

Advies

Verzoekschrift inzake pleegzorg

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen.

Verzoekschrift van de heer V.I. betreffende de samenwerking met het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg Halle-Vilvoorde.

Stuk 2001-2002/13

1. SITUERING

Dit advies kwam tot stand op verzoek van de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen. Op 7 maart 2002 diende de heer V.I. (verder 'de verzoeker') een verzoekschrift betreffende de werking van het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg van Halle-Vilvoorde in bij het Vlaams Parlement. Op grond van artikel 5 van het decreet dat het recht om verzoekschriften in te dienen bij het Vlaams Parlement regelt, moet het advies van de Kinderrechtencommissaris worden ingewonnen indien het verzoekschrift de rechten van het kind raakt. De Commissie was van oordeel dat dit het geval is.

Er moet opgemerkt worden dat de verzoeker op het moment van het indienen van zijn verzoekschrift eveneens een dossier lopende had bij het Kinderrechtencommissariaat en de JO-lijn. Het Kinderrechtencommissariaat sloot dit dossier intussen af.

In een eerste deel van dit advies (deel 2) zullen we een korte bespreking van het dossier geven. In een volgend deel (deel 3) zullen we stilstaan bij de algemene problemen omtrent de rechten van het kind, zoals deze naar voren komen uit het dossier.

2. HET DOSSIER VAN DE VERZOEKER

Het dossier van de verzoeker kwam ons per e-mail toe op 11 februari 2002. Oorspronkelijk ging het om een vraag om informatie over de rechten van pleegouders, de rechten van het vrijwillig geplaatste kind en de procedures bij het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg. De volgende dag kreeg de verzoeker een ontvangstmelding toegestuurd. Op 20 februari verstuurde de verzoeker aan het Kinderrechtencommissariaat een brief met meer uitleg. Uit deze uitgebreide brief bleek dat het niet enkel ging om een vraag naar informatie, maar eveneens om een klacht over de werking van het Comité en het welzijn van de kinderen. Naar deze klacht werd dan ook een onderzoek gestart door het Kinderrechtencommissariaat. Op 7 maart diende de verzoeker een verzoekschrift in bij het Vlaams Parlement.

Vanuit het Kinderrechtencommissariaat werd schriftelijk en telefonisch contact opgenomen met de verschillende instanties die betrokken waren in deze zaak. Het ging hierbij om het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg van Halle-Vilvoorde, de dienst voor pleegzorg 'Opvang' en de JO-lijn. Bij dit onderzoek bleek dat in

april werd beslist een samenkomst te organiseren met de verzoeker, het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg en de dienst voor pleegzorg. Omwille van dienstregelingen kon dit overleg pas doorgaan op 10 juni jl. Gezien deze ontwikkeling besloot het Kinderrechtencommissariaat zijn onderzoek op te schorten tot na deze samenkomst. Half juli werd opnieuw contact opgenomen met alle betrokken partijen. De samenkomst bleek in een open sfeer en tot ieders tevredenheid verlopen te zijn. De verzoeker kreeg de mogelijkheid zijn ongenoegens te uiten en op een aantal punten werden de plooien gladgestreken.

Het Kinderrechtencommissariaat achtte het op dat moment niet opportuun om een verder onderzoek te voeren, gezien de verzoeker met de andere betrokkenen tot een akkoord kon komen. Het dossier werd dan ook afgesloten en het Kinderrechtencommissariaat deed geen 'uitspraak' in deze zaak. We stelden wel met genoeg vast dat alle partijen het belang van het kind als eerste overweging voor ogen hielden. Hoewel de meningen van de partijen over dit belang van het kind wel eens verschilden, leeft de terechte bezorgdheid voor de kinderen.

Inhoudelijk kon het dossier in een aantal deelproblemen worden opgesplitst. Ten eerste is er de klacht van de verzoeker betreffende de houding van het Comité en de dienst voor pleegzorg ten aanzien van hem in dit dossier. Het Kinderrechtencommissariaat is niet bevoegd om hierover een uitspraak te doen.

Ten tweede is er de klacht omtrent het belang en welzijn van de kinderen. Dit stelde zich voornamelijk naar aanleiding van de bezoeken (welke sinds december 2001 onder toezicht van een begeleider van de dienst voor pleegzorg verlopen) en het contact met de moeder van de kinderen. Om hierover tot een gegronde beslissing te komen zou het Kinderrechtencommissariaat ook met de andere betrokkenen (de kinderen en de ouders) moeten contact opnemen. Gezien de verzoeker, het Comité en de dienst voor pleegzorg tot een akkoord kwamen, leek het niet opportuun dit te doen. Dit zou het conflict o.i. enkel doen escaleren. We stellen wel vast dat vanuit de dienst voor pleegzorg stappen werden ondernomen om het welzijn van de kinderen te verzekeren (begeleiding van de bezoeken). Bovendien getuigen alle betrokkenen van een diepgaande bezorgdheid voor het belang van het kind.

Ten derde was er het ongenoegen over de ontoereikende regelgeving wat betreft de positie van pleeggezinnen. Pleegouders hebben immers een bijzonder moeilijke taak. Enerzijds wordt er van pleegouders veel verwacht en dienen zij aan allerlei voorwaarden te voldoen, anderzijds hebben zij slechts een tijdelijke rol en blijft het natuurlijk milieu prioritair. Veel pleegouders laken hier het gebrek aan een wettelijk statuut, dat hen onder meer een recht toekent op inspraak en betrokkenheid bij belangrijke besluitvorming omtrent de kinderen. Bijkomend brengt een pleegplaatsing die plaatsvindt binnen een vrijwillig kader (via het Comité), de pleegouders en het kind in een zeer precarie situatie. Indien

er een einde komt aan de vrijwilligheid, op een ogenblik dat de ouders het welzijn van hun kind nog niet ten volle kunnen verzekeren, is het de taak van de Staat om hier in te grijpen. Het is echter algemeen geweten dat procedures in dit kader vaak lang duren, waardoor het welzijn van het kind nodeloos in het gedrang komt. Dit probleem situeert zich op het niveau van de regelgeving.

3. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

3.1. Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het sleutelartikel wanneer het de belangen van het kind betreft is het artikel 3 van het Verdrag:

"1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdende met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of andere die wettelijke verantwoordelijk zijn voor het kind, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen."

Het belang van het kind vormt dus steeds de eerste overweging. Het is aan de overheid te waken over het welzijn van kinderen. Hierbij dienen evenwel de rechten van de ouders gerespecteerd te worden.

Wat de positie van het kind binnen het gezin betreft, loopt deze als een rode draad door heel het Verdrag. Een groot aantal bepalingen voorziet expliciet dat kinderen in principe niet van hun ouders mogen worden gescheiden. Slechts in uitzonderlijke gevallen is een dergelijke maatregel gerechtvaardigd, indien het belang van het kind dit vereist. De reïntegratie binnen het oorspronkelijke gezin dient echter steeds de doelstelling van een dergelijke maatregel te zijn. We verwijzen naar de volgende bepalingen: artikel 5 (respect voor de rechten van ouders, voogden, etc.), artikel 7.1 (het recht van het kind door zijn ouders te worden verzorgd), artikel 9 (het verbod kinderen van hun ouders te scheiden, tenzij dit noodzakelijk is in het belang van het kind)¹, artikel 20 (bijzondere bescherming van het kind dat van zijn gezin wordt gescheiden).

¹ Artikel 9: "1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten onder voorbehoud van de mogelijk-

Uit al deze bepalingen blijkt de bezorgdheid van het Verdrag om het kind, zoveel mogelijk, binnen zijn gezin te laten. Enkel indien het belang van het kind zich hiertegen verzet, zijn afwijkingen mogelijk. Dit is het kader waarbinnen plaatsingen in een pleeggezin zich situeren².

3.2. Problemen die uit dit dossier blijken

a. De doelstelling van een plaatsing in een pleeggezin

Eén van de discussiepunten in dit dossier betrof de vraag naar de doelstelling van een pleegplaatsing. Oorspronkelijk ging het in dit dossier om een plaatsing van korte duur. Na verloop van tijd bleek echter dat de situatie van de moeder niet stabiliseerde en dat de plaatsing voor een langere duur zou zijn. De basisdoelstelling van het Comité en van de dienst voor pleegzorg bleef echter de reïntegratie in het oorspronkelijke gezin. De verzoeker betwijfelde of dit in het belang van het kind zou zijn.

De vraag hierbij is echter of het Comité en de dienst voor pleegzorg enige keuze hadden. In het licht van het Verdrag is de doelstelling van een plaatsing steeds de reïntegratie van de minderjarige in zijn gezin, behoudens uitzonderlijke omstandigheden. Bovendien gaat het hier om vrijwillige hulpverlening. De toestemming van de ouders is dus blijvend nodig om de plaatsing verder te zetten. In dit opzicht had het Comité geen andere keuze dan blijvend de herintegratie in het oorspronkelijke gezin als doelstelling te zetten. Bij alle beslissingen van het Comité en de dienst voor pleegzorg moet onthouden worden dat deze moeten afgewogen worden tegen het risico dat de ouders hun instemming zouden intrekken.

heid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijk recht en de toepassing van procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.

2. In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.

3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

4. [...]."

² Voor een ruimere bespreking verwijzen we naar de schriftelijke weerslag van een lezing op de studiedag van Agalev op 15 juni 2001 omtrent pleegzorg in de 21^{ste} eeuw. Deze weerslag vindt u als bijlage.

Dit brengt ons echter bij een algemeen punt. De pleegzorg, plaatsing van een kind in een pleeggezin, is wettelijk amper uitgewerkt. Zowel voor de vrijwillige als de gedwongen plaatsing in een pleeggezin is er noch een uitgewerkte inhoudelijke regeling, noch een statuut voor de pleegouders. Deze laatsten hebben enkel een contractuele band met de dienst voor pleegzorg. In het licht van het Verdrag en het Decreet Bijzondere Jeugdbijstand is een plaatsing in een pleeggezin, net zoals andere maatregelen, in essentie van tijdelijke aard. In de realiteit is het echter zo dat een aantal plaatsingen, omwille van omstandigheden, langere tijd duren. Onvermijdelijk ontstaat er een emotionele band tussen het kind en zijn pleeggezin en een vervreemding van de oorspronkelijke familie. Deze emotionele band die onvermijdelijk ontstaat, staat haaks op het precaire statuut van de pleegzorg. In dit opzicht zou er vanuit het Vlaams Parlement of de Vlaamse regering kunnen nagedacht worden over een statuut van de pleegopvang. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening gehouden worden met de basisfilosofie van de opvang in een pleeggezin (tijdelijke opvang met het oog op reïntegratie in het oorspronkelijke gezin). Problemen die hierbij aan de orde kunnen komen zijn een statuut en kwaliteitszorg voor pleeggezinnen, de basisfilosofie van pleegzorg (zowel kortstondige als langere opvang in een pleeggezin) en de persoonlijke verhouding tussen pleegkind en pleegouders na afloop van de opvang (dit is vooral van belang bij pleegopvang die langere tijd duurde).

b. Vrijwilligheid van de hulpverlening

Een ander aspect van de klacht van de verzoeker gaat over de vrijwilligheid van de hulpverlening. De verzoeker argumenteert dat door vast te houden aan de vrijwilligheid, het belang van het kind *ipso facto* gelijk gesteld wordt met het belang van de ouders. Hierdoor komt het belang van het kind eventueel in het gedrang door een beslissing van de ouders.

Het feit dat een beslissing van ouders strijdig kan zijn met het belang van het kind en dat het kind in die gevallen in een zwakke positie zit, is geen nieuw probleem voor het Kinderrechtencommissariaat. Het is een probleem dat elke minderjarige raakt zodra er een belangentegenstelling is tussen minderjarige en zijn ouders. Het probleem is dus ook niet eigen aan Jeugdhulpverlening of pleegzorg. Het Verdrag stelt echter expliciet dat de rechten van de ouders en andere wettelijke voogden dienen gerespecteerd te worden. Enkel indien er een gevaar is voor het kind kan ingegrepen worden. Het is aan de overheid om hierop toe te zien en de rechten van het kind te beschermen.

Het probleem lijkt het Kinderrechtencommissariaat dan ook niet te liggen in de vrijwilligheid. Deze vrijwilligheid is omwille van het subsidiariteitsbeginsel één

van de basisprincipes van het jeugdrecht. Indien deze vrijwilligheid niet meer voorhanden is, moet de Bemiddelingscommissie optreden. Slechts indien binnen deze Bemiddelingscommissie geen akkoord wordt bereikt, kan het dossier naar de Jeugdrechtbank gaan (maatregelen omwille van hoogdringendheid kunnen eventueel rechtstreeks door de Jeugdrechter genomen worden). De verzoeker haalt hierbij in zijn klacht aan dat deze diensten met een achterstand kampen en niet adequaat en snel kan ingegrepen worden. Wat dit betreft heeft de verzoeker een punt. In een aantal gevallen is een uitstel (omwille van eender welke reden), niet te verantwoorden en brengt het de rechten en belangen van de minderjarige in gevaar. Het Vlaams Parlement zou in een eerste moment de bevoegde minister kunnen interpellieren rond de wachttijden en afhandelingsduur van dossiers bij de Comités voor Bijzondere Jeugdbijstand, de Bemiddelingscommissies en de sociale diensten van de Jeugdrechtbanken³ en ook de doorstroom van dossiers naar de Jeugdrechtbank. Gezien de aard van de materie dient er alles aan gedaan te worden om deze termijnen zo kort mogelijk te houden.

³ Deze achterstand kan sterk variëren tussen de verscheiden diensten en tussen de arrondissementen.

4. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Het Kinderrechtencommissariaat roept het Vlaams Parlement op om een grondig en diepgaand debat te voeren over pleegzorg. Hierbij moeten zowel de filosofie van pleegzorg (wat zijn de doelstellingen?) als de concrete uitwerking hiervan (eventueel een statuut voor pleegouders) aan bod komen.
- Het Kinderrechtencommissariaat verzoekt het Vlaams Parlement de verantwoordelijke minister te interpellieren over de eventuele achterstand van bepaalde Comités voor Bijzondere Jeugdzorg en Bemiddelingscommissies. Ook moet nagegaan worden wat de doorstroming van dossiers van deze Comités en Bemiddelingscommissies naar de Jeugdrechtbank is en hoeveel tijd dit (gemiddeld) in beslag neemt.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
Juli 2002