

INTERNATIONALE REGELGEVING EN BASISCONCEPTEN M.B.T. DE PARTICIPATIE VAN KINDEREN

Achtergrond voor praktijkwerkers



Deze tekst is deel van het Europese Erasmus+ KA202 Project, "Participation and Collaboration for Action", acroniem PANDA, Sept. 2020 – Aug. 2023. Het project bestaat uit 4 Europese academische instellingen: Arteveldehogeschool (België), Norwegian University of Science and Technology (Noorwegen), Queen's University Belfast (Noord-Ierland) en Universidad Complutense de Madrid (Spanje). Daarnaast zijn er 4 werkveldorganisaties betrokken: Agentschap Opgroeien (België); Trondheim Kommune/Link (Noorwegen); Voice of Young People in Care, VOYPIC, (Noord-Ierland) en Fundación Secretariado Gitano, FSG (Spanje).

Dit rapport is uitgewerkt door Complutense University of Madrid, Spain, vertaald door Arteveldehogeschool.

Auteurs: Mercado García Esther, Blanco Carrasco Marta, Leyra Fatou Begoña, Corchado Castillo Ana, Dorado Barbe Ana, Eerdeken Wendy, Winter Karen, Dahlø Husby Inger Sofie, Heirbaut Eva, Juul Randi, Mc Cafferty Paul, Aerts Linda, Haedens Nele, Lowagie Lisselotte, Saenen Virna.

Inhoud

Introductie	3
1. Wettelijk kader	4
2. Basisconcepten.....	5
2.1 Participatie.....	5
2.2 Bijzondere aandacht voor jonge kinderen.....	6
2.3 Bijzondere kenmerken van het recht op participatie.....	7
2.4 Voor welke aangelegenheden moet het kind worden gehoord?	8
2.5 Hoe wordt het kind gehoord?.....	8
2.6 Belang van het kind als leidend principe	9
2.7 Maatregelen om de naleving van het recht om gehoord te worden te verzekeren	9
3. Conclusie.....	11

Introductie

Het doel van het PANDA-project is in een transnationale context, de participatie te bevorderen van jonge kinderen (van 12 jaar en jonger) in de besluitvorming, door het versterken van de samenwerking van professionals met jonge kinderen die gekend zijn bij sociale dienstverleningsorganisaties, meer bepaald in het gebied van kindwelding, jeugdhulp en kindbescherming.

Onder leiding van 8 partnerorganisaties bestaande uit maatschappelijk werkers, managers, beleidsmedewerkers, academici en trainers uit vier landen, België, Spanje, Noorwegen en Noord-Ierland heeft het project drie doelstellingen:

- het vergroten van de vaardigheden en kennis van professionals door het creëren van een mediatheek;
- het aanbieden van een kader voor beleidsmedewerkers en management ter ondersteuning van de implementatie van een participatieve aanpak en het ondersteunen van organisaties bij het scheppen van de voorwaarden die nodig zijn voor participatief maatschappelijk werk met jonge kinderen;
- het aanreiken van nieuwe tools en methodieken op dit gebied aan trainers.



Figuur 1 Panda concept (2022)

Aan de participatie van kinderen liggen gemeenschappelijke internationale kaders ten grondslag, namelijk het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, alsook specifieke nationale rechtskaders, wettelijke regelgeving, beleidsdocumenten en meer algemene richtlijnen. Deze tekst voor praktijkwerkers richt zich op het internationale kader.

1. Wettelijk kader

Het recht van alle kinderen (gedefinieerd als kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar) om hun mening kenbaar te maken en daarmee rekening te houden, is uitdrukkelijk geregeld in artikel 12 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind (IVRK) (1989), waarin het volgende is bepaald:

"1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht."

De nadruk die in artikel 12 wordt gelegd op termen als "in staat zijn" en "aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid", geeft aan dat de participatierechten van kinderen niet absoluut zijn, maar voorwaardelijk en contextgebonden.

Het is daarom belangrijk dat professionals zich ervan bewust zijn dat de rechten van artikel 12 onlosmakelijk verbonden zijn met en hun uitwerking vinden in andere verwante artikelen van het IVRK. Bijvoorbeeld, bij het overwegen van de rechten van kinderen in artikel 12, moeten professionals ook rekening houden met andere artikelen in het IVRK, namelijk:

- Artikel 2 (bescherming tegen discriminatie),
- Artikel 3 (belangen van het kind),
- Artikel 5 (rol van ouders bij de begeleiding en ontwikkeling van het kind),
- Artikel 6 (overleven en ontwikkeling),
- Artikel 13 (vrijheid van meningsuiting),
- Artikel 14 (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst),
- Artikel 15 (vrijheid van vereniging en vergadering),
- Artikel 16 (bescherming van privacy),
- Artikel 17 (toegang tot informatie),
- Artikel 23 (kinderen met een beperking).

Het is eveneens belangrijk dat professionals op de hoogte zijn van de General Comments van de VN, die samen met het IVRK moeten worden gelezen, omdat zij gedetailleerd advies en begeleiding geven bij de uitvoering van de Artikelen van het IVRK. Met betrekking tot de participatie van kinderen zijn met name de volgende van belang:

- General Comment No. 5 (UN, 2003) over algemene maatregelen om het Kinderrechtenverdrag te implementeren
- General Comment No. 7 (UN, 2005) over kinderrechten in de vroege kinderjaren
- General Comment No. 9 (UN, 2006) over kinderen met een beperking
- General Comment No. 12 (UN, 2009) over het recht om gehoord te worden
- General Comment No. 14 (UN, 2013) over het belang van het kind
- General Comment No. 25 (UN, 2021) over de rechten van het kind in relatie tot de digitale wereld

De VN geeft ook richtlijnen uit m.b.t. de implementatie van de rechten van het kind. Van belang voor beroepskrachten in hun werk met kinderen zijn daarom de Richtlijnen van de Verenigde Naties voor de Alternatieve Zorg voor Kinderen (VN, 2010).

Voorts moet wie werkt met kinderen met een beperking zich ervan bewust zijn dat ook het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN, 2006) relevant is. In artikel 1 worden bijvoorbeeld de algemene beginselen van het verdrag uiteengezet, waaronder "non-discriminatie", "gelijke kansen", "respect voor verschillen en aanvaarding van personen met een handicap als deel van de menselijke diversiteit en de mensheid" en "volledige en daadwerkelijke participatie van personen".

Ten slotte heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 2015 mondiale doelen of duurzame ontwikkelingsdoelen vastgesteld die tegen 2030 moeten zijn bereikt. Professionals moeten op de hoogte zijn van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), die bekend staan als de 2030-agenda en die specifiek betrekking hebben op de participatie van kinderen, zoals:

- Ontwikkelingsdoel 4: Verzeker gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en bevorder levenslang leren voor iedereen.
- Ontwikkelingsdoel 5: Bereik gendergelijkheid en empowerment voor alle vrouwen en meisjes.
- Ontwikkelingsdoel 10: Dring ongelijkheid in en tussen landen terug.
- Ontwikkelingsdoel 16: Bevorder vreedzame en inclusieve samenlevingen met het oog op duurzame ontwikkeling, verzeker toegang tot justitie voor iedereen en bouw op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uit.

2. Basisconcepten

2.1 Participatie

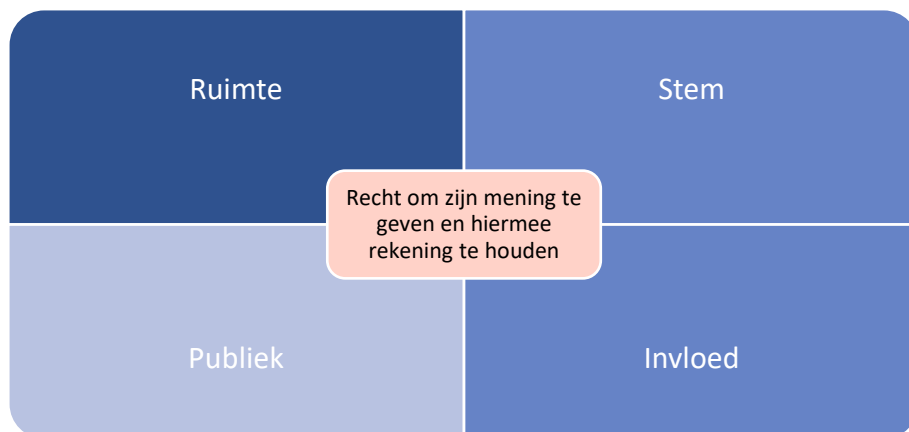
Het IVRK definieert niet wat wordt bedoeld met "participatie". Deze term wordt in General Comment No. 12 het recht van het kind om gehoord te worden (VN, 2009, paragraaf 3) als volgt toegelicht:

Deze term is geëvolueerd en wordt nu algemeen gebruikt voor de beschrijving van permanente processen, zoals de uitwisseling van informatie en de dialoog tussen kinderen en volwassenen op basis van wederzijds respect, waarin kinderen kunnen leren hoe met hun mening en die van volwassenen rekening wordt gehouden en waarin zij het resultaat van deze processen kunnen bepalen (paragraaf 3 GC).

Participatie is geen kortstondige handeling, maar een proces dat in de loop van de tijd moet worden uitgebreid tot alle domeinen, en omvat verscheidene acties die werkelijke ruimte voor deelneming mogelijk maken. Deelnemen krijgt gestalte in de context van de volgende voorwaarden:

- de beschikking over kindvriendelijke, toegankelijke informatie;
- de beschikking over gepaste context, tijd en ruimte waardoor het kind zijn mening kan uiten verbaal, nonverbaal of via een door het kind gekozen medium;
- de mogelijkheid voor het kind om zijn stem, perspectief, mening uit te drukken;
- het in rekening nemen van en/of de toepassing van het advies door de relevante volwassenen die over de juiste attitudes beschikken.

Dit wordt op een duidelijke manier uiteengezet in het Lundy-model (Lundy, 2007), dat ten grondslag ligt aan de strategie voor kinder- en jongerenparticipatie in Ierland.



2.2 Bijzondere aandacht voor jonge kinderen

Met betrekking tot jongere kinderen kunnen belangrijke belemmeringen voor de uitoefening van dit recht zijn, afhankelijk van kindfactoren (zijn leeftijd, rijpheid en/of bekwaamheid), de thema's die worden onderzocht en factoren die verband houden met de opvattingen, attitudes, overtuigingen en praktijken van de volwassenen op wie het kind vertrouwt. Professionals moeten zich bewust zijn van hun assumpties, attitudes en overtuigingen. Deze kunnen immers een belemmering vormen voor jongere kinderen en hun recht om gehoord te worden en het rekening houden met hun mening.

General Comment No. 7 (VN, 2005) Implementatie van kinderrechten in de vroege kinderjaren, herinnert ons eraan dat jonge kinderen rechthebbenden zijn (paragraaf 3), dat jonge kinderen niet mogen worden gediscrimineerd (paragraaf 11), en dat jonge kinderen actieve deelnemers zijn aan hun rechten. Het stelt ook (paragraaf 14) dat:

Respect voor de status van het jonge kind, als deelnemer in gezin, gemeenschap en samenleving, wordt vaak over het hoofd gezien of verworpen als onjuist op grond van leeftijd en onvolwassenheid. In veel landen en streken, hebben traditionele overtuigingen de nadruk gelegd op de behoefte van jonge kinderen aan opleiding en socialisatie. Ze worden beschouwd als niet ontwikkeld, zonder zelfs maar de fundamentele vermogens om te begrijpen, communiceren of keuzes te maken. Zij zijn machteloos geweest in hun families en hadden vaak geen stem en waren onzichtbaar in de samenleving.

Het Comité wil graag benadrukken dat artikel 12 zowel op jongere als oudere kinderen van toepassing is. Als rechthebbenden hebben zelfs de jongste kinderen het recht hun mening te uiten, waar “passend gewicht aan dient te worden gehecht al naargelang de leeftijd en rijpheid van het kind” (art. 12,1). Jonge kinderen zijn sterk gevoelig voor hun omgeving en verwerven zeer snel inzicht in de mensen, plaatsen en routines in hun leven, samen met het bewustzijn van hun eigen unieke identiteit. Ze maken keuzes en communiceren hun gevoelens, ideeën en wensen op verschillende manieren, lang voordat ze kunnen communiceren via de conventies van gesproken of geschreven taal.

Om het voor jonge kinderen in staat te stellen gebruik te maken van hun Artikel 12 rechten, moeten volwassenen een kindgerichte houding aannemen, naar jonge kinderen luisteren en hun waardigheid en individuele standpunten respecteren (General Comment, No. 7 (VN, 2005), para 14). Het begripsniveau van een kind hangt af van een reeks factoren die veranderen naargelang het kind zijn omstandigheden. Daarom moet elke situatie per geval worden beoordeeld. Het Lundy-model helpt bij het conceptualiseren van deze contextuele benadering.

2.3 Bijzondere kenmerken van het recht op participatie

Het verdrag legt geen leeftijdsgrens op aan het recht van het kind om zijn mening te uiten en het ontmoedigt om bij wet of in de praktijk leeftijdsgrenzen in te voeren die het recht van het kind beperken. General Comment No. 12 Het recht van het kind om gehoord te worden (VN, 2009, par. 29) stelt: “Hoeveel een kind begrijpt van bepaalde onderwerpen hangt niet alleen af van zijn of haar biologische leeftijd. Uit onderzoek blijkt dat informatie, ervaring, omgeving, sociale en culturele verwachtingen en de mate van ondersteuning bijdragen aan het vermogen van het kind om een mening te vormen. Daarom moet de mening van een kind per geval worden beoordeeld.”

Wat de bekwaamheid van een kind betreft, merkt het General Comment nr. 12, Het recht van het kind om te worden gehoord (VN, 2009, par. 30), op dat dit verwijst naar het vermogen om de implicaties van een bepaalde kwestie te begrijpen en te beoordelen en het vermogen van een kind om zijn mening over de kwesties op een redelijke en onafhankelijke manier kenbaar te maken. Het General Comment geeft aan dat het raadzaam zou zijn dat professionals een gedragscode

ontwikkelen om het beoordelen van de bekwaamheid van kinderen om dit recht uit te oefenen, te vergemakkelijken.

Ter ondersteuning bij het reageren op individuele kinderen, op casusniveau, wordt het concept van vermogen benadrukt (General Comment, No. 7 (VN, 2005), par. 17). This refers to "zich ontwikkelende vermogens" om te verwijzen naar processen van rijping en leren waarbij kinderen geleidelijk kennis, competenties en inzicht verwerven, ook begrip verwerven over hun rechten en over hoe deze het best kunnen worden verwezenlijkt. Het respecteren van de zich ontwikkelende vermogens van jonge kinderen is cruciaal voor de verwezenlijking van hun rechten, en vooral belangrijk tijdens de vroege kinderjaren, vanwege de snelle transformaties in het fysieke, cognitieve, sociale en emotionele functioneren van kinderen, van de vroegste kinderjaren tot het begin van de schooltijd."

Wat betreft de rol van ouders, en andere opvoedingsverantwoordelijken wordt in General Comment No. 7 (VN, 2005, par. 17) benadrukt dat volwassenen "de verantwoordelijkheid hebben om de niveaus van ondersteuning en begeleiding die zij een kind bieden voortdurend aan te passen. Deze aanpassingen houden rekening met de belangen en wensen van het kind, en met de vermogens van het kind voor autonome besluitvorming en het begrijpen wat in zijn of haar belang is."

Wat de unieke kenmerken van elk kind betreft, moet rekening worden gehouden met de keuzes en voorkeuren van elk kind, zijn ontwikkeling, zijn competentie en capaciteiten, zijn leeftijd, geslacht, handicap, seksualiteit, godsdienst, etniciteit, taal, cultuur en afkomst, en zijn context.

2.4 Voor welke aangelegenheden moet het kind worden gehoord?

De verplichting om naar kinderen te luisteren en hen te betrekken is verplicht "bij alle aangelegenheden die hen betreffen". Er is geen definitie van "aangelegenheid" opgenomen, noch een lijst van aangelegenheden die geacht kunnen worden betrekking te hebben op minderjarigen. Het Comité geeft echter aan dat het begrip "aangelegenheden die het kind betreffen" ruim moet worden geïnterpreteerd, zodat het niet alleen individuele processen omvat, maar ook sociale processen in de omgeving en in de samenleving.

Artikel 12 omschrijft- deze verplichting meer bepaald als "in alle gerechtelijke of administratieve procedures die betrekking hebben op het kind". In deze gevallen moet bijzondere aandacht worden besteed aan het toegankelijk en gepast maken van deze processen voor minderjarigen, met specifiek opgeleid personeel en middelen die de bescherming en de zorg van het kind ten goede komen.

2.5 Hoe wordt het kind gehoord?

Een kind kan rechtstreeks of via een geschikte vertegenwoordiger of instantie worden gehoord.

Het verdient aanbeveling dat het kind de gelegenheid krijgt om zijn mening, indien mogelijk, zelf kenbaar te maken.

Er moet aandacht worden besteed aan situaties waarin er sprake kan zijn van een belangenconflict tussen het kind en zijn vertegenwoordiger, met name wanneer het de ouders van het kind betreft. Benadrukt wordt dat de vertegenwoordiger het standpunt van het kind correct moet overbrengen aan de persoon die de beslissing neemt en aanbevolen wordt gedragscodes op te stellen om ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers deze rol naar behoren vervullen.

2.6 Belang van het kind als leidend principe

Het IVRK onderschrijft dit algemene beginsel voor het eerst in artikel 3, lid 1, door te stellen dat "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."

Beroepskrachten zijn geneigd ervan uit te gaan dat er een conflict bestaat tussen het bepalen van wat in het belang van een kind is (artikel 3) en het recht van een kind om te worden gehoord en dat met zijn mening rekening wordt gehouden (artikel 12). Beide artikelen vullen elkaar echter aan, aangezien, zoals het General Comment verklaart, een correcte uitvoering van artikel 3 niet mogelijk is zonder inachtneming van de onderdelen van artikel 12. Evenzo versterkt artikel 3 de functionaliteit van artikel 12 door de essentiële rol van kinderen bij alle beslissingen die van invloed zijn op hun leven, te vergemakkelijken.

2.7 Maatregelen om de naleving van het recht om gehoord te worden te verzekeren

In de General Comments worden maatregelen opgesomd waarmee rekening moet worden gehouden bij het waarborgen van de uitoefening van het recht van kinderen om te participeren, zoals geïllustreerd in figuur 3 hieronder.



3. Conclusie

Ondanks het bestaan van een uitgebreid en alomvattend normatief kader dat de rechten van kinderen moet waarborgen, worden deze rechten vaak niet uitgeoefend of onvoldoende beschermd.

Het beginsel dat kinderen moeten kunnen deelnemen aan alle besluitvormingsprocessen die hen aangaan, is bijzonder moeilijk in praktijk te brengen. Deze moeilijkheden zijn bijzonder acuut in het geval van zeer jonge kinderen.

Wij moeten verder gaan dan het louter conceptualiseren en erkennen van de rechten van deze kinderen. Het is van essentieel belang dat we nadenken over de manier waarop we kinderen en de kindertijd zien en dat we nieuwe acties, waarden, gedragingen, culturen en overtuigingen promoten die een belangrijke culturele verandering mogelijk maken in de manier waarop we kinderen benaderen. Alleen op die manier kunnen alle bestaande regelingen werkelijkheid worden.