor personen met een handicap, de Europese Dienstenrichtlijn, de federale privacywetgeving, de Wet Patiëntenrechten, de Belgische en Vlaamse antidiscriminatiewetgeving, de Belgische en Vlaamse wetgeving inzake openbaarheid van bestuur, het Kwaliteitsdecreet, enz. In een dergelijke omgeving gecentreerd blijven op de eigen sectorregelgeving zorgt dus voor een vals veiligheidsgevoel, en ook voor veel energieverlies omdat steeds opnieuw dezelfde topics in alle sectoren moeten worden onderzocht, geëvalueerd en geregeld (m.a.w. “tien keer het warm water uitvinden”).

Een werkelijke implementatie van het DRM in de sectoren zou zich dus niet hebben beperkt tot een aanpassing van de strijdige bepalingen. Alle aspecten die door het DRM zijn geregeld, zouden integendeel uit de eigen sectorreglementering geschrapt zijn, behoudens absoluut noodzakelijke aanvulling of pacificering. Een verzachtende omstandigheid voor het feit dat men niet zo ver is gegaan, ligt ongetwijfeld in de beperkingen die eigen zijn aan het DRM zelf. Het DRM is immers weliswaar in (ongeveer) zes sectoren van toepassing, maar daarmee nog niet op de gehele hulp- en zorgverlening aan kinderen, jongeren en gezinnen. Sommige domeinen vallen niet onder integrale jeugdhulp (bv. OCMW’s en kinder- en jeugdpsychiatrie buiten de centra voor geestelijke gezondheidszorg), binnen de betrokken sectoren vallen niet noodzakelijk alle onderdelen onder het toepassingsgebied, en zelfs voor de wel gevatte jeugdhulpaanbieders beperkt het DRM zich tot een

29. Een ander voorbeeld, dat niet aan bod is gekomen tijdens de inspectie, is het “recht op jeugdhulp”. Zie hierover J. PUT, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 515-516.

30. Zie [wvg.vlaanderen.be/rechtspositie/03-sectoren/index.htm](http://wvg.vlaanderen.be/rechtspositie/03-sectoren/index.htm).

31. Wijziging van art. 28 en 30, § 2 Decr. 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding door decreet 7 juli 2006 betreffende het onderwijs XVI, BS 31 augustus 2006; B.VI.Reg. 12 september 2008 betreffende het multidisciplinaire dossier in de centra voor leerlingenbegeleiding, BS 17 november 2008.

32. Art. 6, § 1, tweede lid, 10, derde lid en 11 Decr. 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand, BS 15 april 2008.

rechtspositieregeling voor de minderjarige cliënten, met uitsluiting dus van meerderjarige cliënten, ouders, opvoedingsverantwoordelijken of andere betrokkenen. In die omstandigheden is het toch nog steeds nodig om een rechtspositieregeling voor de niet-minderjarige cliënten te specificeren, bij gebreke van een “algemeen” decreet over cliëntenrechten. Het valt te betreuren dat de parlementaire initiatieven dienaangaande<sup>33</sup> zijn stilgevallen in de voorbije en lopende legislatuur. We blijven van oordeel dat het DRM een tijdelijk decreet moet zijn, in de evolutie naar een Decreet Cliëntenrechten, toepasselijk in de hele welzijnszorg en met een rechtspositieregeling van de minderjarige cliënten, maar ook van de ouders, de pleegouders, de cliënten in het algemeen, de hulpverleners...

### C. UITVOERING

Naast de sectorale “screening” die op het DRM moest volgen, is er een aantal bepalingen uit het DRM die nog uitvoering behoeften om werkelijk implementeerbaar te zijn, of waar minstens aan de Vlaamse Regering een uitvoeringsdelegatie werd verleend:

- Artikel 12, tweede lid DRM: de Vlaamse Regering bepaalt hoe het recht op begrijpelijke communicatie wordt nageleefd ten aanzien van anderstalige minderjarigen. Hieraan is geen uitvoering gegeven.
- Artikel 22, § 7, derde lid DRM: de Vlaamse Regering kan de modaliteiten bepalen waaronder een afschrift van of rapport over de dossiergegevens wordt afgeleverd. Een dergelijk uitvoeringsbesluit is er niet gekomen.
- Artikel 24, § 2, eerste lid DRM: de Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de aanwijzing van een bijstandspersoon als de minderjarige niet in staat is om zelf een bijstandspersoon aan te wijzen en als de minderjarige en zijn ouders tegenstrijdige belangen hebben. Ook deze regels zijn niet bepaald.
- Artikel 26 DRM: de Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van het “vrij besteedbaar bedrag”, de nadere regels voor de toekenning ervan en de wijze waarop het wordt vereffend. In een aantal sectoren bestond al een “zakgeld”-regeling; ten gevolge van het DRM zijn er twee nieuwe regelingen gekomen, in de sector van personen met een handicap<sup>34</sup> en in de centra voor kindzorg en gezinsondersteuning<sup>35</sup>. Met name wat de regeling in de gehandicaptensec-

tor betreft, kan niet anders dan worden vastgesteld dat het ontworpen besluit strijdig is met het DRM. Het decreet bepaalt, zonder verder onderscheid, dat elke minderjarige aan wie residentiële jeugdhulpverlening wordt geboden, ten laste van de Vlaamse overheid recht heeft op een vrij besteedbaar gedrag. Het besluit van 10 juli 2008 beperkt dit recht tot minderjarigen in de residentiële gehandicaptenzorg, voor zover ze daarnaar verwezen zijn vanuit de jeugdbijstand. De hiervoor ingeroepen verklaring is dat zo toch minstens al de discriminatie is weggewerkt tussen jongeren die worden geplaatst, door de comités of de jeugdrechter, in voorzieningen binnen dan wel buiten de bijzondere jeugdbijstand. In andere gevallen zou men niet kunnen uitgaan van een verstoorde ouder-kindrelatie, en zou het toekennen van zakgeld indruisen tegen de normale ouderlijke verantwoordelijkheid om hun kind te onderhouden<sup>36</sup>.

Bovenstaand overzicht leidt tot een conclusie die strookt met hetgeen hierboven onder het onderdeel “transversaliteit” werd besloten: het is na het uitvaardigen van het DRM kenbaar bijzonder moeilijk gebleken om, naast een goede “sectorale” oefening van compatibiliteit, nog transversale uitvoering aan het DRM te geven.

### 3.2.3. EVALUATIE

Wat de wetsevaluatie betreft, bepaalt het Decreet Integrale Jeugdhulp (art. 54) dat de regering binnen vijf jaar wetenschappelijk onderzoek laat verrichten met betrekking tot het ontwikkelen van een instrument dat het mogelijk maakt de efficiëntie en effectiviteit van de jeugdhulpverlening, met inbegrip van de diagnostiek, in kaart te brengen. Dergelijk wetenschappelijk onderzoek is lopende, maar betreft enkel het Decreet Integrale Jeugdhulp<sup>37</sup>, en dus niet het DRM. Dat is o.i. een spijtige zaak, omdat de evaluatie van het DRM zowel inhoudelijk als methodologisch een heel ander opzet vergt dan een evaluatie van de integrale jeugdhulp in haar geheel. De doorgevoerde inspectie levert weliswaar veel interessante informatie relevant voor wetsevaluatie op, maar is in elk geval niet volledig en vormt evenmin een onafhankelijke, wetenschappelijke evaluatie.

33. Zie hierover J. PUT, V. VERDEYEN en G. LOOSVELDT (eds.), *Gebruikersrechten in de welzijnszorg*, Brugge, die Keure, 2003, 327 p.

34. B.VI.Reg. 10 juli 2008 houdende de wijze van vereffening van een vrij besteedbaar bedrag en de toekenning ervan aan de minderjarigen aan wie residentiële jeugdhulpverlening geboden wordt, ter uitvoering van een beschikking van de jeugdrechtsbank of van een advies van het bureau voor bijzondere jeugdbijstand, in voorzieningen die erkend en gesubsidieerd zijn door het Vlaams agentschap voor Personen met een Handicap, BS 21 oktober 2008, gewijzigd door B.VI.Reg. 28 december 2008, BS 23 januari 2009.

35. B.VI.Reg. 17 december 2010 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2002 betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra voor kindzorg en gezinsondersteuning, BS 18 januari 2011.

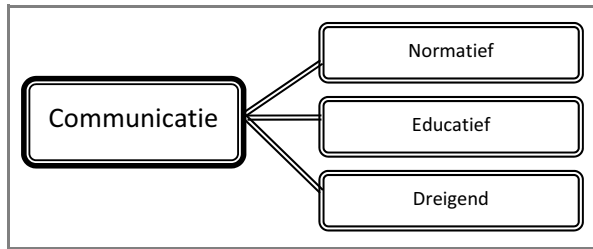
36. Vraag om uitleg van de heer Bart Van Malderen tot de heer Steven Vanackere, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, over zakgeld voor jongeren met een handicap in instellingen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, 4 november 2008, nr. C47-WEL4, 6.

37. Door het Instituut voor de Overheid K.U.Leuven ([soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/bes36.htm](http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/bes36.htm)) en door het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin ([www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Adhoconderzoek10.html#instrumentarium](http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Adhoconderzoek10.html#instrumentarium) en [soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/bes32.htm](http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/bes32.htm)).

## 4. COMMUNICATIE

### 4.1. ALGEMEEN

Figuur 3. Handhavingsschakel “communicatie”



De schakel “communicatie” heeft betrekking op de planmatige inzet van communicatie om de naleving van de wetgeving te bevorderen door de kennis van de regels en de achtergrond daarvan bij de doelgroep te verhogen<sup>38</sup>. Juridisch gezien moeten wettelijke normen via geëigende kanalen worden bekendgemaakt om verbindend te kunnen zijn<sup>39</sup>. Maar uiteraard gaat communicatie verder dan enkel (officiële) bekendmaking: ook voorlichtings- en sensibiliseringscampagnes, zowel algemene als meer gerichte naar de doelgroepen toe, en opleiding van de meest direct betrokken actoren maken onderdeel uit van de communicatieschakel. Zelfs de “informatietaak” van inspectiediensten<sup>40</sup> kan nog onder deze schakel worden gebracht.

Er is tegenwoordig sprake van een communicatiemix<sup>41</sup>, waarin communicatie van diverse aard wordt gecombineerd:

- normatieve communicatie (informatief, over het bestaan en de inhoud van de wetgeving);

- educatieve communicatie (sensibiliserend, over het handhavingsbeleid);
- dreigende communicatie (afschrikwekkend, over het sanctiebeleid). Een subcategorie van deze laatste soort communicatie is het zgn. *naming and shaming*, waarbij plegers van inbreuken (min of meer) publiek worden bekendgemaakt<sup>42</sup>.

### 4.2. TOEPASSING

Toegepast op het DRM zijn er veel elementen aanwezig om te zeggen dat heel sterk is ingezet op deze schakel. Uiteraard is de officiële bekendmaking gebeurd<sup>43</sup>, maar er is zelfs decretaal ingeschreven dat er informatie en vorming moeten gebeuren. Artikel 32 van het DRM bepaalt dat de Vlaamse Regering de nodige initiatieven moet nemen “voor de vorming van het personeel van de jeugdhulpaanbieders, de toegangspoort en de trajectbegeleiding en voor het informeren en sensibiliseren van minderjarigen en ouders”. Het blijkt ook dat ruim tijd, energie en middelen zijn besteed aan verdere bekendmaking, voorlichting, sensibilisering en vorming. De gebruikte instrumenten daartoe waren (en zijn nog steeds, zij het in mindere mate dan in de beginfase): brochures (gediversifieerd naar doelgroep), een werkmap, websites, de beantwoording van veel gestelde vragen, de verspreiding van goede praktijken, de organisatie van een intersectorale opleiding en het ter beschikking stellen van budgetten voor de sectoren voor verdere communicatie en implementatie van integrale jeugdhulp en van het DRM<sup>44</sup>. Ongetwijfeld kan het altijd nog meer of beter, maar het is allicht niet overdreven te stellen dat de geleverde inspanningen op dit vlak redelijk voorbeeldig te noemen zijn, en vele malen de inzet die doorgaans wordt geleverd inzake de communicatie van nieuwe wetgeving, overtreffen.

38. E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, 34; J. VAN ERP, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 136 p.

39. Art. 190 Gw. Zie o.m. wet 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen, *BS* 21 juni 1961; art. 55 en 84 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen; art. 33 en 39 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen; art. 56 Taalwet Bestuurszaken. Zie ook P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Toegang tot de wet*, Brugge, die Keure, 2008, 220 p.; L. WINTGENS (ed.), *De verplichting tot bekendmaking van de normen*, Brugge, die Keure, 2003, 307 p.

40. Bv. sociale inspectiediensten: art. 21, 1<sup>o</sup> Sociaal Strafwetboek (wet 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek, *BS* 1 juli 2010). Ook Zorginspectie heeft op basis van haar oprichtingsbesluit een adviesmogelijkheid t.a.v. de geïnspecteerden omtrent de conformiteit met de geïnspecteerde normen (art. 3, eerste lid, 3<sup>o</sup> B.VI.Reg. 26 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorginspectie, *BS* 6 mei 2004). In het licht van het nastreven van een functiescheiding, heeft Zorginspectie evenwel de keuze gemaakt principieel geen adviserende (of bemiddelende) rol op te nemen (zie <http://www4.vlaanderen.be/WVG/ZORGINSPECTIE/ORGANISATIE/Pages/Functiescheiding.aspx>). Wel rapporteert inspectie over de eigen (inspectie)activiteiten, de inspectieverslagen en/of de uit de inspecties gegenereerde data naar het beleid, de doelgroep van de inspecties en de burger (beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het agentschap Zorginspectie 2011-2015, 9).

41. J. VAN ERP, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007, 130 p.

42. Voor een (voormalig) voorbeeld in Vlaanderen: zie art. 47, § 5 Decr.VI. inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening, *BS* 13 september 2007. De bekendmaking van disciplinaire sancties van sporters gebeurt nu via beveiligde communicatiekanalen. Oorspronkelijk (art. 40, § 6 Decr.VI. 27 maart 1991 betreffende medisch verantwoorde sportbeoefening, *BS* 10 mei 2004) werden deze sancties op een open website bekendgemaakt, hetgeen tot bezwaren heeft geleid van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de Raad van State en het Grondwettelijk Hof (zie E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, 36-37).

Voor voorbeelden in Nederland: bekendmaking van tuchtmaatregelen van zorgverstrekkers via [www.ribiz.nl](http://www.ribiz.nl) (zoeken op “bevoegdheidsbeperking”) en de gelijkaardige plannen voor advocaten (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/02/15/tuchtrechtelijke-maatregelen-tegen-advocaten-openbaar.html>).

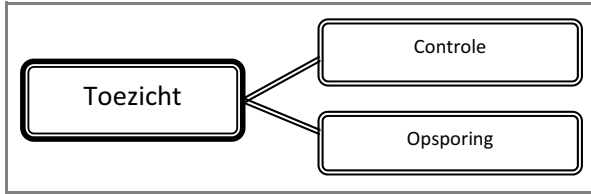
43. *BS* 4 oktober 2004.

44. Voor een overzicht, zie de presentatie “4 jaar werken met het decreet rechtspositie”, [http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/06\\_studie\\_infodagen/index.htm#8](http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/06_studie_infodagen/index.htm#8). Zie ook de publicaties en informatie op [www.jeugdhulp.be](http://www.jeugdhulp.be) en [www.rechtspositie.be](http://www.rechtspositie.be).

## 5. CONTROLE

### 5.1. ALGEMEEN

Figuur 4. Handhavingsschakels “controle” en “opsporing” (toezicht)



De preventieve schakel “controle” en de reactieve schakel “opsporing” worden samen ondergebracht onder de ruimere schakel “toezicht”<sup>45</sup>. Een essentieel verschil is dat controle preventief wil werken aangezien de prioriteit ligt bij het voorkomen van inbreuken en het afremmen van verboden handelingen, terwijl opsporing deel uitmaakt van het reactief handhavingproces gelet op de sanctionerende aanpak. Het onderscheid ligt in het voorhanden zijn van (aanwijzingen of vermoedens van) concrete inbreuken<sup>46</sup>.

Controle is dus de preventieve handhavingsschakel die tot doel heeft de detectie van handavingsrisico’s en onregelmatigheden in het doen en laten van de rechts-onderhorigen, zonder dat de controle-instanties aanwijzingen van inbreuken hebben. Controle kan formeel worden georganiseerd door de overheid en informeel door de doelgroep van gestelde normen op eigen leden van die groep of door de omgeving van de doelgroep. De controle ingericht door de overheid wordt uitgeoefend door inspecteurs of door toezichthoudende ambtenaren van de verschillende overheidsdiensten in hun hoedanigheid van bestuursorgaan<sup>47</sup>. Deze controlebevoegdheid is preventief en administratief van aard aangezien zij er slechts toe strekt een correcte toepassing van de wetgeving te verzekeren.

### 5.2. TOEPASSING

In de welzijnzorg is een centrale toezichtfunctie toebedeeld aan Zorginspectie, een intern verzelfstandigd agentschap (IVA). Het oprichtingsbesluit van dit agentschap bepaalt de missie van Zorginspectie<sup>48</sup>: ten aanzien van de doelgroep<sup>49</sup>, toezicht te houden op de toepassing van de voor deze voorzieningen geldende regelgeving met betrekking tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Hierdoor wil het agentschap een bijdrage leveren tot het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening van deze voorzieningen, de rechtmatige besteding van overheidsmiddelen en een optimale beleidsvoorbereiding en -evaluatie. De kernopdrachten van het agentschap zijn: het houden van toezicht op basis van de geldende sectorale regelgeving, met als uiteindelijke meerwaarde het bevorderen van de kwaliteit van de hulp- en dienstverlening door de voorzieningen, en rapportering op basis van de inspectievaststellingen<sup>50</sup>.

De bevoegdheid van Zorginspectie strekt zich uit tot alle jeugdhulpaanbieders, behalve de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB). Ondanks hun prominente taken op het gebied van gezondheids- en welzijnzorg, zijn de CLB organisatorisch in het beleidsdomein onderwijs ondergebracht, hetgeen een toezichtbevoegdheid van Onderwijsinspectie impliceert<sup>51</sup>.

Ook de zgn. beslissingsbevoegde entiteiten (bv. agentschap Jongerenwelzijn, Kind & Gezin...) participeren aan de toezichtfunctie, door het verlenen van vergunningen, erkenningen, subsidies... Bij die gelegenheden zullen zij immers ook controleren of de voorziening (minstens in afdoende mate) voldoet aan de wettelijk bepaalde voorwaarden voor die vergunning, erkenning of subsidie.

De toezichtbevoegdheid op het DRM die Zorg- en Onderwijsinspectie claimen vloeit niet voort uit het DRM, maar uit (een extensieve interpretatie van) de algemene toezichtbevoegdheid geformuleerd in hun basisreglementering<sup>52</sup>. Het DRM zelf besteedt weinig tot geen aandacht aan toezicht (en afdoening, zoals

45. E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, 37.

46. E. GOETHALS, “Hoe zwak is de schakel?”, *RW* 1991-1992, 383-385.

47. Detectie van handavingsrisico’s en onregelmatigheden buiten het specifieke (bestuurlijke) kader kan ook gebeuren door andere instanties, bijvoorbeeld de politiediensten of officiële tuchtorganen.

48. Art. 2 B.VI.Reg. 26 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorginspectie, *BS* 6 mei 2004.

49. Zoals bepaald in het artikel, m.n.: 1° de voorzieningen die door het departement en de andere agentschappen van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin kunnen worden erkend, geattesteerd, vergund of gesubsidieerd of anderszins ondersteund of die zich bij het departement of een agentschap van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin moeten melden; 2° de begunstigen van individuele tegemoetkomingen die door het departement of een agentschap van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin rechtstreeks worden uitgekeerd.

50. Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het agentschap Zorginspectie 2011-2015, 5.

51. Art. 2, 16° Decr.VI. 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding, *BS* 10 april 1998, *err.* *BS* 23 december 2005 en 16 november 2007; Decr.VI. 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, *BS* 28 augustus 2009 (i.h.b. art. 38 en 39).

52. Wat Zorginspectie betreft: art. 2 B.VI.Reg. 26 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorginspectie, *BS* 6 mei 2004: “Het agentschap heeft als missie om, ten aanzien van de doelgroep, toezicht te houden op de toepassing van de voor deze voorzieningen geldende regelgeving met betrekking tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.”

Wat Onderwijsinspectie betreft: art. 38, § 1, tweede lid Decr.VI. 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, *BS* 28 augustus 2009: “Tijdens een doorlichting van een CLB gaat de inspectie na of het CLB de CLB-reglementering respecteert en of het CLB op systematische wijze zijn eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt.”



verder zal blijken). Is dit het gevolg van een groot geloof in een zelfrealiserende kracht van een decretale proclamatie van rechten? Of is het eerder een teken van de moeite waarmee wordt omgegaan met transversale wetgeving in een nog steeds sectoraal landschap? Wat er ook van zij, het houden van toezicht is vanuit handhavingsperspectief zonder meer belangrijk.

Het opzet, de werkwijze en de resultaten van de inspectie worden in andere bijdragen uitgebreid toegelicht. Hier beperken we ons tot een aantal bemerkingen. Het opzet van de inspectie omvat zowel positieve als kritische punten. In elk geval produceert een breed aangekondigde en effectief uitgevoerde inspectie – misschien gedurende een wat te lang uitgesmeerde periode – een nieuwe normbekrachtiging en aandacht voor de gewenste implementatie van het DRM. Ervan uitgaande dat voorzieningen blootgesteld zijn aan een hele reeks verwachtingen van diverse zijden en aan eigen wensen en voorkeuren, zal de aangekondigde en uitgevoerde inspectie ongetwijfeld tot effect hebben gehad dat het DRM aanzienlijk steeg op de prioriteitenlijst. Het intersectorale karakter, de samenwerking tussen Zorg- en Onderwijsinspectie en de daarmee samenhangende (wellicht niet altijd makkelijk) overeengekomen eenvormige inspectiewijze zijn vanuit een handhavingsperspectief eveneens indicaties van kwaliteitsvol toezicht. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de inspectie op diverse niveaus werd uitgevoerd (beleid, organisatie en cases) en gebruik maakte van zowel documenten, dossiers als gesprekken met verantwoordelijken en hulpverleners (niet met cliënten). Dit geeft het geheel het uitzicht van een meer open, gelaagde en gediversifieerde inspectie dan wat men in de welzijnssector soms gewoon is. Minder positief lijkt ons het niet-comprehensieve karakter van de inspectie. Het DRM zelf heeft minstens een “comprehensieve roeping” geproclameerd, waarbij werd aangegeven dat het ene recht niet belangrijker is dan het andere, en dat de diverse rechten steeds in hun onderlinge samenhang moesten worden beschouwd<sup>53</sup>. Dat staat dus op gespannen voet met een selectieve inspectie, ook al kan worden ingezien dat zeker bij deze eerste inspectie keuzes moesten worden gemaakt. Minder vanzelfsprekend is de manier waarop deze keuzes tot stand kwamen, in het overleg tussen Zorginspectie, Onderwijsinspectie en integrale jeugdhulp: “De keuze van de te evalueren onderwerpen werd geïnspireerd door wat – volgens onze inschatting – voor de minderjarige in de jeugdhulp direct voelbaar is. Daarnaast speelde een praktisch

argument een rol: we moesten het gekozen onderwerp in elke voorziening kunnen evalueren.”<sup>54</sup>

Gelet op de wenselijke interactie tussen de handhavingsschakels, is de wijze waarop breed wordt gecommuniceerd over de inspectieresultaten als positief aan te merken. Voorzieningen kregen de kans op hun rapport te reageren, de resultaten worden (op mooi geregisseerde wijze) publiek gemaakt, er zijn algemene en sectorale rapporten, en er is bijzondere aandacht voor beleidsrelevante rapportage. Minder eenduidig is wat er nu gaat gebeuren met de inspectiebevindingen. Uiteraard kan men rekenen op een leereffect voor de geïnspecteerde voorzieningen en op een voorbeeldeffect voor de niet-geïnspecteerde voorzieningen. Daarnaast kan worden verwacht dat beleidsmatig de resultaten met aandacht worden geanalyseerd en, waar nodig, tot gepaste actie zullen leiden. De onduidelijkheid ligt vooral in het gevolg dat aan negatieve bevindingen wordt verbonden. Dat aspect – dat de vraag doet rijzen naar mogelijke sancties – komt onder punt 7 aan bod.

## 6. OPSPORING

### 6.1. ALGEMEEN

Opsporing is de reactieve handhavingsschakel waarbij de aandacht uitgaat naar een specifieke, (vermoedelijk of beweerde) gepleegde inbreuk. Opsporing is als het ware een vorm van gericht toezicht naar aanleiding van een redelijk vermoeden van een inbreuk. Opsporing kan worden vormgegeven en gericht zijn op diverse afdoeningswijzen (zie 7). Van een “inbreuk” is sprake in geval van niet-naleving (schending) van een voorgeschreven norm. Tegenover een normschending zal veelal een specifieke sanctie gesteld worden, doch dit is niet noodzakelijk het geval.

### 6.2. TOEPASSING

In het DRM ontbreekt de schakel “opsporing”. Dit ligt in het verlengde van hetgeen hierboven al is gezegd over toezicht en controle. Het DRM heeft zich beperkt tot het normatief aangeven van rechten (van minderjarigen) en verplichtingen (van jeugdhulpaanbieders), zonder specifieke inbreuken te omschrijven. Logischerwijze is over de opsporing van inbreuken dan ook niets bepaald.

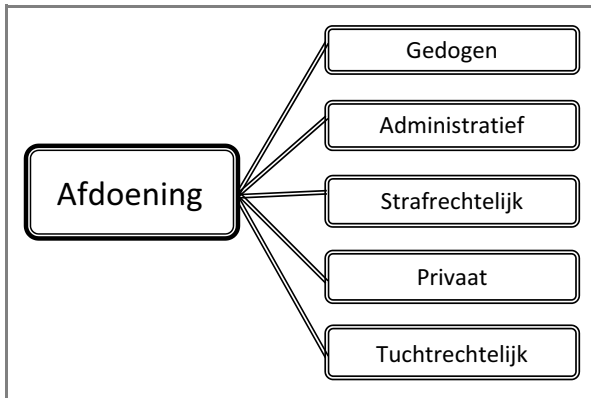
53. Toelichting bij het voorstel van decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-2004, nr. 2063/1, 2; C. DE WILDE en J. BOSMANS, “Decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. Ontstaansgeschiedenis, krachtlijnen en randvoorwaarden voor een daadwerkelijke implementatie”, *TJK* 2004, 225.

54. Zie ZORGINSPECTIE EN ONDERWIJSINSPECTIE, *Werk maken van kinderrechten. De decreten integrale jeugdhulp in de praktijk*, Brussel, Onderwijsinspectie Vlaanderen, 2010, 18.

## 7. AFDOENING

### 7.1. ALGEMEEN

Figuur 5. Handhavingsschakel “afdoening”



De laatste, maar niet minst belangrijke, schakel van de handavingsketen wordt “afdoening” genoemd. De inzetbare capaciteit en financiële ruimte maken dat er onvermijdelijk grenzen zijn aan alle handavingssschakels. Het is onmogelijk alle onregelmatigheden tijdens het preventief handavingsproces te voorkomen, waardoor een beroep op de reactieve schakels van de handavingsketen – opsporing en afdoening – nodig wordt. Leidt de opsporing tot het signaleren van een inbreuk, dan kan sanctionerend worden opgetreden. Bij het bepalen hoe reactieve handaving moet worden ingericht, dient te worden verwezen naar de *ultimum remedium-gedachte*<sup>55</sup>. Bij de keuze van sanctioneringsmechanisme moet steeds de afweging worden gemaakt of andere juridische instrumenten het doel even gemakkelijk kunnen bereiken als het strafrecht. Dit afdoeningsbeleid is een noodzakelijke schakel, waarbij erover moet worden gewaakt dat de sancties ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

In essentie gaat het in de afdoeningsschakel om de vraag wat de mogelijke en wenselijke reacties zijn bij een vastgestelde inbreuk op de wetgeving. Deze reacties kunnen van heel diverse aard zijn (privaat-, tucht-, bestuurs- of strafrechtelijk), maar het is mogelijk dat om opportuniteitsredenen besloten wordt tot een “gedogen” van de inbreuken<sup>56</sup>. Dit laatste betekent dat men, althans op dit moment, verkiest om niet sanctionerend te reageren op inbreuken. Redenen hiervoor kunnen zijn dat het gaat om een eerste inbreuk en men hoopt dat de eenvoudige vaststelling ervan (eventueel gepaard gaand met een waarschuwing of vermaning) een leereffect zal ressorteren, of dat de betrokken norm te onduidelijk blijkt te zijn of onvoldoende maatschap-

pelijk draagvlak blijkt te hebben, en er bijvoorbeeld al wordt gewerkt aan een wijziging van die norm.

### 7.2. TOEPASSING

Uit de doorgevoerde inspectieronde blijkt dat, naar het oordeel van de inspectiediensten, de voorzieningen niet steeds en niet op alle punten voldoen aan door het DRM ingestelde normen. In dat opzicht is er sprake van een zekere niet-naleving van de voorgeschreven rechten en verplichtingen. Natuurlijk is het zo dat het oordeel van de inspectiediensten een toezichtbeoordeling is, en geen oordeel van een beslissingsbevoegde of rechterlijke instantie. Indien er dus gevolgen zouden worden gekoppeld aan de vaststellingen, zullen deze door de bevoegde instanties moeten worden herbeoordeeld. De loutere aanwezigheid van dergelijke tekortkomingen op wettelijke verplichtingen kan al een aanknopingspunt zijn voor een optreden op privaat- of (arbeids)tuchtrechtelijk gebied, al zal dat verre van vanzelfsprekend zijn.

De overtreding van wettelijke normen kan als een contractuele of buitencontractuele fout worden beschouwd, die voor het “slachtoffer” aanleiding kan geven om de daaraan in het burgerlijk recht gekoppelde consequenties te verbinden. Concreet: indien de niet-naleving van de wettelijke normen door de voorziening of hulpverlener een foutieve uitvoering van de (hulpverlenings)overeenkomst zou uitmaken of (ook bij afwezigheid van een overeenkomst) schade zou verwekken in hoofde van de cliënt, is deze gerechtigd om aan de (burgerlijke) rechter te vragen om bijvoorbeeld de correcte uitvoering van de overeenkomst of een schadevergoeding.

De werkgever die in hoofde van een hulpverlener een gedrag of houding vaststelt die indruist tegen het DRM, kan van oordeel zijn dat (afhankelijk van de tekst van het geldende arbeidsreglement en de arbeidsovereenkomst) zulks een tekortkoming uitmaakt die leidt tot arbeidstuchtrechtelijke sancties of zelfs tot ontslag.

Tot slot kunnen bepaalde inbreuken op het DRM ook tegelijk een strafrechtelijk misdrijf uitmaken. Bijvoorbeeld kunnen bepaalde werkwijzen zowel de DRM-regeling inzake dossiervorming en -inzage overtreden, als de Wet Verwerking Persoonsgegevens. Deze laatste wet bevat een aantal strafbepalingen, zodat in theorie een strafvervolging mogelijk zou zijn. In de praktijk komt dat niet frequent voor, en zal het al om relatief grove inbreuken moeten gaan vooraleer het parket vervolging zou overwegen.

55. R. MORTIER, “Hoe sterk is de ketting... twaalf jaar later?”, *RW* 2003-2004, 1482-1483.

56. G. VAN OENEN, “Gedogen”, in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, 177-181. Dat “gedogen” kan verschillende vormen aannemen, gaande van een (bewust) niet-optreden van bv. politie- of inspectiediensten, via een bestuurlijk beleid om niet te reageren op vastgestelde inbreuken, tot een seponeringsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Specifieke sancties van bestuurlijke of strafrechtelijke aard zijn er evenwel niet bepaald. Allicht is “de sector” daar niet altijd zo rouwig om, en zal men dit als een positief element beschouwen. Het is natuurlijk ook evident dat wetgeving liefst inhoudelijk en vormelijk goed is geformuleerd, dat er afdoende wordt over gecommuniceerd en dat ze spontaan wordt nageleefd. In dat geval zou algemeen toezicht kunnen volstaan met het oog op permanente praktijkverbetering, waarbij vooral wordt gerekend op het leereffect van vastgestelde problemen en voorbeeldpraktijken. Toch kan het zijn dat op een zeker ogenblik dit niet meer volstaat, namelijk als bepaalde inbreuken systematisch gepleegd worden of bepaalde voorzieningen er blijvend niet in slagen op een behoorlijke manier het DRM in hun praktijk toe te passen. Dat zou aanleiding moeten geven tot een kritisch onderzoek over de verklaringsfactoren hiervoor, maar uiteindelijk zou er dan ook sanctionerend moeten kunnen worden opgetreden. Sancties worden voorgesteld als “de tanden van het recht”<sup>57</sup>. Ook al wordt tegenwoordig minder eenzijdig en centralistisch naar recht gekeken en wordt ook aandacht gegeven aan belangrijke alternatieve vormen van beleidsvoering, handhaving zal in een aantal gevallen toch nog steeds moeten gebeuren via het definiëren van inbreuken en sancties (van diverse aard) en de correcte en afgewogen toepassing en uitvoering van die sancties.

De afwezigheid van specifieke sancties gaat overigens niet enkel op voor het DRM: in bijna de hele Vlaamse (gezondheids- en welzijns)zorgwetgeving ontbreekt een (visie op een) sanctiebeleid. In de meeste sectoren zijn er geen sancties, of is de enige mogelijkheid om op te treden tegen voorzieningen die (systematisch) inbreuken plegen op de zorgwetgeving, het intrekken van de erkenning, eventueel gepaard gaand met de sluiting van de voorziening. Dat zou echter slechts een sluitstuk mogen zijn van een gradueel toezicht- en sanctiebeleid waarin ruimte is voor het nodige reliëf in de vaststelling van de inbreuken en voor gelaagde en gediversifieerde reactiemogelijkheden. Mogelijkheden daarbij zijn bijvoorbeeld: de eenvoudige vaststelling van inbreuken; een waarschuwing; een gedeeltelijke of tijdelijke inhouding van subsidies; een boetesysteem; een (verlenging van) erkenning onder voorwaarden; een tijdelijke schorsing van de erkenning; en – uitiem – de intrekking van de erkenning en de sluiting. Doordat nu enkel die zwaarste sanctie mogelijk is, blijft een gepaste reactie op lichte en vaak zelfs op ernstiger inbreuken veelal uit. Men gaat bijvoorbeeld toch niet meteen een erkenning intrekken omdat er geen perfecte inspraakregeling is voor de minderjarige in een residentiële voorziening?

Specifiek voor het DRM rijst bovendien de vraag wat de verhouding is van dit decreet met de sectorale regelge-

ving. Het DRM is een intersectoraal decreet zonder explicitering van het toezicht en de sancties. In de sectoren is het inspectieluik veelal duidelijker, worden erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden geformuleerd, en soms specifieke sancties of maatregelen bij inbreuk op die voorwaarden. Het is daarbij niet helder of het niet-naleven van het DRM ook een impact kan hebben op de erkenning en subsidiëring. Dat zal voor een groot deel afhangen van de omschrijving van die erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden: als het om een specifieke lijst gaat zonder melding van het DRM, is het niet vanzelfsprekend om op inbreuken op het DRM een sectorale reactie te laten volgen. Zulks lijkt maar mogelijk indien de voorwaarden hetzij parallelle verplichtingen inhouden als het DRM, hetzij meer “open” zijn geformuleerd en DRM-inbreuken kunnen vallen onder die brede sectorale voorwaarden (bv. “een kwaliteitsvol beleid voeren”, of “de toepasselijke wetgeving respecteren”). Dergelijke open normen doen echter andere vragen rijzen, met name op het vlak van de duidelijkheid van de normstelling, van de keuzes die inspectiediensten (moeten) maken ter invulling ervan voor hun toezicht, en van de eisen van nauwkeurigheid, duidelijkheid en rechtszekerheid die voortvloeien uit het legaliteitsbeginsel<sup>58</sup> toepasselijk op sancties (nl. dat voorzienbaar moet zijn welk gedrag sanctioneerbaar is en welke sancties toepasselijk kunnen zijn).

## 8. INTERACTIE

Hierboven werd de hele handavingsketen overlopen. Dan rest nog de vraag of er voldoende interactie is tussen de schakels. Zijn er wettelijke of feitelijke mechanismes van feedback en informatiedeling?

Om daarop een antwoord te kunnen formuleren, leveren de inspectieronde en deze (theoretische) handhavingstoetsing onvoldoende gegevens op. Hiertoe zijn een heel ander onderzoek en bevraging van een aantal actoren vereist. Positief is in elk geval wel dat de inspectieronde systemisch werd opgezet, dat zij zelf via de georganiseerde bekendmaking van de inspectie en van de resultaten een onderdeel is geworden van handavingscommunicatie, dat de inspectie vooral ontwikkelingsgericht is opgezet met als doel de naleving van het DRM in de praktijk te ondersteunen, en dat aandacht gaat naar beleidsrelevante rapportage. Hierop zou dan wel een vervolg moeten komen: het beleid, de sectoren, de koepels, de decreetgever... zouden moeten stelling innemen met betrekking tot de resultaten van de inspectie en de signalen die daaruit blijken over de inhoud en naleving van het DRM. Dat kan leiden tot een hernieuwde discussie over sommige bepalingen, of net tot verhoogde aandacht voor de handhaving ervan. Die ruimte voor evaluatie leek alvast in 2004 te bestaan

57. W. Duk, *Tanden van het recht. Oriënterende beschouwingen over sancties*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1973, 41 p.

58. Zie o.m. GwH 22 december 2010, nr. 153/2010.

(zie ook de verplichte evaluatie opgenomen in art. 54 Decreet Integrale Jeugdhulp); dat moet nu worden waargemaakt.

## 9. CONCLUSIES

In het licht van een handhavingsbeleid is het feit van en de wijze waarop de inspectiediensten de implementatie van het DRM hebben gecontroleerd, van groot belang geweest. Positieve punten vormen onder meer het intersectoraal karakter, de omschrijving van een toetsingskader, de toekomstgerichte (ontwikkelingsgerichte) doelstellingen en de brede communicatie en beleidsgerichte rapportage van de resultaten. Verbetermogelijkheden zijn er uiteraard ook, bijvoorbeeld een meer overlegde vastlegging van het toetsingskader en meer duidelijkheid betreffende de gevolgen van negatieve vaststellingen.

De intrinsieke kenmerken van het inspectie-instrument zoals het momenteel kan worden ingezet voor het DRM, geven wel als resultaat dat de inspectieronde vooral een toezicht is geweest op de wijze waarop jeugdhulpaanbieders het DRM implementeren. Dat leidt tot een aantal beperkingen betreffende toezicht-methodiek en -bronnen.

Het gaat om een toezicht *in the box*. Inspectie werkt steeds met een bestaande reglementering. Het is niet aan de inspectiediensten deze eigenzinnig te interpreteren of van oordeel te zijn dat bepaalde regels niet meer billijk of onuitvoerbaar zijn. Daarom kunnen inspectie-

resultaten geen onmiddellijke uitspraak opleveren over het al dan niet adequaat karakter van het DRM. Wel kunnen zij toepassings- en interpretatieproblemen signaleren, in de hoop dat het beleid daarover reflecteert. In die reflectie moeten dan wel nog andere elementen betrokken worden dan enkel de inspectieresultaten.

De informatiebron is voornamelijk de jeugdhulpaanbieder (op beleids-, organisatie- en uitvoeringsniveau). Daarbinnen wordt voornamelijk gecapteerd hetgeen “aantoonbaar” is of wie gezaghebbende stem heeft. Mede daarom kan dit nooit de enige evaluatie zijn, en moet ook ruimte worden gemaakt voor andere evaluatiebronnen en -instrumenten. Deze kunnen liggen in door de sector zelf gerapporteerde (goede) praktijken en problemen, in een juridische of bestuurskundige evaluatie van de reglementering en het beleid, maar zeker ook – zij het dat zulke evaluatie óók belangrijke beperkingen kent – in het beluisteren van de cliënten zelf, in de eerste plaats de jongeren en de ouders.

Tot slot. Evaluatieonderzoek is complex en nooit waardevrij, zodat er daartoe ook moet worden geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek, dat evenwel een kwaliteitsvolle en “responsieve” methode hanteert (*evidence and practice-based*), met een zekere openheid in het toetsingskader (breder dan enkel het DRM) en met oog voor (on)gewenste neveneffecten. Idealiter gebeurt dit met een methodenmix (o.m. documentanalyse en interviews met alle stakeholders) en op interdisciplinaire wijze (bestuurskundig, juridisch, pedagogisch, economisch, enz.).