Evaluatie van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER)

Onderzoeksrapport

Maart 2012

Ellen Desmet, Hanne Op de Beeck en Wouter Vandenhole

Secretariaat
Kenniscentrum Kinderrechten vzw
Kortrijksesteenweg 14
Gelijkvloerse verdieping lokaal 0.11
9000 Gent

Telefoon: +32 (0)9 243 24 70
info@keki.be– www.keki.be

Zetel
Kenniscentrum Kinderrechten vzw
Lange Steenstraat 31
9000 Gent

Raad van Bestuur
Prof. dr. Wouter Vandenhole (voorzitter) – Universiteit Antwerpen, UNICEF Leerstoel kinderrechten
Prof. dr. Johan Put (ondervoorzitter) – KU Leuven
Prof. dr. Rudi Roose – Universiteit Gent / Vrije Universiteit Brussel
Prof. dr. Els Dumortier – Vrije Universiteit Brussel
Drs. Didier Reynaert – Hogeschool Gent

Stafmedewerkers
Kathy Vlieghe (coördinator)
Dr. Ellen Desmet
Dr. Hanne Op de Beeck

Gedragen door een interuniversitair platform van onderzoekers verbonden aan de volgende instellingen:

Met steun van de Vlaamse overheid

Inhoud

Overzicht tabellen 3
EXECUTIVE SUMMARY 5
DEEL I. INLEIDING, CONTEXT EN METHODOLOGIE 7
1 INLEIDING 7
2 REGELGEVEND KADER EN CONTEXT 8
3 METHODOLOGIE 12
3.1 Literatuurstudie 12
3.2 Documentanalyse 12
3.3 Elektronische bevraging 14
3.3.1 Dataverzameling 14
3.3.2 Beschrijving van de steekproef 15
3.3.3 Analyses 19
3.4 Focusgroepen 20
3.5 Expertenrondetafel 21
3.6 Uitkomst: SWOT-analyse 21
DEEL II. RESULTATEN 22
4 IDENTIFICATIE VAN JOKERs 22
5 THEMATISCHE BESPREKING 26
5.1 Toepassingsgebied 26
5.1.1 Types instrumenten 27
5.1.2 Criterium als “de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt” 34
5.1.3 Verantwoording in nota aan de Vlaamse Regering 37
5.1.4 SWOT-analyse: toepassingsgebied 39
5.2 Kwaliteit 41
5.2.1 Effectanalyse m.b.t. kinderen en jongeren 41
5.2.2 Uitwerking, uitvoering en monitoring 44
5.2.3 Empirische onderbouwing 45
5.2.4 Diversiteit tussen kinderen en jongeren 49
5.2.5 Verhouding tot adviezen 52
5.2.6 Expertise en rolverdeling 54
5.2.7 SWOT-analyse: kwaliteit 57
5.3 Proces 59
5.3.1 Aanvang van het JoKER-proces 59
5.3.2 Proportionaliteit 61
5.3.3 Efficiëntie 62
5.3.4 Formele integratie in de RIA 63

5.3.5 Consultatie 64
5.3.6 Transparantie 67
5.3.7 Decretale grondslag 69
5.3.8 Politiek engagement 70
5.3.9 Communicatie 71
5.3.10 SWOT-analyse: proces 71
5.4 Ondersteuning en controle 73
5.4.1 Ondersteuning door Afdeling Jeugd: handleiding en vorming 73
5.4.2 Rol van aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid 75
5.4.3 Kwaliteitscontrole: JoKER-advies 76
5.4.4 SWOT-analyse: ondersteuning en controle 78
5.5 Effectiviteit 79
5.5.1 Meer aandacht voor de leefwereld van kinderen en jongeren bij nieuwe regelgeving 79
5.5.2 Betere bewaking en garandering van de rechten van het kind 80
5.5.3 Inspraak van kinderen en jongeren in het regelgevingsproces in het licht geplaatst 81
5.5.4 Breder draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid 82
5.5.5 SWOT-analyse: effectiviteit 83
5.6 Impact 85
5.6.1 Impact op de voorgenomen regelgeving 85
5.6.2 Impact na eerste principiële goedkeuring 86
5.6.3 SWOT-analyse: impact 88
6 META-ANALYSE 89
7 BIBLIOGRAFIE 93
BIJLAGEN 95
Bijlage 1. Gestandaardiseerde vragenlijst 95
Bijlage 2. Topiclijst focusgroepen 119
Bijlage 3. Verschillen tussen ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren 120

Overzicht tabellen

Tabel 1. Aantal RIAs in verhouding tot totaal aantal decreten en besluiten (2009-2011) 10
Tabel 2. (Voor)ontwerpen van decreet en afgekorte benaming JoKER (2010-2011) 13
Tabel 3. Respons (N) en responsgraad (%) op de elektronische bevraging 16
Tabel 4. Respons (N) en responsgraad (%) per beleidsdomein 16
Tabel 5. Ervaring met JoKER (N)* 18
Tabel 6. Eigenschappen van de somschalen 'kwaliteit', 'proces', 'ondersteuning en controle', 'effectiviteit', en 'impact' 19
Tabel 7. Samenstelling focusgroepen 21
Tabel 8. Aandeel JoKERs op totaal ontwerpen van decreet ontvangen in JoKER-inbox (%) 23
Tabel 9. Kenmerken van de elf 'definitieve' JoKERs (2010 – eind oktober 2011) 24
Tabel 10. Uitbreiding van toepassingsgebied naar regulerende besluiten 28
Tabel 11. Uitbreiding van toepassingsgebied naar voorstellen van decreet 29
Tabel 12. Instemmingsdecreten 31
Tabel 13. Evaluatie criterium toepassingsgebied 34
Tabel 14. Dossiers waar ten onrechte geen JoKER werd opgesteld 36
Tabel 15. Verantwoording van niet-toepasselijkheid in nota aan de Vlaamse Regering 38
Tabel 16. SWOT-analyse: toepassingsgebied 39
Tabel 17. Kwaliteit van de effectanalyse o.b.v. de elektronische bevraging 42
Tabel 18. Kwaliteit van de effectanalyse o.b.v. de documentanalyse 44
Tabel 19. Uitwerking, uitvoering en monitoring 44
Tabel 20. Empirische onderbouwing: algemeen 46
Tabel 21. Nood aan meer concrete normen 47
Tabel 22. Aandacht voor gezondheid 48
Tabel 23. Verschillen tussen minderjarigen en jongeren van 18 t.e.m. 24 jaar 49
Tabel 24. Onderscheid in leeftijdscategorieën 50
Tabel 25. Diversiteit in andere domeinen 51
Tabel 26. SWOT-analyse: kwaliteit 57
Tabel 27. Aanvang van het JoKER-proces 59
Tabel 28. Aanvang van het JoKER/RIA-proces in specifieke dossiers (enkel door ambtenaren) 60
Tabel 29. Efficiëntie en werklast 62
Tabel 30. JoKER waaraan meest tijd werd besteed 62
Tabel 31. Integratie van de JoKER in de RIA 63
Tabel 32. Consultatie 64
Tabel 33. Publicatie van ontwerp-JoKER(/RIA) 68
Tabel 34. Decretale grondslag 69
Tabel 35. Politiek engagement 70
Tabel 36. SWOT-analyse: proces 71
Tabel 37. Betrokkenheid van de Afdeling Jeugd (enkel ambtenaren en kabinetsmedewerkers) 74

Tabel 38. Betrokkenheid van de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid (enkel ambtenaren en kabinetsmedewerkers) 75
Tabel 39. JoKER-advies 77
Tabel 40. SWOT-analyse: ondersteuning en controle 78
Tabel 41. De JoKER draagt bij tot meer aandacht voor de leefwereld van kinderen en jongeren 79
Tabel 42. Interpretatie van "de rechten van het kind ... bewaken en garanderen" 80
Tabel 43. De JoKER draagt bij tot de bewaking en garandering van de rechten van het kind 80
Tabel 44. De JoKER plaatst de inspraak van kinderen en jongeren in het licht 81
Tabel 45. De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid 82
Tabel 46. SWOT-analyse: effectiviteit 83
Tabel 47. Impact op de voorgenomen regelgeving 85
Tabel 48. Impact na eerste principiële goedkeuring 86
Tabel 49. SWOT-analyse: impact 88
Tabel 50. Gemiddelde evaluatie per thema (op 5) 89
Tabel 51. Toekomst van de JoKER 89
Tabel 52. SWOT-analyse 91
Tabel 53. Verschillen in evaluatie JoKER tussen ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren 120

EXECUTIVE SUMMARY

In opdracht van de Vlaamse Overheid, heeft het Kenniscentrum Kinderrechten vzw (KeKi) een evaluatie ondernomen van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER). Deze heeft geleid tot een SWOT-analyse, gestructureerd aan de hand van volgende thema's: 'toepassingsgebied', 'kwaliteit', 'proces', 'ondersteuning en controle', 'effectiviteit' en 'impact'.

STERKTES	ZWAKTES
Toepassingsgebied	**Toepassingsgebied**
Van toepassing op kinderen en jongeren tot 25 jaar (ook aandacht voor jongeren en overgang van minderjarigheid naar +18)	Van toepassing op kinderen en jongeren tot 25 jaar (risico op minder aandacht voor minderjarigen)
	Onduidelijke formulering van toepassingsgebied ('rechtstreeks' / 'belang')
	Beperkt toepassingsgebied: geen ontwerpen van besluit
	Beperkt toepassingsgebied: geen voorstellen van decreet
	Beperkt nut van JoKER bij instemmingsdecreten
	Beperkt toepassingsgebied: geen begrotingsdecreten
Inhoudelijke verantwoording in nota aan Vlaamse Regering bij niet-toepasselijkheid	Formalistische verantwoording in nota aan Vlaamse Regering bij niet-toepasselijkheid
Kwaliteit	**Kwaliteit**
Effectanalyse van gekozen optie	Effectanalyse van alternatieven
Effectanalyse van nuloptie	Beschrijving van maatregelen om nadelige gevolgen voor kinderen en jongeren te vermijden
(Kinder)rechtenperspectief	In rekening brengen van onzekerheden
	Uitwerking, uitvoering en monitoring
	Empirische onderbouwing
	Onderscheid tussen minderjarigen en jongeren van 18 tot en met 24 jaar
	Onderscheid in leeftijdscategorieën
	Aandacht voor diversiteit op andere domeinen
Proces	**Proces**
Proportionaliteit	Aanvang van het JoKER-proces
Efficiëntie	Consultatie van kinderen en jongeren
Werklast	Consultatie van (andere) externe actoren
Formele integratie in de RIA	Feedback m.b.t. resultaten consultatie
Decretale grondslag	Communicatie

STERKTES	ZWAKTES
Ondersteuning en controle JoKER-handleiding Inhoudelijk en tijdig JoKER-advies **Effectiviteit** Relevante doelstellingen vanuit theoretisch perspectief	**Ondersteuning en controle** Vorming Betrokkenheid van aanspreekpunten Formalistisch of laattijdig JoKER-advies **Effectiviteit** Realisatie van doelstellingen in de praktijk Bijdrage tot draagvlak bij ambtenaren, kabinetsmedewerkers en middenveld **Impact** Bijdrage tot kwaliteitsvolle regelgeving Invloed op keuzes in de voorgenomen regelgeving Aanpassing na eerste principiële goedkeuring Gebruik bij evaluatie decreet Gebruik in andere professionele werkzaamheden
KANSEN	**BEDREIGINGEN**
Toepassingsgebied RIA-hervorming Ontwikkeling Quick Scan **Kwaliteit** Ontwikkeling van kindnorm Meer aandacht voor gezondheid via implementatie Vlaams Jeugdbeleidsplan Adviezen Vlaamse Jeugdraad Adviezen Kinderrechtencommissariaat Adviezen Strategische Adviesraden Inschakeling van experten **Ondersteuning en controle** RIA-hervorming	**Toepassingsgebied** RIA-hervorming Ontwikkeling Quick Scan **Kwaliteit** Ontwikkeling van kindnorm Inschakeling van experten **Ondersteuning en controle** Steun op het hoogste politieke niveau **Effectiviteit** Steun op het hoogste politieke niveau **Impact** Steun op het hoogste politieke niveau

DEEL I. INLEIDING, CONTEXT EN METHODOLOGIE

1 INLEIDING

In opdracht van de Vlaamse Overheid, heeft het Kenniscentrum Kinderrechten vzw (KeKi) een evaluatie ondernomen van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER). Deze evaluatie werd uitgevoerd in het kader van de decretaal vastgelegde opdracht tot beleidsadvisering van KeKi aan de Vlaamse Overheid. Dit onderzoeksrapport vormt de basis voor het beleidsadvies aan de Vlaamse Overheid.

Tot op heden zijn er weinig evaluaties uitgevoerd van kindimpactanalyses (die op zich al redelijk beperkt zijn), wat een adequate implementatie van het Kinderrechtenverdrag in het beleid bemoeilijkt (Sylwander, 2001: 15). In de OECD Review of Better Regulation m.b.t. België, luidt aanbeveling 4.7: "[i]dentify the issues that stand in the way of a more robust impact assessment process, and take steps to deal with these, drawing on international best practice" (OECD 2010: 115). Met deze opdracht tot evaluatie geeft de Vlaamse Overheid, voor wat de JoKER betreft, uitvoering aan deze aanbeveling. Het initiatief van de Vlaamse Overheid tot evaluatie zal dus ook internationaal erkend en gewaardeerd worden.

Er moet evenwel meteen gewezen worden op een aantal beperkingen van deze evaluatie. Vooreerst werden, ten gevolge van het relatief beperkt aantal beschikbare werkdagen, volgende keuzes en afbakeningen gemaakt:

- Beperkingen in de omvang van de literatuurstudie;
- Focus op de JoKERs van 2010 en 2011, die volgens het RIA-sjabloon opgemaakt werden;[1]
- Geen (grondige) vergelijking met de kindeffectrapportage (KER);
- Verwerking van de onderzoeksresultaten enkel in functie van de finaliteit van de evaluatie.

Bovendien loopt de evaluatie van de JoKER parallel met de hervorming van de RIA en de ontwikkeling van een Quick Scan voor effectmeting inzake duurzame ontwikkeling. Op het moment van het opstellen van het onderzoeksrapport en beleidsadvies hadden deze twee processen nog geen definitieve uitkomst. Dit leidt tot een zekere ambiguïteit wat betreft het al dan niet rekening houden met de waarschijnlijke uitkomst van deze processen, en wat betreft de relevantie en impact van voorliggende oefening.

[1] De vijf JoKERs van 2009, die nog niet volgens het RIA-sjabloon werden opgemaakt, werden dus niet meegenomen in de evaluatie.

2 REGELGEVEND KADER EN CONTEXT

Per decreet van 15 juli 1997 werd in Vlaanderen het **kindeffectrapport** (KER) ingesteld, een wereldwijde primeur. Overeenkomstig artikel 4 moest elk ontwerp van decreet op het ogenblik van indiening bij het Vlaams Parlement vergezeld zijn van een kindeffectrapport, "voor zover de voorgenomen beslissing kennelijk het belang van het kind rechtstreeks raakt".[2] De verplichting werd geleidelijk ingevoerd: pas in 2001 werd de opmaak van een KER verplicht voor alle Vlaamse beleidsdomeinen.[3]

Het Comité voor de Rechten van het Kind roept in zijn General Comment no. 5 "General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child" van 2003 staten op om kindimpactanalyses in te voeren:

> 45. Ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in all actions concerning children (art. 3 (1)), and that all the provisions of the Convention are respected in legislation and policy development and delivery at all levels of government demands a continuous process of child impact assessment (predicting the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation which affects children and the enjoyment of their rights) and child impact evaluation (evaluating the actual impact of implementation). This process needs to be built into government at all levels and as early as possible in the development of policy.
>
> 47. The Committee commends certain States which have adopted legislation requiring the preparation and presentation to parliament and/or the public of formal impact analysis statements. Every State should consider how it can ensure compliance with article 3 (1) and do so in a way which further promotes the visible integration of children in policy-making and sensitivity to their rights.

In 2005 voerde de Vlaamse Regering de **reguleringsimpactanalyse** (RIA) in, via een omzendbrief en een aanpassing van haar huishoudelijk reglement. De website van het departement Bestuurszaken beschrijft de RIA als "een gestructureerd proces dat de positieve en de negatieve effecten van beleidsopties afweegt. Het eindresultaat is een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van deze beleidsopties."[4] De 2de (en huidige) versie van de RIA-handleiding van mei 2006 besteedt aandacht aan kindeffecten (Vlaamse Overheid, 2006: 33), en stelt dat het resultaat van de KER geïntegreerd wordt in het RIA-document. Alle RIAs vanaf maart 2008 zijn publiek toegankelijk via de RIA-databank.[5]

Artikel 6 van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid (hierna verkort aangeduid als 'decreet van 18 juli 2008')[6] breidde de KER uit tot een **kind- en jongere-effectrapport** (JoKER), vanaf 1 januari 2009:

> Elk ontwerp van decreet wordt op het ogenblik van indiening bij het Vlaams Parlement vergezeld van een kind- en jongere-effectrapport, voor zover de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt.
> Het kind- en jongere-effectrapport is een openbaar document dat ten minste de volgende informatie verstrekt :
> 1° een beschrijving van het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere;

---

[2] Decreet houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind, 15 juli 1997, *BS* 7 oktober 1997.
[3] Besluit van de Vlaamse regering houdende invoering van de verplichting tot opmaak van een kindeffectrapport voor alle Vlaamse bevoegdheden, 13 juli 2001, *BS* 20 oktober 2001.
[4] http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse-ria.
[5] http://www.wetsmatiging.be/ria.
[6] Decreet houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, 18 juli 2008, *BS* 26 september 2008.

> 2° alternatieven voor de voorgestelde beslissing, inzonderheid een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen;
> 3° een opgave van de moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste informatie.
> De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor dit rapport.

Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 bepaalde dat een voorontwerp van decreet, waarvoor de verplichting van artikel 6 van het decreet van 18 juli 2008 gold, enkel konden worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering indien het vergezeld was van een JoKER.[7] Dit betekent dat een JoKER aanwezig moet zijn bij de eerste principiële goedkeuring door de regering. Hiertoe werd de minister, bevoegd voor de coördinatie van de rechten van het kind, belast met het verstrekken van een methodiek. Ten slotte stelde artikel 1 van het besluit van 2008 dat wanneer een RIA opgemaakt wordt, de JoKER geïntegreerd wordt in deze RIA.

Per ministerieel besluit van 8 juni 2009 voorzag de minister in de gevraagde methodiek, die bestond uit "het sjabloon dat voor de reguleringsimpactanalyse gebruikt wordt en de handleiding betreffende de kind- en jongere-effectrapportage die door het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen ter beschikking gesteld wordt" (art. 1).[8] Naar deze "Handleiding voor de Opmaak van een Kind- en Jongere-effectrapport (JoKER)" (Vlaamse Overheid, 2009) wordt hierna verkort verwezen als 'JoKER-handleiding' (zie 5.4.1). In de Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek van juli 2009[9] is het advies van de Afdeling Jeugd over de naleving van de JoKER-verplichting, het zogenaamde 'JoKER-advies', opgenomen (zie 5.4.3).

Voor de Raad van State is de JoKER-verplichting een formele vormvereiste, die nageleefd moet zijn vooraleer zij advies kan verlenen aan de regering. Volgens de JoKER-handleiding "oordeelde de Raad van State dat aan ontwerpdecreten in het kader van volgende bevoegdheden een JoKER moet toegevoegd worden: adoptie, jongerenwelzijn, onderwijs, en in het algemeen instemmingsdecreten (met samenwerkingsakkoorden, verdragen, ...)". Deze rechtspraak had betrekking op KERs die in de voorgaande jaren werden opgesteld. Zo maakt het Jaarverslag Jeugdbeleid en Kinderrechten van 2008 (Vlaamse Regering, 2008: 84) melding van een aantal voorontwerpen van decreet waar de KER pas werd opgemaakt na een opmerking hierover van de Raad van State.

In 2009 sloten het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Strategische Adviesraden een "**Interinstitutioneel Akkoord**" (IIA) over de gemeenschappelijke aanpak van de reguleringsimpactanalyse (RIA). Dit akkoord bevat een aantal algemene beginselen m.b.t. de RIA, een aantal specifieke beginselen in verband met de adviesverlening door de SERV en de Strategische Adviesraden, en praktische afspraken over de interinstitutionele samenwerking.

De Vlaamse Regering keurde op 17 december 2010 het **strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014** principieel goed. Dit beleidskader bevestigt de algemene principes van het Vlaamse reguleringsmanagement, en voorziet een aantal krijtlijnen om de instrumenten van het Vlaamse reguleringsmanagement bij te sturen. Tot deze instrumenten behoren onder meer de RIA, de cellen wetskwaliteit en de regelgevingsagenda.

De beleidsnota's 2009-2014 kondigen een aantal (nieuwe) beleids- of wetgevingstoetsen aan: de armoedetoets, de inclusietoets, de Brusseltoets, de duurzaamheidsbeoordeling en de lokale besturen-toets. Hoewel deze nieuwe toetsen tot meer beleidscoördinatie kunnen leiden, wordt in het strategisch

[7] Besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een kind- en jongere-effectrapport, 12 december 2008, *BS* 13 januari 2009.
[8] Ministerieel besluit tot vaststelling van de methodiek kind- en jongere-effectrapportage, 8 juni 2009.
[9] Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR/2009/4.

beleidskader gewaarschuwd voor een risico voor overbelasting van de besluitvormingsprocedures. Om deze overbelasting te vermijden, stelt het kaderdocument volgende principes voorop:

- *RIA als document*: volledige integratie
  Bij een overlappend toepassingsgebied worden andere ex–ante toetsen maximaal geïntegreerd in de RIA. (...) Het toepassingsgebied van verschillende wetgevingstoetsen wordt zo uniform mogelijk gehouden. Zoniet moeten er voor elke wetgevingstoets afzonderlijke procedureregels worden uitgewerkt.

- *RIA als proces (methode)*: aan te bevelen en mogelijk
  Elke minister kan in principe zelf beslissen welke onderliggende methodiek gebruikt wordt om een ex-ante toets uit te werken, maar een integratie met de RIA-methodiek is aan te bevelen. (...)[10]

- *RIA als procedure* (ondersteuning, advies, controle): mogelijk
  Elke minister kan in principe zelf beslissen op welke manier, naast de integratie in het RIAdocument, de andere wetgevings- of beleidstoetsen geïmplementeerd wordt *(sic.)* en in de nodige ondersteuning en controle op de naleving wordt voorzien. Toch is ook hier een afstemming mogelijk en wenselijk. (...)[11]

Op basis van dit kaderdocument, besliste de Vlaamse Regering om de RIA als centraal beoordelingsinstrument voor effectbeoordelingen voor nieuwe regelgeving en beleid te herbevestigen. Ook moet elke minister die in zijn beleidsnota een nieuwe wetgevingstoets heeft aangekondigd, een implementatietraject opstellen en bezorgen aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken, zodat er bij de implementatie van het nieuwe RIA-systeem rekening kan worden gehouden met deze nieuwe toetsen. De RIA wordt dus erkend als centraal instrument voor een integrale effectbeoordeling, maar de specifieke effectbeoordelingen moeten ruimte krijgen voor een eigen rol in het RIA-systeem.

Wanneer we kijken naar de praktijk van de RIAs, blijkt uit Tabel 1 dat er slechts bij een relatief klein percentage van het totaal aantal decreten en besluiten van de Vlaamse Regering een RIA wordt gemaakt. In 2009 en 2010 werd er gemiddeld bij zo'n 5% van de decreten en besluiten van de Vlaamse Regering een RIA-proces doorlopen; in 2011 klom dit percentage op tot zo'n 12%.

Tabel 1. Aantal RIAs in verhouding tot totaal aantal decreten en besluiten (2009-2011)

	2009	2010	2011
Aantal decreten	109	52	66
Aantal besluiten van de Vlaamse Regering	679	504	372
Totaal aantal decreten en besluiten van de Vlaamse Regering	*788*	*556*	*438*
Aantal RIAs	41	29	53
Percentage RIAs	**5,20%**	**5,22%**	**12,10%**

Bron: Gegevens Dienst Wetsmatiging en website bestuurszaken (http://www.bestuurszaken.be/belgisch-staatsblad-vermagert-niet)

Recent werd een '**Quick Scan Duurzame Ontwikkeling**' (hierna verkort aangeduid als 'Quick Scan') ontwikkeld. Dit is een oriënterende toets die snel en vroeg in de besluitvorming effecten op de verschillende pijlers van duurzame ontwikkeling (sociaal, ecologisch, economisch en institutioneel) wil identificeren. Op deze manier zou bepaald kunnen worden welke inhoudelijke sectortoetsen (waaronder de JoKER, naast armoede, gelijke kansen, Brussel en lokale besturen) relevant zouden zijn in het RIA-proces, zodat deze toetsen proportioneel en efficiënt toegepast zouden kunnen worden. Dit voorstel gaat uit van een volledige integratie van de verschillende sectortoetsen, waaronder de JoKER, in de RIA. De Quick Scan werd ontwikkeld in overleg met en wordt gedragen door de verantwoordelijken van de verschillende sectortoetsen.

[10] Dit is reeds het geval voor de JoKER, die gebruikt maakt van het RIA-sjabloon.
[11] Ook dit is reeds het geval voor de JoKER, bv. voor wat betreft de JoKER-handleiding (zie 5.4.1) en het JoKER-advies (zie 5.4.3).

Op 20 januari 2012, ten slotte, werd het **decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid** (hierna verkort aangeduid als 'decreet van 20 januari 2012') aangenomen.[12] Artikel 4 van het decreet neemt de bepaling m.b.t. de JoKER van het decreet van 18 juli 2008 grotendeels over:

> Art. 4. Bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, wordt een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, gevoegd, als de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijfentwintig jaar rechtstreeks raakt.
> Het JoKER is een openbaar document dat ten minste de volgende informatie bevat:
> 1° een beschrijving van het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere;
> 2° een beschrijving van het effect op de situatie van het kind of de jongere zonder de voorgenomen beslissing;
> 3° alternatieven voor de voorgestelde beslissing, inzonderheid een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen.
> De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de opmaak van dat rapport.

Bij het schrijven van dit rapport (maart 2011) was er aan de nieuwe bepaling m.b.t. de JoKER in het decreet van 20 januari 2012 nog geen verdere uitvoering gegeven.

[12] Decreet houdende een vernieuwd jeugd en kinderrechtenbeleid, 20 januari 2012, *BS* 7 maart 2012.

3 METHODOLOGIE

Voor het evaluatieonderzoek naar de JoKER werd een design uitgewerkt op basis van het principe van 'methodologische triangulatie' (Devillé, 2008): om een grondige evaluatie uit te voeren worden via verschillende methoden data verzameld, dit met het oog op het bekomen van een zo compleet mogelijk beeld van de sterktes en zwaktes van de JoKER. Immers, een afzonderlijke dataverzamelingstechniek kan licht werpen op sommige aspecten van het fenomeen, maar tegelijkertijd andere verbergen. Daarom moeten onderzoeksobjecten benaderd worden "with a variety of different methods or approaches and then working to assemble their partial insights into something approximating a composite whole" (Brewer, 1999: 330).

Specifiek werden vijf afzonderlijke luiken uitgewerkt, op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden: (1) een literatuurstudie, (2) een documentanalyse, (3) een elektronische bevraging, (4) focusgroepen en (5) een expertenrondetafel. De resultaten uit deze verschillende dataverzamelingstechnieken werden samengebracht in een SWOT-analyse.

Het onderzoek werd begeleid door een stuurgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Afdeling Jeugd, de Dienst Wetsmatiging, het Departement Onderwijs en Vorming, en het Kenniscentrum Kinderrechten.

3.1 LITERATUURSTUDIE

Een gerichte literatuurstudie werd uitgevoerd m.b.t. regelgeving over en onderzoek naar (de evaluatie van) ex ante-effectrapportages. De focus lag op impactschattingen met betrekking tot kinderen en jongeren. Over het algemeen is er echter weinig literatuur die het proces en de resultaten van kindimpactschattingen evalueert (Corrigan, 2007: 30; Hanna et al., 2006: 35; Krieger and Ribar, 2008: 15). Daarom werden ook andere domeinen (bv. human rights impact assessments, reguleringsimpactanalyses) meegenomen, evenwel in meer beperkte mate. Hierbij werd aandacht besteed aan gelijkenissen en verschillen met de JoKER, en waar mogelijk werden best practices geïdentificeerd (benchmarking). Een deel van de informatie werd aangeleverd door de Afdeling Jeugd. In voorliggend rapport wordt enkel verwezen naar literatuur in de mate dat dit relevant is voor de contextualisering, interpretatie en analyse van de onderzoeksresultaten.

De literatuurstudie gaf in de eerste plaats richting aan de selectie van de te evalueren thema's die uiteindelijk centraal kwamen te staan in het onderzoek, namelijk **'toepassingsgebied', 'kwaliteit', 'proces', 'ondersteuning en controle', 'effectiviteit' en 'impact'**. Ook de identificatie van verschillende subthema's (die per hoofdthema toegelicht zullen worden) werd geïnspireerd door de literatuurstudie.

3.2 DOCUMENTANALYSE

Alle ontwerpen van decreet waarvoor in 2010 en 2011 wetgevingsadvies was gevraagd, werden door de Afdeling Jeugd elektronisch bezorgd. Deze dossiers werden gescreend op de toepasselijkheid van de JoKER-verplichting en op aanwezigheid van een RIA en/of JoKER.

In 2010 en 2011 werden in totaal negentien JoKERs geïdentificeerd, waarvan er zestien geïntegreerd waren in een RIA, en drie afzonderlijk opgemaakt waren (voor verdere toelichting, zie 4). Voor de documentanalyse en de elektronische bevraging werd echter, gezien de timing van de opdracht, vertrokken van de stand van zaken eind oktober 2011: toen waren er zestien JoKERs beschikbaar, in ontwerp- of definitieve vorm.

Bij een aantal dossiers kon slechts in het definitieve RIA-document vastgesteld worden dat er (uiteindelijk wel) aandacht werd besteed aan de impact van de verschillende beleidsopties op kinderen en jongeren als 'indirect betrokken partij', dit ten gevolge van het advies van de Afdeling Jeugd in die zin.[13] Op het moment van de elektronische bevraging waren evenwel enkel de ontwerp-RIA en het JoKER-advies ter beschikking, en was het nog niet duidelijk of dit advies nagevolgd zou worden. Deze dossiers werden dan ook niet meegenomen in de elektronische bevraging, aangezien zij op dat moment geen ontwerp-'JoKER' waren.

Slechts bij elf dossiers had het ontwerpdecreet eind oktober 2011 reeds de eerste principiële goedkeuring van de Vlaamse Regering ontvangen. Alleen deze 'definitieve' JoKERs werden onderworpen aan een grondiger onderzoek. Het woord 'definitief' moet dus begrepen worden als verwijzend naar het JoKER-document zoals gevoegd bij het voorontwerp van decreet dat door de regering werd goedgekeurd. Idealiter wordt de JoKER hierna immers nog verder aangepast en geactualiseerd waar relevant; in die zin is een JoKER nooit 'definitief' of 'af' (zie 5.6). De acht JoKERs die eind oktober nog in de ontwerpfase zaten, werden niet meegenomen in de documentanalyse. Dit zou immers geleid hebben tot de vergelijking van documenten die zich in een verschillend stadium van totstandkoming bevonden, wat een verkeerd beeld zou kunnen scheppen.[14]

Waar mogelijk en relevant, werden de verschillende stellingen uit de elektronische bevraging (zie 3.3) per JoKER-document gequoteerd. Hierbij werd een gelijkvormige schaal gehanteerd als bij de elektronische bevraging (1= niet goed/niet aanwezig tot 5 = heel goed/wel aanwezig). Het gemiddelde resultaat van deze analyse wordt meegenomen bij de bespreking van de onderzoeksresultaten. Op deze manier maakt de documentanalyse het mogelijk om de resultaten uit de elektronische bevraging en de focusgroepen (zie 3.4) – die gebaseerd (kunnen) zijn op 'perceptie' – te toetsen aan de 'objectieve' werkelijkheid van de JoKER-documenten zelf. Tabel 2 geeft een overzicht van de (voor)ontwerpen van decreet waarbij in 2010 en 2011 een JoKER opgemaakt werd, alsook de afkorting waarmee verder in dit rapport naar deze JoKERs verwezen wordt.

Tabel 2. (Voor)ontwerpen van decreet en afgekorte benaming JoKER (2010-2011)
(De JoKERs die niet werden meegenomen in de bevraging, worden in cursief weergegeven).

Voor)ontwerp van decreet	Afgekorte benaming JoKER
1. Ontwerp van het decreet tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin	JoKER Wijzigingsdecreet Kind en Gezin (ontwerp)
2. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs	JoKER Scholengemeenschappen
3. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid	JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen
4. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI	JoKER Onderwijs XXI
5. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en -bestrijding in de sport	JoKER Samenwerkingsakkoord Dopingpreventie
6. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel	JoKER Wapenhandeldecreet
7. Ontwerp van decreet houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme	JoKER Jeugdtoerisme (ontwerp)
8. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid	JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid
9. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang	JoKER Kinderopvang

[13] Bv. JoKER Lokaal Cultuurbeleid (ontwerp); JoKER Cultureel Erfgoed (ontwerp).
[14] Tussen midden oktober en eind 2011 ontvingen nog drie voorontwerpen van decreet voorzien van een JoKER-toets de eerste principiële goedkeuring: JoKER Jeugdtoerisme, JoKER Lokaal Cultuurbeleid, en JoKER Cultureel Erfgoed.

10. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs	JoKER Omkadering Basisonderwijs
11. Ontwerp van decreet van de Vlaamse Regering betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen	JoKER Studentenvoorzieningen (ontwerp)
12. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming	JoKER Vlaamse Sociale Bescherming
13. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk	JoKER Algemeen Welzijnswerk
14. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid	JoKER Lokaal Jeugdbeleid
15. Voorontwerp van decreet houdende de subsidiëring van gemeenten, provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid volgens de Vlaamse beleidsprioriteiten sport	JoKER Sport voor Allen-beleid (ontwerp)
16. Voorontwerp van decreet integrale jeugdhulp	JoKER Integrale jeugdhulp (ontwerp)
17. Voorontwerp van decreet betreffende het Lokaal Cultuurbeleid	*JoKER Lokaal Cultuurbeleid (ontwerp)*
18. Voorontwerp van decreet tot aanpassing van het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie in het hoger onderwijs in Vlaanderen	*JoKER Accreditatiestelsel hoger onderwijs (ontwerp)*[15]
19. Decreet houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid	*JoKER Cultureel Erfgoed (ontwerp)*

Bron: documentanalyse (2011-2012)

3.3 ELEKTRONISCHE BEVRAGING

3.3.1 Dataverzameling

Op basis van de literatuurstudie en de JoKERs van 2010 en 2011 (zie 3.2), werd een gestandaardiseerde vragenlijst opgemaakt (zie bijlage 1). Per thema werden relevante stellingen uitgewerkt, die door de respondenten beantwoord werden aan de hand van vijf antwoordcategorieën, gaande van 'helemaal niet akkoord' (score 1) tot 'helemaal akkoord' (score 5). Naast deze vijf categorieën werd ook de optie 'weet niet' aangeboden. Voorts werd na elk thema, via een open vraag, ruimte gelaten voor extra bedenkingen of opmerkingen van de respondenten. Voor het opstellen van deze vragenlijst werd beroep gedaan op de expertise van Prof. dr. Stefaan Pleysier van het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC) van de KU Leuven.

Het afnemen van de vragenlijst gebeurde elektronisch, met gebruik van het open source softwarepakket 'LimeSurvey'.[16] Om de respons van dit onderzoeksluik te maximaliseren, werd een zeer brede steekproef geselecteerd, waarbij de volgende vijf doelgroepen centraal stonden: de administratie, de kabinetten, jeugd- en kinderrechtenactoren, Strategische Adviesraden en commissies bij het Vlaams Parlement. Bij de ambtenaren werden volgende personen uitgenodigd:

- alle ambtenaren die als contactpersonen vermeld stonden in de JoKERs van 2010 en 2011;
- alle aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid;
- ambtenaren van de cellen wetskwaliteit van beleidsdomeinen met JoKERs in 2010 en 2011;
- ambtenaren belast met het toezicht op JoKER en RIA, via JoKER- en RIA-adviezen, i.e. van de Afdeling Jeugd en Dienst Wetsmatiging;
- leden van de werkgroep rond de Quick Scan (zie 2);

[15] In dit dossier werd er in de ontwerp-RIA uitdrukkelijk gesteld dat er geen JoKER-toets werd opgemaakt "omdat het voorontwerp van decreet slechts een indirecte invloed heeft op de jongeren". Nochtans bleek uit de probleemstelling en de beschrijving van de effecten dat personen jonger dan 25 jaar belanghebbenden waren – zo werd terecht opgemerkt in het JoKER-advies. Gezien het oorspronkelijke RIA-document door de betrokkenen uitdrukkelijk *niet* als een JoKER gekwalificeerd werd (waaruit een gebrek aan vertrouwdheid blijkt met (de manier van toepassing van) de JoKER) en dit RIA/JoKER-document nog niet in zijn definitieve vorm beschikbaar was, werd dit dossier niet meegenomen in de documentanalyse en de elektronische bevraging.

[16] http://www.limesurvey.org/.

- ambtenaren die als contactpersonen vermeld stonden in RIAs waar kinderen en jongeren niet vermeld werden/geen JoKER gemaakt werd, maar dit misschien wel relevant geweest was.

Binnen de kabinetten van de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM), Onderwijs en Vorming (OV) en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) – die het meest in contact gekomen zijn met de JoKER in 2010 en 2011 – werden telkens een viertal kabinetsmedewerkers aangeschreven. De kabinetten van de overige beleidsdomeinen ontvingen één uitnodiging op het algemeen mailadres.[17] Bij de jeugd- en kinderrechtenactoren werd de uitnodiging verstuurd naar de coördinator/directeur van de volgende organisaties: de leden van de reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid, de jeugd- en kinderrechtenactoren die vermeld worden in de JoKER-handleiding,[18] en Steunpunt Jeugdhulp. Ook de dertien Strategische Adviesraden werden uitgenodigd om aan de JoKER-evaluatie deel te nemen, evenals de voorzitters en administratieve commissiesecretarissen van de verschillende commissies in het Vlaams Parlement. Ten slotte werden een aantal personen en organisaties in de categorie 'andere' uitgenodigd, waaronder personen die bij een JoKER geconsulteerd geweest waren, het VBJK – Expertisecentrum voor opvoeding en kinderopvang – en het Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen. Ook hier werd de uitnodiging verstuurd naar de directeur.

Bij het invullen van de vragenlijst bleek dat verschillende respondenten geen zicht hadden op het aantal en de inhoud van de JoKERs, en dat deze niet gemakkelijk teruggevonden konden worden via de (websites van de) Vlaamse Overheid. Daarom werden de elf definitieve JoKERs online ter beschikking gesteld (via Dropbox), zodat deze door de respondenten geconsulteerd konden worden.

3.3.2 Beschrijving van de steekproef

In totaal werden 179 personen uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Na de initiële uitnodiging werd twee maal een herinnering gestuurd. Via deze werkwijze werden uiteindelijk 48 volledig ingevulde vragenlijsten bekomen, wat een responsgraad van 26.81% betekent (zie Tabel 3). Bij deze relatief lage responsgraad dienen twee belangrijke kanttekeningen gemaakt te worden. Vooreerst werd bij de samenstelling van de initiële steekproef een zeer brede selectie gemaakt, waardoor ook personen die in de praktijk allicht nog nooit met de JoKER in contact kwamen, de vragenlijst toegestuurd kregen. Dit gebeurde enerzijds vanuit de bewuste keuze om niet op voorhand mogelijke respondenten te 'missen' of uit te sluiten. Anderzijds werd in de stuurgroep gesteld dat het ontvangen van de vragenlijst als een vorm van sensibilisering/bewustmaking m.b.t. de JoKER gezien kon worden.

Ten tweede moet opgemerkt worden dat KeKi van een aantal geadresseerden een bericht ontving dat men vond de vragenlijst niet te kunnen invullen wegens een gebrek aan ervaring met of kennis over de JoKER. Hoewel deze personen vanuit KeKi aangemoedigd werden de vragenlijst toch in te vullen – en gebruik te maken van de optie 'weet niet' bij de vragen die men niet kon beantwoorden – is het mogelijk dat een aantal van deze personen alsnog afhaakte. Op basis van deze redenering zou dan ook verondersteld kunnen worden dat de responsgraad deels beïnvloed werd door een algemeen beperkte kennis over de JoKER.

[17] Dit was een geïndividualiseerde link: per kabinet kon de vragenlijst dus slechts één maal ingevuld worden.
[18] Behalve het Kenniscentrum Kinderrechten zelf en de UNICEF-leerstoel kinderrechten, gezien deze bekleed wordt door de voorzitter van de Raad van Bestuur van het Kenniscentrum Kinderrechten.

Tabel 3. Respons (N) en responsgraad (%) op de elektronische bevraging

Beroepsgroep	Aantal	Percentage	Uitgenodigd	Responsgraad
ambtenaar	28	58.33%	97	28.87%
kabinetsmedewerker	3	6.25%	21	14.29%
werkzaam bij een jeugd- en kinderrechtenactor	9	18.75%	18	50%
lid van een strategische adviesraad	1	2.08%	13	7.69%
betrokken bij het Vlaams Parlement	3	6.25%	25[19]	12.00%
andere	4	8.33%	5	80%
TOTAAL	**48**		**179**	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Tabel 3 toont dat de ambtenaren het meest prevalent zijn in de vragenlijst: gezien zij de grootste doelgroep van het onderzoek vormden, maken zij een goede 58% van de uiteindelijke steekproef uit. Naast de categorie 'andere' – waarbinnen vier van de vijf gecontacteerde personen deelnamen aan de enquête – kwam de grootste respons vanuit de jeugd- en kinderrechtenactoren en de ambtenaren. Dit is niet verrassend gezien deze groepen beroepshalve het vaakst met de JoKER te maken krijgen. De responsgraad was het hoogst onder de jeugd- en kinderrechtenactoren: de helft van de personen/organisaties uit deze beroepsgroep die aangeschreven werden, vulden de vragenlijst ook daadwerkelijk in.

Tabel 4. Respons (N) en responsgraad (%) per beleidsdomein

Beleidsdomein	Aantal	Percentage	Uitgenodigd	Responsgraad
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR)	1	3.57%	6	16.67%
Bestuurszaken (BZ)	2	7.14%	8	25%
Financiën en Begroting (FB)	0	0%	1	0%
Internationaal Vlaanderen (IV)	1	3.57%	6	16.67%
Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)	0	0%	2	0%
Onderwijs en Vorming (OV)	6	21.43%	14	42.86%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	5	17.86%	19	26.32%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)	12	42.86%	26	46.15%
Werk en Sociale Economie (WSE)	0	0%	5	0%
Landbouw en Visserij (LV)	0	0%	1	0%
Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)	0	0%	3	0%
Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)	0	0%	2	0%
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO)	1	3.57%	2	50%
Andere	0	0%	2	0%
TOTAAL	**28**		**97**	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal ambtenaren dat per beleidsdomein werd uitgenodigd en de vragenlijst heeft ingevuld. De selectie van de ambtenaren aan de hand van voormelde criteria had als (logisch) gevolg dat het aantal ambtenaren dat een uitnodiging voor de vragenlijst ontving in sommige beleidsdomeinen veel hoger lag dan in andere. Dit hangt vooral samen met de beleidsdomeinen waarin in 2010-2011 de meeste JoKERs opgemaakt werden (OV, WVG en CJSM). Via het toezicht op de JoKER-verplichting (Afdeling Jeugd) en de RIA (Dienst Wetsmatiging) werden er ook bijkomend ambtenaren uit de beleidsdomeinen CJSM en Bestuurszaken (BZ) uitgenodigd. De responsgraad lag het hoogst bij de beleidsdomeinen OV, CJSM en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO).[20]

[19] De heer Jan Peumans is zowel voorzitter van de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken als van de Commissie voor Reglement en Samenwerking.
[20] Bij RWO ging het echter maar om één (van twee uitgenodigde) respondenten.

De *ervaring* die de respondenten rapporteren met betrekking tot de JoKERs uit 2010-2011 wordt weergegeven in Tabel 5. Aan de ambtenaren (A) werden zowel de ontwerp- als de definitieve JoKERs tot eind oktober 2011 voorgelegd (N=16); de respondenten uit de overige beroepsgroepen (OB) werden enkel bevraagd over de JoKERs waarvan het voorontwerp van decreet op dat moment reeds principieel goedgekeurd was door de Vlaamse Regering (N=11).

Er lijkt een grote diversiteit te bestaan wat de (mate van) ervaring met de JoKER betreft, niet alleen tussen, maar ook binnen de afzonderlijke beroepsgroepen: sommigen komen regelmatig in contact met het JoKER-proces, anderen slechts heel uitzonderlijk. De grote dispariteit op het vlak van vertrouwdheid met de JoKER was een bijkomende uitdaging bij de selectie en formulering van de vragen.

De betrokkenheid bij het JoKER-proces blijkt het grootst te zijn bij de ambtenaren, wat logisch is gezien de verantwoordelijkheid voor de JoKER/RIA bij hen ligt. Verschillende bevraagde ambtenaren stelden zelf (mee) een afzonderlijke JoKER (N=1) of een RIA met JoKER (N=8) op. Ook werden in het kader van verschillende JoKERs/RIAs ambtenaren geconsulteerd (N=7) of gaven zij op een andere manier input, bijvoorbeeld door het nalezen van de JoKER/RIA (N=9). Het aantal ambtenaren dat betrokken was bij de controle van de verschillende JoKERs en RIAs was het hoogst (N=34). Dit is logisch omdat N het aantal respondenten representeert over verschillende JoKERs heen: het gaat hier met andere woorden niet om 34 afzonderlijke ambtenaren. Gezien de taak van nazicht op het naleven van de JoKER- en RIA-verplichting bij de Afdeling Jeugd respectievelijk de Dienst Wetsmatiging ligt, zullen de bevraagde ambtenaars van deze diensten meerdere JoKERs gecontroleerd hebben.

Onder de respondenten uit de andere beroepsgroepen is er logischerwijze geen sprake van rechtstreekse betrokkenheid: geen van hen stelde zelf een JoKER of een RIA met geïntegreerde JoKER op, gezien deze opdracht tot het takenpakket van de ambtenaren behoort. De betrokkenheid vanuit de andere beroepsgroepen blijkt vooral een consulterende (N=7) of een controlerende (N=5) invulling te krijgen, zo toont Tabel 5.

Ten slotte blijkt nog uit Tabel 5 dat elke JoKER uit 2010-2011 ‘vertegenwoordigd’ was in de elektronische bevraging: per JoKER blijken minstens twee respondenten aan te geven er in meerdere of mindere mate ervaring mee te hebben. Algemeen varieert het aantal respondenten dat op één of andere manier betrokken was bij de totstandkoming van een JoKER(/RIA) van twee tot tien.

Tabel 5. Ervaring met JoKER (N)*

* A= Ambtenaar OB = Overige beroepsgroepen	JoKER (mee) opgesteld		RIA met JoKER (mee) opgesteld		Input gegeven/ nagelezen		Geconsulteerd geweest		Gecontroleerd (bv. advies verleend)		**TOTAAL BETROKKEN**		
	A	OB	A	OB	A	OB	A	OB	A	OB	A	OB	Totaal
JoKER Wijzigingsdecreet Kind en Gezin (ontwerp)	0		0		0		0		2		**2**		**2**
JoKER Scholengemeenschappen	0	0	0	0	1	0	2	0	2	0	**5**	**0**	**5**
JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen	0	0	1	0	2	1	0	1	3	1	**6**	**3**	**9**
JoKER Onderwijs XXI	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	**4**	**0**	**4**
JoKER Samenwerkingsakkoord Dopingpreventie	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	**2**	**0**	**2**
JoKER Wapenhandeldecreet	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	**2**	**0**	**2**
JoKER Jeugdtoerisme (ontwerp)	0		0		1		0		3		**4**		**4**
JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid	0	0	2	0	1	0	0	2	4	1	**7**	**3**	**10**
JoKER Kinderopvang	0	0	1	0	0	1	0	3	1	2	**2**	**6**	**8**
JoKER Omkadering Basisonderwijs	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	**3**	**0**	**3**
JoKER Studentenvoorzieningen (ontwerp)	0		0		1		1		2		**4**		**4**
JoKER Vlaamse Sociale Bescherming	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	**3**	**0**	**3**
JoKER Algemeen Welzijnswerk	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	**2**	**1**	**3**
JoKER Lokaal Jeugdbeleid	0	0	0	0	1	0	0	1	4	0	**5**	**1**	**6**
JoKER Sport voor Allen-beleid (ontwerp)	0		2		0		0		3		**5**		**5**
JoKER Integrale Jeugdhulp (ontwerp)	0		1		0		0		2		**3**		**3**
TOTAAL	**1**	**0**	**8**	**0**	**9**	**2**	**7**	**7**	**34**	**5**	**59**	**14**	**73**

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

3.3.3 Analyses

LimeSurvey werd in dit onderzoek niet enkel als dataverzamelingstool gebruikt, ook een deel van de beschrijvende statistieken werd ermee gegenereerd: de antwoordscores per stelling, die in dit rapport in detail (in absolute cijfers en percentages) weergegeven en met elkaar vergeleken worden, werden rechtstreeks uit LimeSurvey gehaald.

Tabel 6. Eigenschappen van de somschalen 'kwaliteit', 'proces', 'ondersteuning en controle', 'effectiviteit', en 'impact'

Somschaal concepten	Min score (totaal)	Max score (totaal)	Min score (reëel)	Max score (reëel)	Cronbach α
Kwaliteit (N=25)	0	60	17	48	.894
Proces (N=19)	0	40	11	33	.745
Ondersteuning en controle (N=11)	0	30	8	25	.862
Effectiviteit (N=25)	0	30	9	27	.898
Impact (N=16)	0	25	6	16	.781

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Daarnaast werd het softwarepakket 'Statistics for the Social Sciences (SPSS)', versie 19, gebruikt. Met dit programma werd eerst de categorie 'weet niet' gehercodeerd naar 'system missing', zodat deze antwoorden niet meer meetelden in de berekeningen.[21] Vervolgens werd aan de hand van een betrouwbaarheidsanalyse nagegaan of de stellingen per 'thema' een betrouwbaar concept vormden. Dit bleek het geval te zijn voor zowel kwaliteit (Cronbach α=.894)[22], proces (Cronbach α=.745), ondersteuning en controle (Cronbach α=.862), effectiviteit (Cronbach α=.898) als impact (Cronbach α=.781).[23] Voor deze thema's werden met andere woorden somschalen geconstrueerd, waartoe de afzonderlijke scores op de verschillende stellingen bij elkaar opgeteld werden. Een overzicht van deze schalen wordt in Tabel 6 gepresenteerd.[24] Bij deze tabel kan alvast opgemerkt worden dat de N voor deze concepten over het algemeen vrij laag blijkt te liggen, zeker als men weet dat er in totaal 48 ingevulde vragenlijsten waren. Dit kan toegeschreven worden aan het feit dat meerdere respondenten op één of meer van de stellingen waarop de schalen gebaseerd zijn, 'weet niet' antwoordden, en bijgevolg geen totaalscore hebben op het volledige concept.

Van de scores op deze concepten werd het gemiddelde en de standaarddeviatie berekend: deze worden op het einde van deze studie gepresenteerd als meta-analyse (zie Tabel 50).[25] Daarnaast werden de gemiddelde scores ook voor de groep ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren afzonderlijk nagegaan, waarbij op basis van een t-toets onderzocht werd of tussen deze groepen significante verschillen bestaan.[26] Uiteindelijk werden deze laatste toetsen toch niet in dit verslag meegenomen, omdat de onderzochte groepen te klein bleken om werkelijk gefundeerde uitspraken te kunnen doen. Ter illustratie worden deze tabellen weergegeven in bijlage 3.

[21] Wanneer een specifieke code op 'system missing' gezet wordt, zal SPSS deze in geen enkele van de analyses meer in overweging nemen.
[22] Cronbach α is een maat waarmee de consistentie tussen de items binnen de verschillende thema's weergegeven wordt. Een Cronbach α die groter is dan .700, wijst op een hoge consistentie.
[23] In het thema 'ondersteuning en controle' werd de stelling die betrekking had op de werklast die de JoKER met zich meebrengt, weggelaten, omdat de betrouwbaarheidsanalyse toonde dat het meenemen van deze stelling in een lagere Cronbach α (.733) zou resulteren.
[24] De totale minimum- en maximumscores geven de grenzen van de schaal weer. De reële minimum- en maximumscores zijn gebaseerd op de antwoorden van de deelnemers.
[25] De standaarddeviatie geeft de spreiding of de verdeling van de variabele weer. Hoe dichter de antwoorden geconcentreerd zitten rond het gemiddelde, des te kleiner de standaarddeviatie zal zijn. Een grote standaarddeviatie wijst erop dat de antwoorden ver uit elkaar liggen, dat er m.a.w. minder overeenstemming bestaat tussen de respondenten met betrekking tot het concept of de stelling.
[26] Een t-toets wordt onder meer gebruikt om na te gaan of de gemiddelde score op een variabele significant verschilt tussen twee steekproeven. Indien de toets niet significant is, gaat men er doorgaans van uit dat eventueel gevonden verschillen louter op toeval berusten.

Voor de cluster met vragen rond het 'toepassingsgebied', ten slotte, werd geen betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd, omdat hier bij voorbaat geen eenduidig achterliggend concept verondersteld werd. Daarom werden binnen dit thema het gemiddelde, de standaarddeviatie en eventuele verschillen tussen ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren per afzonderlijke stelling berekend (ook deze laatste berekening wordt enkel in bijlage 3 weergegeven, opnieuw vanuit de bezorgdheid omtrent de grootte van de groepen).

3.4 FOCUSGROEPEN

Op basis van de kwantitatieve bevraging werden een aantal relevante gegevens verzameld over de manier waarop de JoKER in de bredere populatie die met dit instrument in aanraking komt, gepercipieerd wordt. De focusgroepen, daarentegen, hadden tot doel om op basis van de ervaring van een select gezelschap de thema's in de diepte te behandelen. Enerzijds werden aan de focusgroepen een aantal opvallende bevindingen die uit de elektronische bevraging naar voor kwamen, voorgelegd, met het oog op het zoeken naar mogelijke verklaringen. Ook werden een aantal zaken besproken die te specifiek waren om binnen de gestandaardiseerde vragenlijst aan bod te kunnen komen. Anderzijds stonden in deze focusgroepen de persoonlijke ervaringen en percepties over de JoKER van de deelnemers, alsook bedenkingen met het oog op de toekomst van de JoKER, centraal. De bedoeling bestond eruit om aanvullende, 'rijke' informatie te bekomen: op deze manier vormen het kwalitatief en het kwantitatief onderzoek twee complementaire delen.

Concreet werden twee afzonderlijke focusgroepen gehouden: een met ambtenaren en een met jeugd- en kinderrechtenactoren. Voor beide groepen werd eenzelfde topiclijst gehanteerd – mits enkele kleine accentverschillen, gezien de verschillen in professionele ervaring met de JoKER tussen deze beroepsgroepen. Deze lijst werd vooraf naar de deelnemers gestuurd, zodat zij zich konden voorbereiden op het gesprek (topiclijst in bijlage 2).

Bij de selectie van de deelnemers voor deze focusgroepen werd een evenwichtige samenstelling voor ogen gehouden. Voor de groep met ambtenaren werd ernaar gestreefd mensen uit verschillende beleidsdomeinen en met verschillende functies (o.m. aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid, leden van de cellen wetskwaliteit, personen die bij JoKER- en RIA-advies betrokken zijn, personen die ervaring hadden in het zelf opstellen van JoKERs...) te selecteren. Concreet waren uiteindelijk de volgende Departementen en Agentschappen vertegenwoordigd: het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, het Departement Bestuurszaken (BZ), het Departement Internationaal Vlaanderen (IV) en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) (één deelnemer per Agentschap/Departement). Het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) liet zich verontschuldigen. Ook twee vertegenwoordigers van het Departement Onderwijs en Vorming (OV) waren uitgenodigd, maar niet aanwezig. Een overzicht van deze focusgroep kan worden teruggevonden in Tabel 7.

Voor de groep met jeugd- en kinderrechtenactoren werden leden en waarnemers van de reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid geselecteerd alsook actoren voor wie het thema van de JoKER specifiek relevant is (zoals de Gezinsbond).[27] Concreet was uiteindelijk een afvaardiging van de volgende organisaties aanwezig: de Gezinsbond, de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), Steunpunt Jeugd, UNICEF België, de Vereniging Vlaamse Jeugddiensten (VVJ) en de Vlaamse Jeugdraad (één deelnemer per organisatie). Het Kinderrechtencommissariaat (KRC) en de Kinderrechtencoalitie Vlaanderen (Kireco) lieten zich verontschuldigen, maar hebben achteraf input gegeven via email (KRC) en telefoon (Kireco), op basis van de doorgestuurde topiclijst. Deze input

[27] Ook Kind & Samenleving (K&S) en de Vlaamse Scholierenkoepel (VSK) werden in een eerste fase gecontacteerd voor de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren. Deze organisaties lieten evenwel weten dat hun ervaring met de JoKER te beperkt was om zinvol aan de focusgroep te kunnen deelnemen (K&S), respectievelijk dat de focus van de evaluatie voor hun werking (gericht op onderwijs) te breed was (VSK).

werd als kwalitatieve data in de analyses meegenomen. Tabel 7 presenteert een overzicht van de samenstelling van deze focusgroep.

Tabel 7. Samenstelling focusgroepen

	Ambtenaren	Jeugd- en kinderrechtenactoren
Aanwezig	Ag. Sociaal-Cultureel Werk vr. Jeugd & Volwassenen	Gezinsbond
	Dept. Bestuurszaken	NCRK
	Dept. Internationaal Vlaanderen	Steunpunt Jeugd
	Dept. Mobiliteit en Openbare Werken	UNICEF België
		Vlaamse Jeugdraad
		VVJ
Verontschuldigd	Dept. Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	KRC
		Kinderrechtencoalitie
Niet aanwezig	Dept. Onderwijs en Vorming	

Bron: focusgroepen (2012)

Beide focusgroepen vonden plaats op 9 februari 2012, en duurden elk ongeveer 2,5 uur. De focusgroep met jeugd- en kinderrechtenactoren vond plaats in de voormiddag; de focusgroep met ambtenaren ging in de namiddag door. Gedurende beide focusgroepen, die door KeKi gefaciliteerd werden, werd simultaan verslag genomen. Daarnaast werden de gesprekken – met toestemming van de deelnemers – op band opgenomen, zodat eventuele hiaten in de verslaggeving achteraf gecorrigeerd konden worden. Om af te toetsen of de meningen en bedenkingen van de deelnemers op een correcte manier werden opgetekend, werd het uitgeschreven verslag achteraf aan de deelnemers bezorgd, met de vraag om waar nodig correcties aan te brengen. Geen van de deelnemers bleek nog inhoudelijke opmerkingen te hebben. Dit verslag werd vervolgens gebruikt als basis voor de kwalitatieve analyses.

Ten gevolge van de dynamiek en interesses in de focusgroepen kwamen sommige thema's meer of minder aan bod. Zo werd bijvoorbeeld in de focusgroep ambtenaren veel aandacht besteed aan het nut van de JoKER bij instemmingsdecreten, terwijl in de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren onder meer de differentiatie tussen leeftijdsgroepen sterk benadrukt werd.

Bij het analyseren van de data uit de focusgroepen werd een aantal van de deelnemers nog (bilateraal) – via email en telefoon – geconsulteerd, dit vooral met het oog op verduidelijking of verdere specificering van zaken die in de focusgroep naar voor gebracht werden. Deze extra informatie werd mee in het verslag geïntegreerd als data die in het kader van de focusgroepen verzameld werden.

3.5 EXPERTENRONDETAFEL

Op basis van de literatuurstudie en de analyses die uitgevoerd werden op de empirische data, werd een preliminair rapport opgesteld. Dit rapport werd aan een kwaliteitstoets onderworpen door het voor te leggen aan een expertenrondetafel, die plaatsvond op 15 maart 2012. De experten werden geselecteerd op basis van hun expertise inzake reguleringsimpactanalyse, beleidsevaluatie of kinderrechten. De opmerkingen en suggesties van de deelnemers werden geanalyseerd en verwerkt in voorliggend rapport.

3.6 UITKOMST: SWOT-ANALYSE

Op basis van de resultaten bekomen via de verschillende dataverzamelingstechnieken werd per thema een SWOT-analyse (Strengths and Weaknesses of the instrument and the external Opportunities and Threats it faces) opgesteld. Van elk thema werden afzonderlijke SWOT-analyses gemaakt, die op het einde geïntegreerd werden in één alomvattende SWOT-analyse van de JoKER.

DEEL II. RESULTATEN

4 IDENTIFICATIE VAN JOKERs

Situering

De evaluatie focust op de JoKERs die tot stand zijn gekomen in 2010 en 2011, volgens de 'nieuwe' methodiek waarbij het RIA-sjabloon gebruikt wordt (zie 2). De vijf JoKERs die tussen januari en augustus 2009 opgemaakt werden volgens de KER-methodiek, werden bijgevolg – zoals afgesproken met de Afdeling Jeugd – niet meegenomen in de analyse.[28] Het verschillend format van deze JoKERs zou de analyse en vergelijking immers te sterk bemoeilijken in verhouding tot de beperkte tijdsinvestering die beschikbaar was voor deze opdracht. De analyse werd aldus toegespitst op de regelgevingsdossiers van de ontwerpdecreten die in 2010 en 2011 voor wetgevingsadvies werden voorgelegd.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Uit de documentanalyse blijkt algemeen dat intern weinig duidelijkheid, en extern weinig transparantie bestaat m.b.t. de JoKER. In een aantal RIAs wordt bijvoorbeeld verwezen naar de effecten van de voorgenomen regelgeving op kinderen en jongeren, maar wordt deze analyse niet uitdrukkelijk als een JoKER geïdentificeerd. Dit gebrek aan duidelijkheid en toegankelijkheid is niet bevorderlijk voor ambtenaren die een JoKER-proces moeten opstarten, en inspiratie zouden willen vinden bij eerdere 'goede voorbeelden'. Ook in de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren werd benadrukt dat het niet gemakkelijk is om informatie te vinden over de JoKER. Illustratief is dat de JoKERs, in tegenstelling tot wat op de website van het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen en in het Jaarverslag Jeugdbeleid en Kinderrechten van 2009 (Vlaamse Regering, 2009: 36) wordt aangekondigd, nergens 'op zich' geraadpleegd kunnen worden. Indien men wil achterhalen voor welke ontwerpen van decreet een JoKER opgemaakt werd, moet men de RIA-databank doorzoeken en elk RIA-document individueel doornemen. Voor de JoKERs die niet in een RIA geïntegreerd werden, is het gebrek aan transparantie nog groter.

Om de JoKERs voor voorliggende evaluatie te identificeren, werden RIAs, die niet als een JoKER geïdentificeerd werden, maar waarin de *effecten* van de beleidsopties op kinderen en jongeren toch werden nagegaan, wel als een JoKER beschouwd. De uiteindelijke doelstelling van de JoKER is immers dat bij het overwegen van verschillende beleidsopties rekening gehouden wordt met de impact hiervan op kinderen en jongeren. Zo werd in de RIA bij het Wapenhandeldecreet aandacht besteed aan 'kindeffecten', maar werd deze niet uitdrukkelijk als een JoKER geïdentificeerd in het document zelf.

Er zijn evenwel een aantal randgevallen: RIAs die niet in het document als JoKER geïdentificeerd worden, waar kinderen en/of jongeren wel (kort) vermeld worden, maar waar er bijvoorbeeld geen effectanalyse m.b.t. kinderen en jongeren gebeurt. Deze werden in het kader van dit onderzoek niet als 'JoKER' ge(her)kwalificeerd. Zo worden in de RIA bij het Planlastendecreet 'jongeren' opgelijst onder 'sectorale (lokale) doelgroepen', maar differentieert de effectanalyse niet naar jongeren toe. De

[28] Het ging om JoKERs bij volgende ontwerpen van decreet:
- Ontwerp van decreet houdende de toekenning van subsidies voor de uitbouw, de coördinatie en de promotie van het sportaanbod van de studentenvoorzieningen van de Vlaamse universiteiten en hogescholen en de erkenning en subsidiëring van een Vlaamse overkoepelende studentensportvereniging;
- Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2009 betreffende de eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het basis- en secundair onderwijs;
- Ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIX;
- Ontwerp van decreet betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs;
- Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2009 tot vaststelling van de ontwikkelingsdoelen Nederlands voor nieuwkomers in de onthaalklas voor anderstalige nieuwkomers in het secundair onderwijs en tot wijziging van sommige eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het secundair onderwijs.

ontwerp-RIA voor het Decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden stelt dat jongeren die verblijven in het federaal gesloten centrum in Tongeren tot de doelgroep van het decreet behoren. In het JoKER-advies wordt terecht opgemerkt dat de rest van het document (beschrijving van de effecten, informatie, consultatie) geen aandacht besteedt aan de situatie van jongeren. Afhankelijk van hoe met dit advies rekening gehouden wordt in het definitieve RIA-document – dat nog niet beschikbaar was op het moment van de documentanalyse – zal deze RIA al dan niet als een JoKER gekwalificeerd kunnen worden. Deze beschouwingen wijzen op de relativiteit van de identificatie van de JoKERs in deze studie.

In 2010 werden 32 aanvragen tot wetgevingsadvies met betrekking tot ontwerpen van decreet gestuurd naar wetgevingsadvies@vlaanderen.be. Sinds 21 september 2009 is dit e-mailadres gelinkt aan joker@vlaanderen.be, zodat de Afdeling Jeugd ook alle aanvragen voor wetgevingsadvies ontvangt (de zogenaamde 'JoKER-inbox'). In 2011 ging het om 70 vragen.[29] In 2010 werd bij vier ontwerpen van decreet een JoKER opgemaakt (12,5%); in 2011 steeg dit tot vijftien JoKER-documenten (21,43%). Over de twee jaren heen werd aldus een JoKER opgesteld bij zo'n 19% van de ontwerpen van decreet waarvoor wetgevingsadvies werd gevraagd (zie Tabel 8). De beslissing om al dan niet een JoKER op te maken en de verantwoordelijkheid voor het JoKER-proces liggen bij de persoon of instantie die in een beleidsdomein nieuwe regelgeving opstelt. De Afdeling Jeugd oefent hierop toezicht uit (zie 5.4.3).

Tabel 8. Aandeel JoKERs op totaal ontwerpen van decreet ontvangen in JoKER-inbox (%)

	2010	**2011**	**Totaal**
Ontwerpen van decreet ontvangen in JoKER-inbox	32	70	**102**
Aantal JoKERs	4	15	**19**
Percentage JoKERs (%)	12,5	21,43	**18,63**

Bron: documentanalyse (2011-2012)

Zoals reeds vermeld in het hoofdstuk 'Methodologie', waren er acht JoKERs nog in ontwerpvorm op het moment van de documentanalyse. Elf ontwerpen van decreet hadden wel reeds de eerste principiële goedkeuring van de Vlaamse Regering bekomen.

Tabel 8 geeft aan dat de overgrote meerderheid van de geanalyseerde documenten (N=9) RIAs betroffen waarin een JoKER geïntegreerd werd, al dan niet impliciet (zoals het geval is met de JoKER Wapenhandeldecreet en de JoKER Vlaamse Sociale Bescherming). In twee gevallen werd een JoKER opgesteld, terwijl er geen RIA-verplichting was (nl. de JoKER Onderwijs XXI en de JoKER Samenwerkingsakkoord Dopingpreventie).[30]

Wat betreft de omschrijving van de doelgroepen en belanghebbenden, verschillen de JoKERs enigszins. In de meeste JoKERs worden (een subgroep van) kinderen en jongeren ofwel als (directe) doelgroep vermeld, ofwel als (indirecte) belanghebbende partij. Enkel in de JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen, de JoKER Wapenhandeldecreet en de JoKER Vlaamse Sociale Bescherming[31] vormen kinderen en jongeren zelf geen doelgroep of belanghebbende, maar worden mogelijke directe of indirecte effecten op kinderen en jongeren wel onderzocht en beschreven.

[29] Op basis van de door de Afdeling Jeugd doorgestuurde informatie.
[30] De RIA-uitzonderingsgronden waren het technische karakter van het decreet respectievelijk het feit dat het een instemmingsdecreet betrof met een samenwerkingsakkoord.
[31] Bij de JoKER Vlaamse Sociale Bescherming vormen "gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar" wel een doelgroep.

Tabel 9. Kenmerken van de elf 'definitieve' JoKERs (2010 – eind oktober 2011)

Afgekorte benaming JoKER	Verhouding tot RIA	Omschrijving doelgroep / belanghebbenden *zoals weergegeven in het JoKER/RIA-document*	Formeel in orde?
JoKER Scholengemeenschappen	JoKER in RIA	*Doelgroepen*: schoolbesturen basisonderwijs (N=1000) en inrichtende machten secundair onderwijs (N=350) *Belanghebbenden*: personeelsleden basisonderwijs (N=70 000), personeelsleden secundair onderwijs (N=80 000), leerlingen basisonderwijs (N=655 000) en leerlingen secundair onderwijs (N=460 000)	Sjabloon OV
JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen	JoKER in RIA	*Doelgroepen:* Vlaamse Overheid (Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen), de jeugdsector en adviescommissies	Ja
JoKER Onderwijs XXI	JoKER zonder RIA	*Doelgroepen:* kleuter- en lager onderwijs, secundair onderwijs en hoger onderwijs *Belanghebbenden:* jongeren tot en met 25 jaar	Neen
JoKER Samenwerkingsakkoord Dopingpreventie	JoKER zonder RIA	*Doelgroepen:* minderjarige elitesporters, meerderjarige elitesporters en de Vlaamse Overheid	Ja
JoKER Wapenhandeldecreet	JoKER in RIA	*Doelgroepen*: eenieder die een civiel vuurwapen of militair materieel wenst over te brengen of in-, uit- of door te voeren	Ja
JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid	JoKER in RIA	*Doelgroepen:* de jeugd- en kinderrechtensector (107 privaatrechtelijke verenigingen die structureel gesubsidieerd worden), kinderen en jongeren (indirect) en gemeentebesturen en lokale jeugdraden (indirect)	Ja
JoKER Kinderopvang	JoKER in RIA	*Doelgroepen:* gezinnen (ouders e.a.), kinderen (95 519 kinderen in voorschoolse opvang), kinderopvangvoorzieningen, Vlaamse Overheid (i.c. Agentschap Kind en Gezin), Zorginspectie, Federale overheid, lokaal bestuur	Ja
JoKER Omkadering Basisonderwijs	JoKER in RIA	*Doelgroepen en belanghebbenden:* kansrijke en kansarme leerlingen, met als bijzondere groep de kleuters (N=250 391), scholen, met als bijzondere groep de scholen in Brussel (N=120) en in de rurale gebieden (N=157), ouders, maatschappij, leerkrachten (N=46 806) met als bijzondere groep de kleuteronderwijzers (N=16234)	Sjabloon OV
JoKER Vlaamse Sociale Bescherming	JoKER in RIA	*Doelgroepen:* Vlaamse Overheid, Vlaams Agentschap voor Sociale Bescherming, Vlaams Agentschap Kind en Gezin, zorgkassen en gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar.	Ja
JoKER Algemeen Welzijnswerk	JoKER in RIA	*Doelgroepen:* bevolking, inclusief minderjarigen en jongvolwassenen, Centra voor algemeen welzijnswerk en Departement	Ja
JoKER Lokaal Jeugdbeleid	JoKER in RIA	*Doelgroepen:* Vlaamse Overheid (Afdeling jeugd van het IVA Sociaal-cultureel werk voor jeugd en volwassenen), Gemeentebesturen, Provinciebesturen, Vlaamse Gemeenschapscommissie, kinderen en jongeren, Lokale jeugdwerkinitiatieven (particulier en gemeentelijk) en Lokale jeugdraden	Ja

Bron: documentenanalyse (2011-2012)

Wat het format betreft, werd bij acht van de elf definitieve JoKERs gebruik gemaakt van het RIA-sjabloon (bij één JoKER zonder dat hierbij een RIA werd opgesteld); twee RIA/JoKER-documenten gebruikten een specifiek sjabloon van het Departement Onderwijs en Vorming; één (afzonderlijke) JoKER was formeel niet in orde. Uit een vergelijking van RIAs/JoKERs volgens het 'onderwijssjabloon' en het algemene RIA-sjabloon, blijkt dat informatie gemakkelijker weergegeven wordt in het onderwijssjabloon. Dit was bijvoorbeeld het geval wat betreft consultatie, verwijzing naar het aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid, en – alhoewel niet meer verplicht onder de nieuwe regelgeving – moeilijkheden bij het vinden van vereiste informatie voor de JoKER. De vermoedelijke reden hiervoor is dat in het begin van elke sectie het onderwijssjabloon nog eens kort aangeeft welke informatie gevraagd wordt.

Conclusie

Het JoKER-proces mist duidelijkheid, transparantie en toegankelijkheid. De manier waarop men hier best aan tegemoet komt, is (deels) afhankelijk van de beslissingen inzake de al dan niet verdere afstemming van de JoKER met de RIA. Alleszins zouden minstens 'best practices' als voorbeeld en inspiratie online ter beschikking gesteld kunnen worden, als aanvulling bij de JoKER-handleiding.

In het RIA(/JoKER)-sjabloon zelf zou de opdracht per sectie iets uitgebreider omschreven kunnen worden, zodat men voor basisinformatie niet moet terugvallen op de handleiding. Dit zou de kans vergroten dat de gewenste informatie effectief gegeven wordt.

5 THEMATISCHE BESPREKING

De resultaten worden thematisch weergegeven, aan de hand van de volgende clusters: toepassingsgebied, kwaliteit, proces, ondersteuning en controle, effectiviteit en impact. Deze clusters werden geïdentificeerd op basis van literatuurstudie (o.m. Corrigan, 2007; National Audit Office, 2010; Sylwander, 2001; UNICEF, 2010; Van Humbeeck, 2007, 2009) en aangepast aan de specificiteit van de JoKER. Bij elk thema wordt eenzelfde structuur gehanteerd: eerst wordt een algemene situering gegeven, met een schets van de huidige stand van zaken. Dan worden een aantal subthema's opgelijst, die het voorwerp vormden van de bevragingen. De selectie van deze subthema's gebeurde eveneens aan de hand van een combinatie van literatuurstudie en kwesties die specifiek voor de (toekomst van de) JoKER belangrijk zijn. Wanneer via een bepaalde dataverzamelingsmethode geen relevante gegevens m.b.t. een bepaald (sub)thema bekomen werden, wordt deze bron niet vermeld. Wanneer verwezen wordt naar de input van een bepaald type actor, wordt deze tussen haakjes vermeld (AMBT = ambtenaar; JEUGD en KR = jeugd- en kinderrechtenactor; ANDERE = andere etc.).

In het algemeen moet opgemerkt worden dat, gezien de integratie van de JoKER in de RIA, het mogelijk/waarschijnlijk is dat een aantal antwoorden beïnvloed geweest zijn door de RIA en/of ook betrekking hebben op een evaluatie van de RIA in het algemeen. Deze lijn is soms moeilijk te trekken.

5.1 TOEPASSINGSGEBIED

Situering

Overeenkomstig het decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid van 20 januari 2012, moet een JoKER opgemaakt worden bij

- elk ontwerp van decreet
- als "de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt".[32]

Een JoKER is dus momenteel niet verplicht bij: ontwerpen van besluit (van de Vlaamse Regering, ministeriële...), voorstellen van decreet (ingediend door Vlaamse Volksvertegenwoordigers in het Vlaams Parlement) en omzendbrieven.

In tegenstelling tot het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid in het algemeen, waarin 'jeugd' gedefinieerd wordt als personen van 0 tot 30 jaar, wordt voor de JoKER de leeftijdsgrens op 25 jaar gelegd. Volgens de Memorie van toelichting bij het decreet van 18 juli 2008 is "[d]ie keuze (...) vooral sociaaleconomisch, omdat de meeste 25-plussers al economisch onafhankelijk staan en niet meer in termen van 'jongeren' kunnen worden beschreven."

De bepaling van het decreet van 18 juli 2008 werd grotendeels overgenomen, al is er een subtiele wijziging in de bewoording. Elk ontwerp van decreet moet worden vergezeld van een kind- en jongere-effectrapport, "*voor zover*" (decreet 2008) / *als* (decreet 2012) "de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt". Er lijkt dus een wijziging te zijn in de conditionaliteit: de bewoording "voor zover" in het decreet van 18 juli 2008 lijkt een zekere proportionaliteitsvereiste in te houden, terwijl het nieuwe decreet dit met het woordje "als" niet impliceert. De Memorie van toelichting bevat evenwel geen indicaties dat aan deze andere formulering consequenties gehecht moeten worden wat het toepassingsgebied betreft. Daarom wordt hier aangenomen dat het niet de bedoeling was om (de reikwijdte van) het toepassingsgebied te wijzigen.

[32] Bij de KER stond 'kennelijk' rechtstreeks raakt ("om te voorkomen dat het te uitgebreid zou worden", zo werd in de focusgroep ambtenaren toegelicht); het woord kennelijk is bij de invoering van de JoKER geschrapt (zie 2).

Volgens de JoKER-handleiding is er sprake van 'rechtstreeks belang'

> wanneer de geplande regelgeving een impact heeft op de leefwereld van personen jonger dan 25 jaar. Dit is vanzelfsprekend het geval wanneer kinderen en jongeren de doelgroep zijn, maar wat niet mag vergeten worden is, dat zij ook belanghebbenden kunnen zijn zonder daarom de beoogde doelgroep van het beleidsvoornemen te zijn. Ook in deze gevallen raakt het beleidsvoornemen rechtstreeks het belang van kinderen en jongeren.

Er is dus sprake van 'rechtstreeks' belang als de *doelgroep* van het beleidsvoornemen kinderen en jongeren is, evenals wanneer kinderen en jongeren niet de doelgroep, maar wel de *belanghebbenden* zijn van een voorgenomen regelgeving. De JoKER-handleiding vervolgt dat er geen sprake is van 'rechtstreeks belang' in het geval van autoregulering en begrotingsdecreten.

Het toepassingsgebied van de JoKER verschilt momenteel van dat van de RIA[33] op volgende punten:

- de JoKER is *wel* toepasselijk bij 'instemmingsdecreten', dit zijn decreten die de instemming betreffen met samenwerkingsakkoorden en verdragen;
- de JoKER is *niet* toepasselijk bij ontwerpen van besluit.

Bij het thema 'toepassingsgebied' zijn volgende subthema's onderzocht:

- types instrumenten;
- criterium als "de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt";
- verantwoording van niet-toepasselijkheid van de JoKER in de nota aan de Vlaamse Regering.

5.1.1 Types instrumenten

5.1.1.1 Algemeen

Het Comité voor de Rechten van het Kind (2003: 11) pleit voor een zeer ruim toepassingsgebied van de impactanalyse, namelijk m.b.t. "elk voorstel van wet, beleid of budgettoewijzing dat effect heeft op kinderen en het genot van hun rechten". Om in lijn te zijn met de aanbevelingen van het Comité, zou het JoKER-proces dus ook doorlopen moeten worden voor ontwerpen van besluit, voorstellen van decreet, instemmingsdecreten en begrotingsdecreten. Ook volgens het Kinderrechtencommissariaat (2001; 2008: 7) zou idealiter een JoKER opgemaakt moeten worden "bij elk wetgevend initiatief" dat de belangen van kinderen en jongeren raakt, dus ook bij ontwerpen van besluit en voorstellen van decreet. Voorstellen van decreet kunnen immers evenzeer de belangen en rechten van kinderen en jongeren raken als ontwerpen van decreet.

De experten op de expertenrondetafel, ten slotte, waren van mening dat men voor het toepassingsgebied van de JoKER theoretisch gezien vanuit een maximaliserend perspectief moet vertrekken, en dat de JOKER in die zin van toepassing zou moeten zijn op zowel ontwerpen van besluit, voorstellen van decreet, instemmingsdecreten en begrotingsdecreten. Bovendien zou een JoKER principieel ook wenselijk zijn bij reguleringen die niet van algemene strekking zijn, zoals het verlenen van (bouw)vergunningen. Echter, de experten benadrukten langs de andere kant dat men van ambtenaren niet het onmogelijke kan verwachten, en dat men, weliswaar vanuit een maximaliserende

[33] De RIA is verplicht voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties. Daaronder vallen alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, behalve: autoregulering; regelgeving inzake begroting en fiscaliteit, met uitzondering van beleidsheffingen- en belastingen; regelgeving ter goedkeuring van internationale en interregionale verdragen en akkoorden; decreten en besluiten zonder inhoudelijke impact of met een louter formeel karakter; regulering vervat in ruimtelijke plannen; beslissingen van de Vlaamse Regering of van een Vlaams minister die geen regelgeving inhouden; en ministeriële besluiten. RIA-handleiding, p. 10-11.

visie, wel een pragmatische weg kan bewandelen. Hierbij werd onder meer een afstemming met de RIA wat betreft toepassingsgebied, voorgesteld als een valabele mogelijkheid.

5.1.1.2 Ontwerpen van besluit

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 10. Uitbreiding van toepassingsgebied naar regulerende besluiten

De JoKER moet ook gelden voor regulerende besluiten van de Vlaamse Regering.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	3	6.25%	3.41
Eerder niet akkoord (2)	9	18.75%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	5	10.42%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	16	33.33%	1.25
Helemaal akkoord (5)	8	16.67%	
Weet niet	7	14.58%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

De helft (N=24) van de respondenten vindt dat een JoKER ook opgemaakt moet worden bij ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering. Een kwart van de respondenten heeft geen (uitgesproken) mening (zij kruisten 'noch akkoord, noch niet akkoord' of 'weet niet' aan), terwijl de overige 25% (N=12) niet akkoord gaat met het voorstel om de JoKER-verplichting uit te breiden tot regulerende besluiten.

Zowel de jeugd- en kinderrechtenactoren, de ambtenaren als de experten benadrukken dat de impact van regulerende besluiten op de leefwereld van kinderen en jongeren vaak veel groter en concreter is dan de (meer algemene en vage) decreten. In beide focusgroepen wordt het niet logisch bevonden dat de JoKER beperkt wordt tot ontwerpen van decreet, aangezien hierdoor veel impact van regelgeving op kinderen en jongeren niet gevat wordt. Bovendien kunnen de effecten vaak pas echt concreet ingeschat worden bij de uitwerking van uitvoeringsbesluiten.

De ambtenaren wijzen er wel op dat de uitbreiding van de JoKER tot uitvoeringsbesluiten een extra werklast zou creëren, zowel voor de ambtenaar die de JoKER(/RIA) moet opstellen, als voor de Afdeling Jeugd die belast is met het toezicht op de toepassing van de JoKER – zeker gezien de vermindering van de personeelsbezetting. De oorspronkelijke beperking tot ontwerpen van decreet was precies toegevoegd om de werklast te beperken. Ook de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren is zich bewust van de spanning tussen het uitbreiden van het toepassingsgebied van de JoKER (en dus de werklast voor de administratie), enerzijds, en het behouden of verbeteren van de kwaliteit van de JoKERs, anderzijds. Wel werd er binnen de focusgroep ambtenaren ook op gewezen dat die bijkomende werklast in zijn context bekeken moet worden: het aantal RIAs gemaakt voor decreten en uitvoeringsbesluiten blijft vandaag in de praktijk nog altijd relatief beperkt, zeker in vergelijking met het totale aantal decreten en uitvoeringsbesluiten dat gestemd wordt (zie Tabel 1).

Een voorbeeld van een uitvoeringsbesluit met grote impact op jongeren is de reglementering van het maximaal geluidsniveau op muziekactiviteiten, zoals definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 februari 2012.[34] In dit kader werd bovendien in opdracht van de Vlaams Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur een impactanalyse van de nieuwe regelgeving gemaakt "wat betreft het maximaal geluidsniveau in inrichtingen voor de jeugdsector". Deze impactanalyse werd niet

[34] Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft het maximaal geluidsniveau van muziek in inrichtingen, 20 februari 2012.

geïntegreerd in een RIA(/JoKER), maar als een afzonderlijk document geagendeerd op de Vlaamse Regering. Dit is niet logisch; dit dossier moet dan ook als een gemiste kans beschouwd worden voor JoKER en RIA.

Een ander voorbeeld betreft het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van Gebouwen.[35] Zoals opgemerkt door de Afdeling Jeugd: "Principieel moet deze RIA geen JoKER bevatten omdat het over geen voorontwerp van decreet gaat. Inhoudelijk zou je kunnen argumenteren dat het koudebrugvrij bouwen of het beperken van de bouwknopen bijdraagt tot een gezond binnenklimaat en daar ondervinden kinderen (en oudere mensen) meer baat bij dan 'Jan Modaal'."

Als het toepassingsgebied van de JoKER uitgebreid wordt tot 'uitvoeringsbesluiten', zijn er volgende mogelijkheden:

- Het toepassingsgebied wordt uitgebreid tot alle besluiten waarvoor een RIA opgemaakt moet worden (dus gelijkschakeling met het toepassingsgebied van de RIA);
- De RIA-uitzonderingsgronden worden meer beperkend geïnterpreteerd;
- Er worden voor de JoKER extra uitzonderingsgronden toegevoegd.

In de expertenrondetafel werd voorgesteld om het toepassingsgebied van de JoKER voor wat besluiten betreft te laten samenvallen met het toepassingsgebied van de RIA.

Conclusie

Er is een grote vraag en bereidheid om het toepassingsgebied van de JoKER uit te breiden tot ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering, aangezien die meestal een grotere impact op kinderen en jongeren hebben dan decreten. Hierbij zou het toepassingsgebied van de JoKER afgestemd kunnen worden op dat van de RIA. Zowel ambtenaren als jeugd- en kinderrechtenactoren delen evenwel de bezorgdheid dat dit haalbaar moet blijven qua werklast voor de betrokken ambtenaren (zowel zij die de JoKER opstellen, als zij die toezicht houden op de JoKER).

Om het toepassingsgebied van de JoKER uit te breiden naar ontwerpen van besluit, is een decreetwijziging niet noodzakelijk. Gezien de RIA-verplichting werd ingevoerd via een omzendbrief en een wijziging van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering, zou de uitbreiding van het toepassingsgebied van de JoKER ook op deze manier kunnen gebeuren.

5.1.1.3 Voorstellen van decreet

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 11. Uitbreiding van toepassingsgebied naar voorstellen van decreet

De JoKER moet ook gelden voor voorstellen van decreet (komende van het Parlement, niet van de regering).			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	5	10.42%	3.82
Eerder niet akkoord (2)	1	2.08%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	4	8.33%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	21	43.75%	1.23
Helemaal akkoord (5)	13	27.08%	
Weet niet	4	8.33%	

[35] Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van Gebouwen, 20 maart 2009, *BS* 6 juli 2009.

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)
Zo'n 70% van de respondenten gaat akkoord met de stelling dat er ook bij voorstellen van decreet een JoKER opgemaakt moet worden; 12% is het hiermee niet eens.

Bij de jeugd- en kinderrechtenactoren was een overgrote meerderheid ervoor gewonnen om de JoKER uit te breiden tot voorstellen van decreet. Er waren evenwel een aantal praktische bezorgdheden, waaronder: hoe de kwaliteit bewaken, en hoe ervoor zorgen dat de administratie niet overbelast wordt. Eén actor was geen voorstander van een uitbreiding naar voorstellen van decreet, en gaf er de voorkeur aan om het bestaande systeem eerst behoorlijk te laten functioneren (JEUGD & KR).

In de focusgroep ambtenaren werden een aantal argumenten geformuleerd *tegen* de uitbreiding naar voorstellen van decreet: het parlementair initiatief mag niet aan banden gelegd worden; binnen het Parlement is er de moeilijkheid naar ondersteuning toe (gezien het Parlement slechts over een beperkte administratie beschikt); er moet vermeden worden dat parlementsleden een beroep gaan doen op de administratie van de Vlaamse Overheid voor het opstellen van JoKERs; en er is binnen het Vlaams Parlement de bijkomende mogelijkheid om een advies te krijgen van het KRC, dat er ook op toeziet dat de belangen van minderjarigen gevrijwaard worden.

Wanneer de JoKER-verplichting niet geldt voor voorstellen van decreet, bestaat echter het risico dat men via het Parlement gaat om het JoKER-proces te omzeilen. Volgens de focusgroep ambtenaren gebeurt het inderdaad dat een voorontwerp van decreet formeel ingediend wordt door een lid van het Vlaams Parlement, zodat het een 'voorstel' wordt. Naar hun mening zal dat echter niet zozeer gebeuren om de RIA/JoKER-verplichting te omzeilen, maar eerder om het advies van de Raad van State te vermijden of om de tekst sneller te laten aannemen.

Conclusie

Vanuit het perspectief van kinderen en jongeren is het niet logisch dat het afhangt van de initiatiefnemer (i.e. regering of parlement) of er bij een nieuw decreet een inschatting gemaakt moet worden van de mogelijke impact hiervan op kinderen en jongeren. Deze mening wordt gedeeld door bijna drie vierde van de respondenten.

Nu blijft er de mogelijkheid om de JoKER-verplichting via een 'voorstel' van decreet te omzeilen. Bovendien is het advies van het KRC facultatief, en impliceert het niet noodzakelijk een effectbeoordeling. De uitbreiding van de JoKER tot voorstellen van decreet stuit evenwel op een aantal praktische uitdagingen en principiële bezwaren.

5.1.1.4 Instemmingsdecreten

Situering

De zogenaamde 'instemmingsdecreten' zijn decreten die instemming betreffen met internationale of interregionale verdragen en akkoorden. In tegenstelling tot de RIA, moet bij deze decreten wel een JoKER opgemaakt worden. De reden om geen RIA op te maken bij verdragen en samenwerkingsakkoorden is dat je daar geen of zeer weinig beleidsruimte hebt.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 12. Instemmingsdecreten

De JoKER is vandaag nuttig bij instemmingsdecreten, dit zijn decreten waarbij ingestemd wordt met bv. samenwerkingsakkoorden of internationale verdragen.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	4	8.33%	3.11
Eerder niet akkoord (2)	7	14.58%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	9	18.75%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	13	27.08%	1.17
Helemaal akkoord (5)	3	6.25%	
Weet niet	12	25%	
De JoKER moet blijven gelden voor 'instemmingsdecreten', bv. instemming met samenwerkingsakkoorden of internationale verdragen.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	3	6.25%	3.47
Eerder niet akkoord (2)	6	12.50%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	5	10.42%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	15	31.25%	1.23
Helemaal akkoord (5)	7	14.58%	
Weet niet	12	25%	
Bij internationale verdragen of samenwerkingsakkoorden, moet de JoKER vroeger in het proces opgemaakt worden (tijdens de onderhandelingen, in te dienen op de Vlaamse Regering bij de goedkeuring / machtiging tot ondertekening).			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.42
Eerder niet akkoord (2)	4	8.33%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	12	25%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	16	33.33%	1
Helemaal akkoord (5)	4	8.33%	
Weet niet	10	20.83%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Inzake instemmingsdecreten werden in de elektronische bevraging drie vragen gesteld, één met betrekking tot de evaluatie van de huidige praktijk en twee toekomstgerichte vragen, zo toont Tabel 12. Wat het huidige toepassingsgebied van de JoKER betreft, evalueert één derde van de respondenten (33%) de JoKER als nuttig bij instemmingsdecreten; 23% gaat niet akkoord met deze stelling. Een kleine helft van de respondenten (44%) heeft hier geen mening over of geen zicht op (19% is 'noch akkoord, noch niet akkoord'; 25% kruiste 'weet niet' aan).

Naar de toekomst toe, is 46% van de respondenten van oordeel dat de JoKER moet blijven gelden bij instemmingsdecreten. Dit is 13% meer dan het percentage respondenten dat de JoKER bij instemmingsdecreten vandaag als positief beoordeelde. 19% vindt dat geen JoKER meer opgemaakt moet worden bij instemmingsdecreten. Net zoals bij de eerste vraag, heeft één vierde van de respondenten hier geen zicht op of geen uitgesproken mening over (25% zegt 'weet niet', 10% is 'noch akkoord, noch niet akkoord').

Ten slotte is 42% van mening dat de JoKER bij instemmingsdecreten vroeger in het proces opgemaakt zou moeten worden, namelijk tijdens de onderhandelingen. Slechts 12,5% gaat met deze stelling niet akkoord. Ook hier heeft een kleine helft van de respondenten (46%) geen mening of geen kennis terzake (25% zegt 'noch akkoord, noch niet akkoord', 21% zegt 'weet niet').

Bij de elektronische bevraging merkten zowel ambtenaren als een jeugd- en kinderrechtenactor op dat een JoKER vooral zinvol is wanneer er voldoende beleidsruimte is, wat vaak niet het geval is bij instemmingsdecreten (JEUGD & KR en AMBT). In de focusgroep met ambtenaren werd dit bevestigd en verder toegelicht. Instemmingsdecreten situeren zich in de laatste fase van de totstandkoming van

een (internationale of interregionale) verbintenis. Op het moment dat een instemmingsdecreet wordt opgemaakt, is de beslissing tot goedkeuring al genomen.[36] Een JoKER biedt op dat moment inhoudelijk weinig meerwaarde, want er is weinig tot geen beleidsruimte om het verdrag/akkoord niet goed te keuren. Een JoKER kan dan eigenlijk alleen de impact in kaart brengen ('wat betekent dit verdrag/samenwerkingsakkoord voor Vlaanderen?'), zonder dat er nog gevolgen voor de inhoud van het instrument aan vastgeknoopt kunnen worden.[37] Er werd gesuggereerd dat de impact op kinderen en jongeren dan beter in de Memorie van toelichting geduid kan worden, in plaats van gebruik te maken van het JoKER-format.

Bij een verdrag wordt de politieke beslissing genomen wanneer de Vlaamse Regering aan de federale vertegenwoordiger een machtiging geeft om het verdrag te ondertekenen. Ook bij de machtiging tot ondertekening is het opstellen van een JoKER praktisch moeilijk haalbaar en inhoudelijk weinig relevant. Op het moment dat de machtiging tot ondertekening gegeven moet worden, moeten er immers al heel wat procedures, zoals het verkrijgen van advies van de Inspectie van Financiën, doorlopen worden onder een hoge tijdsdruk. Bovendien liggen ook op dat moment de teksten al vast.

Om inhoudelijk impact te kunnen hebben, zou het JoKER-proces dus niet bij de voorbereiding van het instemmingsdecreet, noch bij de voorafgaande machtiging tot ondertekening, maar reeds *bij de aanvang van de onderhandelingen* doorlopen moeten worden.[38] Er blijkt echter een grote diversiteit te bestaan in de graad en het moment van betrokkenheid van de Vlaamse Overheid bij de totstandkoming van verdragen en samenwerkingsakkoorden. Soms is de Vlaamse Overheid niet of slechts van op grote afstand betrokken bij het totstandkomingsproces,[39] dit is vaak het geval bij multilaterale verdragen. Soms zit de Vlaamse Overheid van bij het begin mee aan tafel, zoals bij samenwerkingsakkoorden en bepaalde – bijvoorbeeld bilaterale[40] – verdragen. Wanneer de Vlaamse Overheid slechts beperkt betrokken is bij het totstandkomingsproces (en slechts 'geactiveerd' wordt wanneer de machtiging tot goedkeuring gegeven moet worden), is het opstellen van een JoKER weinig relevant.

Wanneer de Vlaamse Overheid wel effectief betrokken is bij de verdragsonderhandelingen, evenals bij samenwerkingsakkoorden, zou een JoKER wel nuttig kunnen zijn. De JoKER zou dan bij het begin van de onderhandelingen voorbereid kunnen worden door de ambtenaren die inhoudelijk met het voorwerp van het verdrag/samenwerkingsakkoord bezig zijn. Op die manier zou de JoKER de voorstellen van de Vlaamse Overheid mee vorm kunnen geven, en screenen naar mogelijke effecten op kinderen en jongeren. Hierbij moet evenwel rekening gehouden worden met het feit dat bij dergelijke meerzijdige handelingen de impact van de Vlaamse Overheid op het uiteindelijke instrument heel wat beperkter is dan bij de andere vormen van regelgeving, die eenzijdige handelingen zijn.

In vergelijking met verdragen kunnen nog een aantal specifieke kenmerken van samenwerkingsakkoorden aangehaald worden. Bij samenwerkingsakkoorden is er niet altijd een

[36] De goedkeuring daarna door het Parlement is dan eigenlijk een procedurele stap, zo werd toegelicht in de focusgroep ambtenaren.
[37] Sommige verdragen behoeven verdere uitwerking in regelgeving. In dit stadium kan dan een JoKER opgemaakt worden, als dit evenwel niet via een parlementair initiatief gebeurt.
[38] Dit is vergelijkbaar met het stadium waarin een JoKER idealiter voor regelgeving gemaakt wordt, en strookt aldus met de algemene vaststelling dat het JoKER-proces vroeger in het regelgevingsproces opgestart moet worden (zie 5.3.1). De aanvang van de onderhandelingen met betrekking tot een verdrag vereist een regeringsbeslissing, bij samenwerkingsakkoorden is dit niet zo.
[39] In deze gevallen worden de onderhandelingen vooral gevoerd door bijvoorbeeld de federale overheid, of, bij EU-verdragen, door de Europese Commissie.
[40] Deze worden de laatste jaren evenwel in mindere mate afgesloten dan voorheen (eind jaren '90, begin jaren 2000).

instemmingsdecreet vereist. Ze zijn ook gemakkelijker amendeerbaar. Samenwerkingsakkoorden kunnen evenwel een serieuze impact hebben op kinderen en jongeren.[41]

Uit de documentanalyse blijkt ten slotte dat er in 2010 en 2011 één JoKER opgemaakt werd m.b.t. een instemmingsdecreet, namelijk betreffende het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport.

Conclusie

Er blijkt een discrepantie tussen het relatief hoge percentage respondenten dat de JoKER wil behouden bij instemmingsdecreten, en het nut dat deze JoKER kan hebben, gezien de beleidsruimte hier vaak zeer beperkt tot nihil is. Een mogelijke verklaring voor het relatief grote aantal positieve beoordelingen van de JoKER bij instemmingsdecreten, is dat dit om een vrij technische materie gaat, waarin personen die er iets verder van staan mogelijk minder inzicht hebben.

Er moet geconcludeerd worden dat de JoKER bij instemmingsdecreten zijn doelstellingen niet meer kan bereiken. Het JoKER-proces zou doorlopen moeten worden bij de aanvang van de onderhandelingen rond verdragen of samenwerkingsakkoorden (ook bij de machtiging tot goedkeuring is 'het kalf reeds verdronken'). Hierbij stelt zich de moeilijkheid dat er grote verschillen zijn in de graad van betrokkenheid van de Vlaamse Overheid bij de totstandkoming van – vooral multilaterale – verdragen. Dit maakt het moeilijk om een algemene regel inzake de toepassing van de JoKER in deze gevallen op te stellen.

Bij de aanvang van de onderhandelingen, zou een JoKER immers wel nuttig zijn bij:

- samenwerkingsakkoorden;
- bilaterale verdragen;
- andere verdragen waar de Vlaamse Overheid van in het begin bij de onderhandelingen betrokken is.

Een JoKER heeft weinig tot geen nut bij (multilaterale) verdragen waar de Vlaamse Overheid slechts laat in het proces betrokken wordt. Het in overweging nemen van de impact op kinderen en jongeren in de Memorie van toelichting bij instemmingsdecreten kan, zeker in het laatste geval, een alternatief zijn. Gezien dit echter niet bindend/verplicht kan worden gesteld, rijzen er vragen bij de manier waarop dit navolging zou krijgen.

5.1.1.5 Begrotingsdecreten

Situering

In zijn slotbeschouwingen m.b.t. België van juni 2010 dringt het Comité voor de Rechten van het Kind (2010: 4) erop aan om

> [e]en kinderrechtenbenadering aan te wenden bij de uitwerking van het budget van de Lidstaat door voor het hele budget een traceersysteem te implementeren inzake de toewijzing en het gebruik van de middelen voor de kinderen, om zo een grotere transparantie te creëren met betrekking tot de investeringen in kinderen. Het Comité dringt er tevens op aan dat dit opvolgingssysteem ook zou worden gebruikt voor een evaluatie van de impact van dergelijke investeringen en hoe ze in eender welke sector het best kunnen worden aangewend in het belang van het kind, waarbij de differentiële impact van deze investering voor jongens en meisjes wordt gemeten.

[41] Bv. het Samenwerkingsakkoord Everberg; het Samenwerkingsakkoord van 11 mei 2007 tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, inzake hulpverlening aan jongeren.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Momenteel is geen JoKER (noch een RIA) vereist bij begrotingsdecreten. In de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren werd gesuggereerd om de JoKER ook toe te passen op technische dossiers zoals de begroting, om duidelijk te krijgen hoeveel geld er gaat naar kinderen en jongeren. Ook in een advies van de Vlaamse Jeugdraad (2007) werd erop aangedrongen dat de JoKER toegepast zou worden op de begroting.

In de focusgroep ambtenaren was men hier echter geen voorstander van, omdat de cycli m.b.t. de begroting en m.b.t. het (inhoudelijk) beleid ongeveer gelijktijdig lopen en niet op elkaar afgestemd zijn. Voor het begrotingsdecreet zelf werd een RIA(/JoKER) niet als realistisch gezien. Wat de inhoudelijke decreten tot begeleiding van de begroting betreft, werd gesteld dat het ontbreken van een RIA in Vlaanderen niet als problematisch werd ervaren, omdat de impact van deze decreten al bij al beperkt blijft.

In de expertenrondetafel werd opgemerkt dat het belang dat men beleidsmatig aan een kinder- en jongerenperspectief hecht, pas echt duidelijk wordt aan de hand van de begroting. Hierbij werd erop gewezen dat dit in andere landen, zoals in Noorwegen, reeds gebeurt.

Conclusie

De vraag van de jeugd- en kinderrechtenactoren om de JoKER toe te passen op begrotingsdecreten wordt niet onderschreven door de ambtenaren, maar wel door de experten.

5.1.2 Criterium als "de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt"

Weergave van de onderzoeksresultaten

Wanneer men kijkt naar de kindeffectrapportages die internationaal bestaan, kan men vaststellen dat in Zweden kindimpactanalyses het Kinderrechtenverdrag beogen te implementeren; jongeren worden hier niet meegenomen in de analyse (Ministry of Health and Social Affairs, 2011). De 'child rights impact assessment' van de Scotland's Commissioner for Children and Young People (2006: 14) zal de effecten inschatten op kinderen (< 18 jaar) "as well as young people up to the age of 21 if they have, at any time, been in the care of, or looked after by, a local authority". Het criterium van de Vlaamse JoKER is met andere woorden breder dan in Zweden (leeftijdsgrens van 18 jaar) en Schotland (minderjarigen en jongeren in zorg (geweest) tot 21 jaar).

Bij de overgang van de KER naar de JoKER stelde het Kinderrechtencommissariaat (2008: 8): "Zolang de leeftijdsverhoging van min-18-jarigen naar min-25-jarigen niet gepaard gaat met een aandachtsverlies voor de minderjarigen, kan het Kinderrechtencommissariaat zich achter deze verhoging scharen."

Tabel 13. Evaluatie criterium toepassingsgebied

Het criterium wanneer een JoKER opgemaakt moet worden, namelijk wanneer een ontwerp van decreet het "belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt", is voldoende duidelijk.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.07
Eerder niet akkoord (2)	21	43.75%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	2	4.17%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	14	29.17%	1.25
Helemaal akkoord (5)	7	14.58%	
Weet niet	2	4.17%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Uit de lage percentages in de categorieën 'weet niet' en 'noch akkoord, noch niet akkoord' (zie Tabel 13), kan afgeleid worden dat de overgrote meerderheid van de respondenten een uitgesproken mening lijkt te hebben over de duidelijkheid van het criterium "het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt". Deze meningen zijn evenwel verdeeld. Een kleine helft van de respondenten (N=23) vindt het criterium niet duidelijk; ongeveer evenveel personen (N=21) achten het criterium wel duidelijk.

Vooral de woorden 'rechtstreeks' en 'belang' worden niet duidelijk bevonden, in de focusgroep ambtenaren noch in de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren. De opmerking "er zou hiervan een onafhankelijke interpretatie moeten kunnen zijn" (AMBT) verwijst waarschijnlijk naar het feit dat de interpretatie van het toepassingscriterium vandaag vooral door de Afdeling Jeugd gebeurt. Bovendien wordt het criterium 'belang ... rechtstreeks raakt' vaak te beperkend ingevuld, "terwijl ook regelgeving die een algemeen doelpubliek heeft of zelfs eerder gericht is op andere doelgroepen, zoals bv. leerkrachten, ouders,... het belang van het kind rechtstreeks kan raken" (JEUGD EN KR). Gezien het gaat om een inschatting van mogelijke effecten, werd in de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren ook gesuggereerd om dit aspect van onzekerheid in de formulering mee te nemen (bv. 'kan raken'). De focusgroep stelde voor om het criterium te herformuleren als "het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks of onrechtstreeks kan raken" (of "direct of indirect"). Het leek de groep vooral belangrijk om af te bakenen wanneer een JoKER *niet* nodig is, zodat de bewijslast omgekeerd wordt: een JoKER moet opgesteld worden, tenzij deze zeker niet van toepassing is.

In de focusgroep ambtenaren werd gesteld dat het 'belang rechtstreeks raken' vertaald werd als 'heeft het een *direct effect* op de belangen van personen jonger dan 25 jaar'? Hierbij werd gesteld dat 'proportionaliteit' niet in rekening werd gebracht, in tegenstelling tot bij de RIA: "het gaat niet over een groot of een klein belang, maar eerder over een direct raken van dat belang". Uit de focusgroep ambtenaren bleek ook dat bij de hervorming van de RIA het onderscheid tussen 'doelgroepen' en 'betrokkenen' niet meer expliciet aangehouden zou worden, omdat dit onderscheid vaak bijkomende toelichting vereiste. Daarom zou enkel de term 'doelgroep' gebruikt worden, die dan ruim geïnterpreteerd moet worden, zodat ook de (onrechtstreeks) 'betrokkenen' en belanghebbenden hieronder vallen.

Er werd daarnaast opgemerkt dat het vooral belangrijk is om het criterium duidelijk te stellen, indien er met de JoKER bijkomende inhoudelijke verplichtingen worden gecreëerd, naast die van de RIA. Indien de JoKER vooral impliceert dat er bij het opstellen van de RIA rekening gehouden moet worden met de impact op kinderen en jongeren, zonder dat er extra inhoudelijke verplichtingen zijn, dan is het criterium 'rechtstreekse impact' minder van belang.

Bij de open vraag in de vragenlijst m.b.t. hoe de kwaliteit van de JoKER verbeterd zou kunnen worden, suggereerden een aantal personen (JEUGD EN KR & ANDERE) om de JoKER opnieuw te beperken tot minderjarigen, zoals bij de vroegere KER. De mindere en meer afhankelijke rechtspositie van minderjarigen vormde hierbij het belangrijkste argument. Bovendien kunnen maatregelen gericht op deze doelgroep "ook de positie van jongvolwassenen verbeteren" (ANDERE). Tijdens de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren werd deze vraag naar beperking van het toepassingsgebied van de JoKER tot minderjarigen evenwel niet bevestigd.

Gelet op de integratie van het jeugd- en kinderrechtenbeleid in Vlaanderen, werd in de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren de vraag ook in de omgekeerde richting gesteld: waarom de JoKER niet uitbreiden tot jongeren tot 30 jaar? Hierover bestond echter geen eensgezindheid tussen de verschillende deelnemers. Enerzijds werd verwezen naar het geïntegreerd jeugd- en kinderrechtenbeleid, dat in beginsel geldt voor jongeren tot 30 jaar. Argumenten aangehaald tegen een uitbreiding tot 30 jaar waren de mogelijk sterke verandering van de leefwereld tussen 25 en 30 jaar (men gaat trouwen, krijgt kinderen, wordt financieel onafhankelijk etc.), en de grotere werklast voor ambtenaren die een uitbreiding met zich mee zou brengen. Er was de bezorgdheid om geen administratieve 'berg' te creëren, waardoor de JoKER een louter formalistisch instrument zou worden.

Hiertegenover staat dat er wel een sterke vraag was naar differentiatie tussen (i) minderjarigen en min-25-jarigen, en (ii) leeftijdsgroepen (zie 5.2.4).

Door de ambtenaren werd benadrukt dat, net zoals voor de formulering 'belang ... rechtstreeks raakt', de leeftijdsafbakening van de JoKER niet meer relevant zou zijn, als de JoKER geen extra verplichtingen teweeg zou brengen bovenop de RIA. In de RIA moet immers de impact op alle doelgroepen in rekening gebracht worden, ongeacht hun leeftijd.

De documentanalyse bevestigt dat de interpretatie in de JoKER-handleiding – dat het belang van kinderen en jongeren *rechtstreeks* geraakt wordt, ook wanneer kinderen en jongeren niet de (rechtstreekse) 'doelgroep' zijn, maar 'belanghebbenden' – verwarring kan creëren. Bij de termen 'belanghebbenden'/'betrokkenen' vertrekt men immers impliciet van de aanname dat deze personen *onrechtstreeks* impact ondervinden van het beleidsvoornemen (wat dus voor het toepassingsgebied van de JoKER wel een *rechtstreeks* raken zou zijn). Bij de geanalyseerde (definitieve) JoKERs was het criterium "belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt" duidelijk vervuld. In de meeste gevallen ging het immers om decreten die uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking hadden op kinderen en/of jongeren (bv. decreet kinderopvang, decreten inzake jeugd- en kinderrechtenbeleid, decreten inzake onderwijs).

Ook op de expertenrondetafel, ten slotte, kwam het 'criterium' van de JoKER aan bod. Volgens de experten duidt de term 'belang' op een verkeerde insteek. Het begrip 'belanghebbenden' wordt vaak gebruikt wanneer men zich wenst 'in te dekken' of bang is voor een overbevraging ("men moet een belang hebben alvorens men mag komen klagen"), en is in die zin hier niet gepast. Ook van het ruime gebruik van 'doelgroep', zoals voorzien wordt in het ontwerp van handleidingen m.b.t. de RIA en de Quick Scan, bleken de experten geen voorstander te zijn, gezien het risico op een enge interpretatie van dit begrip.

Tabel 14. Dossiers waar ten onrechte geen JoKER werd opgesteld

Heeft u weet van dossiers waar er onterecht geen JoKER opgesteld geweest is? (waar dus een JoKER had moeten zijn, maar die er niet is). Indien ja, licht toe.		
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**
Ja (1)	5	10.42%
Nee (2)	43	89.58%

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

De duidelijkheid en relevantie van het criterium m.b.t. het toepassingsgebied van de JoKER moet vooral bekeken worden in het licht van ontwerpdecreten waar er *geen* JoKER werd opgemaakt. Hierbij moet worden nagegaan of dit terecht was, of dat (de formulering van) het toepassingscriterium ongewenste gevolgen heeft en mogelijkheden schept om de JoKER-verplichting niet na te leven, terwijl de voorgenomen regelgeving wel een impact op kinderen en jongeren zou kunnen hebben.

Volgens de elektronische bevraging heeft 10% van de respondenten weet van dossiers waar er ten onrechte geen JoKER opgesteld geweest is. In de schriftelijke commentaren bij deze vraag werd echter vooral ingegaan op de gewenste uitbreiding van het toepassingsgebied van de JoKER naar voorstellen van decreet en besluiten van de Vlaamse Regering (zie 5.1.1) in het algemeen, en werden hiervan enkele voorbeelden gegeven (bv. de nieuwe geluidsnormering voor muziek, zie 5.1.1.2). Er werden echter geen ontwerpen van decreet aangehaald in de elektronische bevraging, waar er ten onrechte geen 'JoKER' opgemaakt geweest was, i.e. waar de impact op kinderen en jongeren niet in overweging werd genomen, waar dit wenselijk/relevant was geweest.

Conclusie

Ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren lijken het erover eens te zijn dat een JoKER opgesteld moet worden, zowel wanneer kinderen en jongeren de rechtstreekse doelgroep zijn, als wanneer zij onrechtstreeks gevolgen van de regelgeving (kunnen) ondervinden. De formulering van het criterium

moet echter scherper gesteld worden, zeker indien de JoKER bijkomende inhoudelijke verplichtingen met zich mee zou brengen, naast deze van de RIA.

Zowel wat betreft de mogelijke beperking tot minderjarigen als de mogelijke uitbreiding tot jongeren tot 30 jaar was er geen akkoord onder de jeugd- en kinderrechtenactoren. Deze vraag lijkt bovendien minder sterk dan de vraag tot differentiatie (i) tussen minderjarigen en min-25-jarigen, en (ii) tussen verschillende leeftijdsgroepen (zie 5.2.4), zodat deze twee laatste aspecten als prioritair beschouwd kunnen worden ten opzichte van een mogelijke beperking of uitbreiding van het globale toepassingsgebied.

Wat het concept 'doelgroep' betreft, lijkt de benadering bij de hervorming van de RIA en het ontwerp van handleiding van de Quick Scan te verschillen. In het ontwerp van nieuwe RIA-handleiding wordt ervoor geopteerd om het concept 'betrokkenen' niet meer te gebruiken om de groep aan te duiden waarop een regelgeving indirecte effecten kan hebben. Naast de 'directe effecten' op de doelgroepen, moeten ook de indirecte effecten op "andere betrokken actoren" geïnventariseerd worden:

> Voor de doelgroepen zijn er directe effecten. Het is echter de bedoeling dat de afweging van de opties gebeurt op basis van alle effecten en dus niet alleen op basis van de directe effecten voor de doelgroepen. Daarom moet u ook andere betrokken actoren inventariseren waarvoor er indirecte of verdelingseffecten zijn.[42]

In het ontwerp van handleiding bij de Quick Scan wordt evenwel een onderscheid gemaakt tussen 'directe doelgroepen' en 'indirecte doelgroepen'. Dit voorstel, om het onderscheid tussen 'doelgroep' en 'betrokkenen' niet meer expliciet te benoemen en het concept 'doelgroep' ruim(er) te interpreteren, houdt het gevaar in van een beperking van de effectanalyse tot de directe doelgroepen. Een ruimere interpretatie van het concept 'doelgroep' is immers niet vanzelfsprekend, gezien dit ingaat tegen de gebruikelijke betekenis die aan deze term wordt toegekend. Zo kan de indirecte impact op kinderen en jongeren uit het vizier verdwijnen.

5.1.3 Verantwoording in nota aan de Vlaamse Regering

Situering

In de nota aan de Vlaamse Regering moet, conform het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering, een 'RIA-paragraaf' worden opgenomen onder de rubriek 'Kwaliteit van de regelgeving'. Deze bevat ofwel een korte samenvatting van de RIA, ofwel de motivering waarom – gelet op het toepassingsgebied van de RIA – geen RIA werd opgemaakt voor de betreffende regelgeving. In dit verband stelt de JoKER-handleiding: "Als het resultaat is dat het ontwerp niet rechtstreeks van belang is voor personen jonger dan 25 jaar, dan wordt dit best expliciet vermeld en verantwoord in de nota voor de Vlaamse Regering onder de rubriek 'Kwaliteit van de regelgeving'." De formulering ("*best* ... vermeld en verantwoord") maakt duidelijk dat dit geen verplichting is.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Een zeer ruime meerderheid van de respondenten – meer dan drie vierde (77%) – vindt dat, wanneer de JoKER niet toepasselijk is, dit best expliciet verantwoord wordt in de nota aan de Vlaamse Regering, zo toont Tabel 14. Slechts 8% is de tegenovergestelde mening toegedaan; 15% spreekt zich niet uit.

[42] Ontwerp RIA-handleiding, 65.

Tabel 15. Verantwoording van niet-toepasselijkheid in nota aan de Vlaamse Regering

Wanneer de JoKER niet toepasselijk is, wordt dit best expliciet verantwoord in de nota voor de Vlaamse Regering (onder de rubriek 'Kwaliteit van de regelgeving').			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	4.11
Eerder niet akkoord (2)	3	6.25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	3	6.25%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	20	41.67%	.97
Helemaal akkoord (5)	17	35.42%	
Weet niet	4	8.33%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Bij de elektronische bevraging merkte een ambtenaar op dat de vraag tot vermelding in de nota aan de Vlaamse Regering "alleen maar aanleiding geeft tot formalistische antwoorden. Het versterkt de indruk dat de JoKER een zoveelste bijkomende verplichting is, terwijl de JoKER geïntegreerd moet worden in de RIA, als er een gemaakt wordt" (AMBT). De vrees voor formalisme werd bevestigd door een andere ambtenaar, die stelde dat, zelfs als de niet-toepasselijkheid van de JoKER vermeld moet worden in de nota aan de Vlaamse Regering, men er zich hoe dan ook "makkelijk van af [kan] maken" (AMBT).

Uit de documentanalyse blijkt dat de verantwoording van de niet-toepasselijkheid van de JoKER gebeurde onafhankelijk van het feit of er al dan niet een RIA werd opgemaakt. De verantwoording m.b.t. RIA en JoKER gebeurde dus afzonderlijk, zowel wanneer er een RIA gemaakt was, maar geen JoKER[43]; als wanneer noch een JoKER, noch een RIA nodig werden bevonden.[44] In sommige nota's aan de Vlaamse Regering werd er inhoudelijke toelichting gegeven bij het niet-opmaken van de JoKER, vaak op vraag van de Afdeling Jeugd.[45] In andere gevallen werd louter vermeld dat de JoKER niet toepasselijk was, zonder verdere verantwoording of duiding.[46]

In het begin van de onderzochte periode (2010-2011) drong de Afdeling Jeugd, vanuit zijn bevoegdheid van toezicht op de naleving van de JoKER-verplichting, er bij de verantwoordelijke ambtenaar op aan om de niet-toepasselijkheid van de JoKER expliciet te verantwoorden in de nota aan de Vlaamse Regering. Vanaf de tweede helft van 2011 werd dit minder strikt opgevolgd, vanuit het aanvoelen dat deze vermelding in de nota aan de Vlaamse Regering een formaliteit werd, die weinig inhoudelijk relevant was.[47]

Conclusie

Een ruime meerderheid van de respondenten is er voorstander van om de verantwoording van de niet-toepasselijkheid van de JoKER in de nota aan de Vlaamse Regering te behouden, ondanks het risico dat deze verantwoording een formaliteit wordt met weinig inhoudelijke meerwaarde (zeker als hier door de Afdeling Jeugd niet uitdrukkelijk op wordt aangedrongen).

[43] Zie bv. Nota aan de Vlaamse Regering m.b.t. Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.
[44] Zie bv. Nota aan de Vlaamse Regering m.b.t. Voorontwerp van decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.
[45] Zie bv. Nota aan de Vlaamse Regering m.b.t. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie.
[46] Zie bv. Nota aan de Vlaamse Regering m.b.t. Voorontwerp van decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.
[47] Persoonlijke communicatie, 3 november 2011.

5.1.4 SWOT-analyse: toepassingsgebied

Tabel 16. SWOT-analyse: toepassingsgebied

	POSITIEF	NEGATIEF
INTERNE ANALYSE	STERKTES Van toepassing op kinderen en jongeren tot 25 jaar (ook aandacht voor jongeren en overgang van minderjarigheid naar +18) Inhoudelijke verantwoording in nota aan Vlaamse Regering bij niet-toepasselijkheid	ZWAKTES Van toepassing op kinderen en jongeren tot 25 jaar (risico op minder aandacht voor minderjarigen) Onduidelijke formulering van toepassingsgebied ('rechtstreeks' / 'belang') Beperkt toepassingsgebied: geen ontwerpen van besluit Beperkt toepassingsgebied: geen voorstellen van decreet Beperkt nut van JoKER bij instemmingsdecreten Beperkt toepassingsgebied: geen begrotingsdecreten Formalistische verantwoording in nota aan Vlaamse Regering bij niet-toepasselijkheid
EXTERNE ANALYSE	KANSEN RIA-hervorming Ontwikkeling Quick Scan	BEDREIGINGEN RIA-hervorming Ontwikkeling Quick Scan

Positief is dat het personele toepassingsgebied van de JoKER niet beperkt is tot minderjarigen: op die manier is er ook aandacht voor de belangen van jongeren onder de 25 jaar evenals voor de overgang van minder- naar meerderjarigheid. Anderzijds houdt dit ruimere toepassingsgebied ook een risico in dat er minder aandacht is voor de specifieke noden van minderjarigen.

De formulering van het criterium "de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt" is niet duidelijk; vooral de woorden 'belang' en 'rechtstreeks' wekken verwarring. Ook de uitsluiting van ontwerpen van besluit en van voorstellen van decreet uit het JoKER-toepassingsgebied wordt negatief geëvalueerd. Bij instemmingsdecreten blijkt het nut van de JoKER dan weer beperkt te zijn, gezien de geringe beleidsruimte. Er is geen eensgezindheid tussen de jeugd- en kinderrechtenactoren en de ambtenaren m.b.t. een mogelijke uitbreiding van de JoKER naar begrotingsdecreten.

De verantwoording in de nota aan de Vlaamse Regering inzake de niet-toepasselijkheid van de JoKER stimuleert inhoudelijke reflectie, op voorwaarde dat deze verantwoording niet verwordt tot een formalistische verplichting.

De hervorming van de RIA kan een bedreiging vormen, indien het onderscheid tussen 'doelgroep' en 'betrokkenen' niet meer duidelijk wordt gehanteerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de indirecte impact van beleidsopties op kinderen en jongeren (gemakkelijker) uit het vizier verdwijnt. Het RIA-hervormingsproces biedt ook kansen, vooral voor grotere afstemming en eenvormigheid inzake het toepassingsgebied, wat de duidelijkheid bij ambtenaren zou vergroten.

De ontwikkeling van de Quick Scan biedt mogelijkheden, omdat het ambtenaren ertoe aanzet om reeds in het begin van het beleidsproces na te denken over de mogelijke impact van beleidsopties op kinderen en jongeren. De Quick Scan kan een bedreiging vormen, indien men het invullen van de Quick Scan zelf reeds als voldoende impactanalyse beschouwt, in plaats van als een trigger om het eigenlijke JoKER-proces op te starten.

5.2 KWALITEIT

Situering

Wanneer de JoKER formeel geïntegreerd is in de RIA, hangt de algemene kwaliteit van de JoKER sterk samen met deze van de RIA in zijn geheel. Hiermee moet rekening gehouden worden bij de interpretatie van de resultaten.

Het aandeel personen dat 'weet niet' invulde lag in de cluster 'kwaliteit' gemiddeld op 26%. Uit de opmerkingen bleek dat dit zowel ging om ambtenaren (die bv. nog nooit een JoKER-rapportage hadden moeten doen), als jeugd- en kinderrechtenactoren (die bv. weinig tot nooit betrokken geweest waren bij een JoKER-proces), als personen verbonden aan een commissie in het Vlaamse Parlement (iemand stelde dat hij nog nooit een JoKER gelezen had).

In de cluster 'kwaliteit' werden volgende subthema's geïdentificeerd:

- effectanalyse m.b.t. kinderen en jongeren;
- uitwerking, uitvoering en monitoring;
- empirische onderbouwing;
- diversiteit tussen kinderen en jongeren;
- verhouding tot adviezen;
- expertise en rolverdeling.

5.2.1 Effectanalyse m.b.t. kinderen en jongeren

Weergave van de onderzoeksresultaten

In de elektronische bevraging werd naar de kwaliteit van de effectanalyse m.b.t. kinderen en jongeren gepeild op basis van de elementen die de JoKER minimaal moet bevatten volgens het decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid van 20 januari 2012. Er werd met name gevraagd in welke mate de JoKER volgende zaken grondig in kaart bracht:

- het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere;
- het effect op de situatie van het kind of de jongere zonder de voorgenomen beslissing (= de zogenaamde 'nuloptie');[48]
- het effect op de situatie van het kind of de jongere van alternatieven voor de voorgestelde beslissing;
- beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden.

In het kader van de RIA wijst Van Humbeeck (2007: 20) erop dat 'relevante' alternatieven van elkaar verschillen in de wijze waarop zij het gedrag beïnvloeden (bijvoorbeeld via 'command and control', financiële stimuli tot gedragsverandering of informatieverstrekking m.b.t. alternatief gedrag), en niet (in de eerste plaats) in de juridische vorm waarin een bepaalde optie gerealiseerd wordt (bv. via een wet, besluit of omzendbrief; via een nieuwe regelgeving of een wijziging van de bestaande regelgeving).

[48] Het beschrijven van 'het effect op de situatie van het kind of de jongere zonder de voorgenomen beslissing' stond niet ingeschreven in het decreet van 18 juli 2008. Alhoewel dit formeel een nieuw criterium is, kan verondersteld worden dat een goede JoKER hoe dan ook het effect van de nuloptie – die sowieso moet worden beschreven – op de situatie van het kind en de jongere analyseert.

Tabel 17. Kwaliteit van de effectanalyse o.b.v. de elektronische bevraging

Het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere wordt grondig in kaart gebracht.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.56
Eerder niet akkoord (2)	3	6.25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	8	16.67%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	23	47.92%	.94
Helemaal akkoord (5)	3	6.25%	
Weet niet	9	18.75%	
Het effect op de situatie van het kind of de jongere zonder de voorgenomen beslissing wordt grondig in kaart gebracht.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	3.29
Eerder niet akkoord (2)	8	16.67%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	9	18.75%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	19	39.58%	.93
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	10	20.83%	
Alternatieven voor de voorgestelde beslissing worden grondig in kaart gebracht.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	0	0%	2.89
Eerder niet akkoord (2)	16	33.33%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	10	20.83%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	10	20.83%	.91
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	11	22.92%	
De beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, worden grondig in kaart gebracht.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	4	8.33%	2.76
Eerder niet akkoord (2)	13	27.08%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	6	12.50%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	9	18.75%	1.17
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	14	29.17%	
De onzekerheden bij het voorkomen van bepaalde effecten worden goed in rekening gebracht.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	3	6.25%	2.62
Eerder niet akkoord (2)	11	22.92%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	13	27.08%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	5	10.42%	.87
Helemaal akkoord (5)	0	0.%	
Weet niet	16	33.33%	
Bij het in kaart brengen van de effecten wordt voldoende rekening gehouden met de rechten van kinderen (zie bv. het Kinderrechtenverdrag) en jongeren.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.28
Eerder niet akkoord (2)	9	18.75%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	6	12.5%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	15	31.25%	1.14
Helemaal akkoord (5)	4	8.33%	
Weet niet	12	25%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

De OESO (2010: 116) pleit vooral voor grotere aandacht voor alternatieven *voor regulering*. In aanbeveling 4.14 wordt aangedrongen op een "clear and enforceable commitment to reviewing alternatives to regulation". Op basis van literatuurstudie (Van Humbeeck, 2007; National Audit Office, 2010; Sylwander 2001; UNICEF 2010) werden nog volgende bijkomende elementen in de elektronische bevraging en de focusgroepen voorgelegd: (1) de onzekerheden bij het voorkomen van bepaalde effecten worden goed in rekening gebracht, (2) bij het in kaart brengen van de effecten wordt voldoende rekening gehouden met de rechten van kinderen en jongeren.

Uit de elektronische bevraging kan in de eerste plaats afgeleid worden dat de kwaliteit van de effectanalyse minder positief wordt bevonden naarmate het een 'verdergaand'/'strenger' criterium betreft. Dit blijkt duidelijk uit de daling van het gemiddelde over de verschillende stellingen heen, die in Tabel 17 vastgesteld kan worden. Volgens een grote helft van de respondenten (N=26) wordt het *effect van de voorgenomen beslissing* op de situatie van het kind of de jongere grondig in kaart gebracht (tegenover vijf respondenten die 'helemaal' en 'eerder niet akkoord' antwoordden). Desondanks merkt een ambtenaar op dat de meeste regelgevers pas aan de JoKER beginnen als het decreet in ontwerp klaar is, wat maakt dat ze dus "niet al te kritisch meer zijn op eventuele negatieve effecten" (AMBT, zie ook 5.3). Nog twintig respondenten vinden dat het effect op de situatie van het kind of de jongere van de *nuloptie*, i.e. de situatie zonder de voorgenomen beslissing, adequaat in beeld wordt gebracht (tegenover 'helemaal' en 'eerder niet akkoord': N=9).

Wat het voorstellen van *alternatieven* betreft, in het bijzonder van beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden, ligt de waardering gevoelig lager: slechts elf respondenten vinden dat de kwaliteit hiervan aanvaardbaar is (tegenover 21 respondenten die 'helemaal' en 'eerder niet akkoord' aankruisten). Voorts zijn slechts vijf respondenten 'eerder akkoord' (en niemand 'helemaal akkoord') dat de *onzekerheden* bij het voorkomen van bepaalde effecten goed in rekening gebracht worden (tegenover veertien respondenten die 'helemaal' en 'eerder niet akkoord' zijn). Wel verduidelijkt een jeugd- en kinderrechtenactor dat het weergeven van onzekerheden een grondige kennis vergt van de dossiers (JEUGD EN KR). Negentien respondenten, ten slotte, vinden dat er in de effectanalyse voldoende rekening gehouden wordt met de *rechten van kinderen en jongeren* (tegenover elf respondenten die 'helemaal' en 'eerder niet akkoord' zijn). In dit kader merkte een ambtenaar nog op dat het moeilijk is om alle regelgeving rond kinderrechten te kennen, om daarmee rekening te kunnen houden (AMBT). Een jeugd- en kinderrechtenactor was van mening dat de notie kinderrechten zelden expliciet aan bod komt, maar dat de geest ervan wel voldoende vertegenwoordigd is (JEUGD & KR).

Het aantal respondenten dat zich niet uitspreekt ('noch akkoord, noch niet akkoord' en 'weet niet') blijft over deze verschillende stellingen heen ongeveer gelijk (variërend tussen 17 en 21). Mogelijk vonden de respondenten het moeilijk een algemene inschatting te maken van de kwaliteit gezien – zo merkte één van de respondenten in de elektronische bevraging op – er grote verschillen bestaan tussen de kwaliteit van de verschillende JoKERs onderling (ANDERE). Bij de stelling aangaande het rekening houden met onzekerheden, ligt het aantal 'noch akkoord, noch niet akkoord' en 'weet niet' gevoelig hoger (N=29) dan in de overige stellingen m.b.t. kwaliteit. Dit zou verklaard kunnen worden doordat het aspect 'rekening houden met onzekerheden' geen decretaal verankerde verplichting is, maar als bijkomende kwaliteitsvereiste uit literatuur werd gedistilleerd.[49]

De resultaten uit de elektronische bevraging worden bevestigd door de documentanalyse van de elf definitieve JoKERs: ook hier kan een neerwaartse trend vastgesteld worden naarmate het aspect van de effectanalyse 'verdergaand' is, waarbij het rekening houden met onzekerheden als de grootste uitdaging naar voor komt (zie Tabel 17). Daarenboven kan ook de positievere evaluatie van het aspect 'rekening houden met de rechten van kinderen en jongeren' op basis van de documentanalyse bijgetreden worden. In de meeste JoKERs komen de rechten van kinderen en jongeren minstens

[49] Het rekening houden met de rechten van kinderen en jongeren vormt daarentegen één van de basisdoelstellingen van de JoKER.

impliciet aan bod, bv. door verwijzing naar het non-discriminatiebeginsel. Slechts in enkele JoKERs wordt expliciet van een rechtenbenadering vertrokken.

Tabel 18. Kwaliteit van de effectanalyse o.b.v. de documentanalyse

Stelling	Gemiddelde
Het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere wordt grondig in kaart gebracht	3.64
Het effect op de situatie van het kind of de jongere zonder de voorgenomen beslissing wordt grondig in kaart gebracht.	3.55
Alternatieven voor de voorgestelde beslissing worden grondig in kaart gebracht.	3.00
De beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, worden grondig in kaart gebracht.	2.36
De onzekerheden bij het voorkomen van bepaalde effecten worden goed in rekening gebracht.	1.00
Bij het in kaart brengen van de effecten wordt voldoende rekening gehouden met de rechten van kinderen (zie bv. het Kinderrechtenverdrag) en jongeren.	3.55

Bron: documentanalyse (2011-2012)

Conclusie

Het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van kinderen en jongeren wordt grondiger geanalyseerd dan het effect van de nuloptie en van andere opties. Alternatieven mogen echter niet verwaarloosd worden. Extra inspanningen zijn vooral nodig bij het beschrijven van maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, en bij het in rekening brengen van onzekerheden bij het voorkomen van bepaalde effecten.

Verschillende JoKERs vertrekken, minstens impliciet, vanuit een rechtenbenadering. In andere JoKERs kan het perspectief van de rechten van kinderen en jongeren als vertrekpunt evenwel nog versterkt worden. Hierin kan in vorming aandacht besteed worden (zie 5.4.1).

5.2.2 Uitwerking, uitvoering en monitoring

Situering

In het luik 'uitwerking, uitvoering en monitoring' moet het JoKER/RIA-document vier aspecten behandelen: (1) hoe de verkozen optie juridisch-technisch uitgewerkt zal worden; (2) hoe de verkozen optie uitgevoerd zal worden; (3) hoe de verkozen optie gehandhaafd zal worden; en (4) hoe de regelgeving opgevolgd zal worden. Hierbij moet, volgens de JoKER-handleiding, aangegeven worden hoe met de effecten op kinderen en jongeren rekening gehouden wordt bij deze verschillende aspecten, en hoe kinderen en jongeren geïnformeerd worden over de getroffen maatregel.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 19. Uitwerking, uitvoering en monitoring

Er is voldoende aandacht voor kinderen en jongeren bij het bespreken van de uitwerking, uitvoering en monitoring van de voorgestelde regelgeving.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	5	10.42%	2.71
Eerder niet akkoord (2)	13	27.08%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	5	10.42%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	11	22.92%	1.15
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	13	27.08%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Uit een aantal schriftelijke opmerkingen bleek dat deze stelling voor minstens drie respondenten niet volledig duidelijk was. Met deze nuancering in het achterhoofd, blijkt uit de tabel dat 38% van de respondenten meent dat er niet voldoende aandacht is voor kinderen en jongeren bij de bespreking van de uitwerking, uitvoering en monitoring van de voorgestelde regelgeving in de JoKER(/RIA). Eenzelfde percentage (38%) stelt zich ten aanzien van deze stelling neutraal op of heeft er geen zicht op. De overige 25% van de deelnemers vindt dat kinderen en jongeren wel voldoende aan bod komen bij de bespreking van de uitwerking, uitvoering en monitoring van de voorgenomen beslissing. Uit de elektronische bevraging komen dus uiteenlopende meningen naar voor, waarbij de negatieve evaluatie licht doorweegt.

Uit de documentanalyse komt over het algemeen een zeer beperkte aandacht voor kinderen en jongeren bij de aspecten van uitwerking, uitvoering en monitoring (gemiddelde: 1.91) naar voor. Desalniettemin kwamen in een aantal JoKER-documenten kinderen en jongeren toch enigszins aan bod in dit luik. Zo verantwoordt de JoKER Onderwijs XXI: “omdat het meestal om organisatorische maatregelen gaat die te nemen zijn door de schoolbesturen, wordt er geen communicatie rechtstreeks naar de jongeren opgezet”. In de JoKER Samenwerkingsakkoord Doping wordt gesteld dat de overheid goed zal communiceren met alle betrokkenen in de sport, “zoals de minderjarige sporters”, al worden hieraan geen specifieke maatregelen gekoppeld. Ten slotte wordt in de JoKER Kinderopvang uitdrukkelijk naar kinderen verwezen onder de deelaspecten ‘uitvoering’[50] en ‘handhaving’[51].

Conclusie

Bij de vraag hoe een voorgenomen regelgeving uitgewerkt, uitgevoerd, gehandhaafd en geëvalueerd zal worden, blijkt de reflex om aan het perspectief van kinderen en jongeren te denken vooralsnog slechts in beperkte mate aanwezig. Hier is ruimte voor verbetering.

5.2.3 Empirische onderbouwing

Situering

De analyse van de empirische onderbouwing in de JoKER-documenten gebeurde aan de hand van twee evaluatieve, algemene stellingen, en twee toekomstgerichte, meer specifieke stellingen:

- De analyses m.b.t. kinderen en jongeren zijn voldoende empirisch onderbouwd.
- De moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste informatie worden goed weergegeven in de JoKER.
- Er is nood aan meer concrete normen om de effecten op kinderen en jongeren aan te toetsen, bv. via een kindnorm.
- De JoKER moet meer aandacht besteden aan de effecten op de gezondheid van kinderen en jongeren.

5.2.3.1 Algemeen

Situering

Eén van de inhoudelijke voorwaarden van het decreet van 18 juli 2008 was dat de JoKER ook de moeilijkheden weergaf “die werden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste informatie”. Dit criterium werd niet weerhouden in het decreet van 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en

[50] “Gezien de zeer jonge leeftijd van de kinderen in de kinderopvang van baby’s en peuters, zal de communicatie naar kinderen toe verlopen via de gezinnen. Een gezinsvriendelijke aanpak is opgesteld, waarbij de communicatie over het decreet verloopt vanuit de mond van een kind, het zgn 'Noor-concept'” (p. 49).
[51] Hier wordt verwezen naar input van het Kinderrechtencommissariaat ter zake.

kinderrechtenbeleid. Voor de evaluatieperiode (2010-2011) was dit criterium echter wel nog van toepassing.

Tabel 20. Empirische onderbouwing: algemeen

De analyses m.b.t. kinderen en jongeren zijn voldoende empirisch onderbouwd (verwijzing naar bronnen).			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	4	8.33%	2.69
Eerder niet akkoord (2)	14	29.17%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	7	14.58%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	9	18.75%	1.01
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	13	27.08%	
De moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste informatie worden goed weergegeven in de JoKER.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	4	8.33%	2.77
Eerder niet akkoord (2)	10	20.83%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	13	27.08%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	6	12.50%	1.06
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	13	27.08%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Zo'n 37% van de respondenten oordeelt dat de analyses m.b.t. kinderen en jongeren niet voldoende empirisch onderbouwd zijn, zo toont Tabel 20, tegenover 21% die vindt dat dit wel het geval is. 42% heeft geen mening of weet het niet. Volgens 29% van de respondenten worden de moeilijkheden die ondervonden werden bij het verzamelen van de vereiste informatie niet goed weergegeven. Slechts 17% meent dat dit wel adequaat gebeurt. De meerderheid (55%) spreekt zich over deze stelling niet uit.

Bij de elektronische bevraging merkte een jeugd- en kinderrechtenactor op dat het niet duidelijk is wat inzake empirische onderbouwing van de JoKER/RIA verwacht kan worden. Bij een (te) degelijke empirische onderbouwing bestaat het risico dat de JoKER/RIA te lang wordt en aldus weinig toegankelijk (JEUGD & KR).

Uit de documentanalyse blijkt dat in vier van de elf JoKERS (36%) verwijzingen naar informatiebronnen m.b.t. kinderen en jongeren waren opgenomen. Deze betroffen data van Kind en Gezin, JOP-onderzoek, rapporten van de OESO en de EU, en andere onderzoeken/literatuur. Eén JoKER/RIA bevatte verwijzingen naar literatuur die niet specifiek betrekking had op kinderen en jongeren. De overige zes JoKERs(/RIAs) waren niet empirisch onderbouwd.

Slechts in twee van de elf JoKERs (18%) werd aangegeven of er moeilijkheden ondervonden werden bij het verzamelen van het vereiste materiaal. In de rest van de JoKERs werd hierover geen informatie teruggevonden.

Conclusie

De empirische onderbouwing van de analyses m.b.t. kinderen en jongeren kan versterkt worden. Hierbij moet er echter over gewaakt worden dat een redelijk evenwicht behouden blijft tussen de doelstellingen van de JoKER en de middelen die hierin geïnvesteerd worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat de JoKER een wetenschappelijke studie wordt; de JoKER betreft vooral een degelijke effectmeting.

Het weglaten in het nieuwe decreet van 20 januari 2012 van de vereiste dat de moeilijkheden bij het verzamelen van het vereiste materiaal beschreven moeten worden, sluit aan op de praktijk en verlaagt ook de werklast.

5.2.3.2 Specifiek

Kindnorm

Situering

Een 'kindnorm' beoogt aan te geven "wat kinderen nodig hebben en wat ze volgens hun leeftijd en ontwikkeling aankunnen" (Gezinsbond, 2010: 3). In veel domeinen is de normering die gehanteerd wordt immers gebaseerd op volwassenen. Momenteel wordt een proces van ontwikkeling van de kindnorm getrokken door de Gezinsbond. In een eerste fase focust men op vier terreinen, die voor de levenskwaliteit van kinderen zeer belangrijk zijn, maar die doorgaans minder met kinderen geassocieerd worden: milieu en gezondheid, voeding, verkeer en ruimte.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 21. Nood aan meer concrete normen

Er is nood aan meer concrete normen om de effecten op kinderen en jongeren aan te toetsen, bv. via een kindnorm			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	3.68
Eerder niet akkoord (2)	4	8.33%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	9	18.75%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	16	33.33%	1.02
Helemaal akkoord (5)	8	16.67%	
Weet niet	10	20.83%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Volgens de helft van de respondenten (50%) is er nood aan meer concrete normen om de effecten op kinderen en jongeren aan te toetsen, zoals een kindnorm. Slechts 10% ziet hier geen meerwaarde in; de rest van de respondenten spreekt zich niet uit. Een ambtenaar stelt voor om informatie rond de kindnorm op te nemen in de JoKER-handleiding (AMBT). Een andere ambtenaar merkt op dat de kindnorm de JoKER concreter zal maken, waardoor deze meer aandacht zal krijgen op het politieke niveau (AMBT).

Tijdens de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren werd de bezorgdheid geuit dat de huidige focus van de kindnorm op vier domeinen zou leiden tot een verenging van het perspectief op kinderen en jongeren. De aandacht voor de leefwereld van kinderen en jongeren *in zijn geheel* moet behouden blijven.[52] In de focusgroep ambtenaren werd er – gelijkaardig - gewezen op het risico dat men zich dan uitsluitend op het behalen van de kindnorm zou focussen, en met de rest geen rekening meer zou houden.[53] Er werd bovendien voor gewaarschuwd dat, als je de omgeving te sterk aan kinderen en jongeren gaat aanpassen, je het psychologisch leerproces tegengaat dat deze nodig hebben om de wereld van volwassenen in te gaan. Kinderen en jongeren moeten de kans krijgen om gewoon te worden aan de bredere leefomgeving, en om te leren gaan met de gevaren en risico's die zich daarin voordoen.

Conclusie

Een kindnorm zou de effectanalyse concreter en realistischer kunnen maken, en zo bijdragen tot een kwalitatief JoKER-document. Er moet evenwel over gewaakt worden dat hierdoor de focus niet verengt tot die domeinen waarin er een kindnorm ontwikkeld wordt, of dat het behalen van de kindnorm de enige maatstaf wordt.

[52] De Gezinsbond lichtte toe dat het gaat om een gradueel proces, en dat de vier domeinen geselecteerd zijn omdat daar de reflex om rekening te houden met de impact op kinderen en jongeren momenteel afwezig is.
[53] Dit risico is er evenwel altijd, werd eraan toegevoegd. Nu wordt bv. een JoKER omzeild door te beargumenteren dat het rechtstreeks belang van personen jonger dan 25 jaar niet geraakt wordt.

Bovendien focust de kindnorm enkel op minderjarigen, terwijl de JoKER ook van toepassing is wanneer de belangen van personen tussen 18 en 25 jaar rechtstreeks geraakt worden. De vraag rijst of/hoe de kindnorm toegepast zal kunnen worden op deze jongvolwassenen.

Richtlijnen m.b.t. kindnormen zouden in de JoKER-handleiding geïntegreerd kunnen worden.

Gezondheid

Situering

In de JoKER-handleiding wordt gezondheid gekoppeld aan het algemeen beginsel van 'leven, overleven en ontwikkeling' van het Kinderrechtenverdrag. Eén van de vragen die in de effectanalyse beantwoord moet worden, is of er voorzien wordt in de nodige ontwikkelingskansen, "waaronder gezondheidszorg (preventief en curatief)". De vijfde strategische doelstelling van het Vlaams Jeugdbeleidsplan luidt: "In de beleidskeuzes van de Vlaamse overheid wordt rekening gehouden met de effecten op (de gezondheid) van kinderen en jongeren van huidige en toekomstige generaties."[54] Een van de operationele doelstellingen die hiertoe moet bijdragen, luidt: "De Vlaamse overheid ontwikkelt verder zijn instrumentarium om de impact van beleidsmaatregelen op de gezondheid van kinderen en jongeren als mede-uitgangspunt te gebruiken." Hierbij worden maatregelen aangekondigd om de JoKER verder uit te bouwen als een effectenmeting op het welbevinden van kinderen, waarbij het beleidsdomein Volksgezondheid de JoKER op zijn effectiviteit zal screenen en indien nodig verder verfijnen. 'Gezondheid en welzijn' vormt ten slotte ook één van de actieterreinen van het Vlaams Actieplan Kinderrechten 2011-2014.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 22. Aandacht voor gezondheid

De JoKER moet meer aandacht besteden aan de effecten op de gezondheid van kinderen en jongeren.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.65
Eerder niet akkoord (2)	2	4.17%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	10	20.83%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	20	41.67%	.98
Helemaal akkoord (5)	6	12.50%	
Weet niet	8	16.67%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Een goede meerderheid (54%) gaat akkoord met de stelling dat de JoKER meer aandacht moet besteden aan de effecten op de gezondheid van kinderen en jongeren. Slechts 8% van de respondenten is het niet eens met dit voorstel, 21% staat er neutraal tegenover, en bij 17% ontbreekt de inhoudelijke kennis om standpunt in te nemen. Uit de documentanalyse blijkt dat er zeer weinig (expliciete) aandacht besteed wordt aan de effecten van mogelijke maatregelen op de gezondheid van kinderen en jongeren.

Een ambtenaar stelt via de elektronische vragenlijst voor om de aandacht voor gezondheid te benadrukken in de JoKER-handleiding (AMBT). Anderzijds wordt opgemerkt dat gezondheid eigenlijk al een JoKER-element moet zijn, "gezien het één van de rechten is" (ANDERE).

[54] Gezondheid wordt ruim geïnterpreteerd, namelijk volgens de definitie van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO): "Gezondheid is een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn, en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijke gebreken."

Conclusie

Gezondheidszorg is een basisrecht en dit aspect is reeds in de JoKER-handleiding opgenomen. Toch zou de handleiding meer expliciete aandacht kunnen besteden aan de effecten op gezondheid, en vooral aan hoe deze op een correcte manier ingeschat kunnen worden. Op die manier zou de aandacht voor effecten op de gezondheid in het JoKER-proces gestimuleerd kunnen worden.

5.2.4 Diversiteit tussen kinderen en jongeren

Aangezien – zoals de JoKER-handleiding ook aangeeft – "hét kind, dé minderjarige of dé jongere niet bestaat", rijst de vraag of de JoKER voldoende rekening houdt met de diversiteit tussen kinderen en jongeren. Deze diversiteit uit zich niet alleen op vlak van leeftijd, maar ook op andere domeinen.[55]

5.2.4.1 Onderscheid minderjarigen en jongeren van 18 tot en met 24 jaar

Situering

Overeenkomstig de JoKER-handleiding moet "minimaal" vertrokken worden van de onderverdeling in personen jonger dan 18 jaar en jongeren van 18 tot en met 24 jaar.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 23. Verschillen tussen minderjarigen en jongeren van 18 t.e.m. 24 jaar

De JoKER houdt voldoende rekening met de verschillen tussen minderjarigen (0-17 jaar) en jongeren van 18 tot 24 jaar.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	2.97
Eerder niet akkoord (2)	12	25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	10	20.83%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	9	18.75%	1
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	14	29.17%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

De opinies zijn wat dit thema betreft min of meer gelijk verdeeld, zo toont Tabel 23: volgens dertien respondenten houdt de JoKER niet voldoende rekening met verschillen tussen minderjarigen (van 0 tot en met 17 jaar) en jongeren van 18 tot en met 24 jaar; elf personen menen dat dit wel het geval is. De helft van de respondenten (N=24) spreekt zich niet uit.

De focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren is van mening dat er gedifferentieerd moet worden tussen minderjarigen en jongeren van 18 tot en met 24 jaar, gezien de grote verschillen in hun leefwereld. Zo blijft ook de band met het Kinderrechtenverdrag voldoende behouden.[56]

Uit de documentanalyse bleek dat in drie van de elf definitieve JoKERs geen onderscheid werd gemaakt tussen minderjarigen en jongeren van 18 tot 24 jaar, aangezien de betreffende ontwerpen van decreet uitdrukkelijk gericht waren op minderjarigen (en impliciet aangenomen werd dat er geen impact was op jongeren van 18 tot 24 jaar).[57] In drie JoKERs werd wel een onderscheid uitgewerkt

[55] In de focusgroep ambtenaren is dit thema minder sterk naar voor gekomen.
[56] De kindeffectrapportage, enkel toepasselijk op minderjarigen, was oorspronkelijk ontstaan als toepassing van het VRK.
[57] JoKER Scholengemeenschappen; JoKER Kinderopvang; JoKER Omkadering Basisonderwijs.

tussen minderjarigen en meerderjarige jongeren;[58] bij één van deze JoKERs maakte dit onderscheid deel uit van een ruimere differentiatie in leeftijdsgroepen.[59] In één JoKER ging het enkel uitdrukkelijk over 'kindeffecten', en was er geen aparte aandacht voor jongeren. Bij de overige vier JoKERs werden 'kinderen en jongeren' of 'minderjarigen en jongvolwassenen' samen vermeld, zonder dat hierbij verder gedifferentieerd werd wat betreft mogelijke effecten. De vraag rijst of bij deze JoKERs zonder (diepgaande) differentiatie tussen minderjarigen en jongeren van 18 tot en met 24 jaar, een verder onderscheid relevant of opportuun was geweest. Zonder een grondige inhoudelijke studie van de dossiers, wat binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk was, is dit moeilijk in te schatten.

Conclusie

Idealiter wordt in de JoKER een uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen minderjarigen enerzijds en jongeren van 18 tot en met 24 jaar anderzijds, zoals gesuggereerd wordt in de JoKER-handleiding. Door het samennemen van 'kinderen en jongeren' in één categorie, bestaat immers het risico dat mogelijke verschillen in effecten over het hoofd gezien worden.

5.2.4.2 Onderscheid in leeftijdscategorieën

Situering

Naast het onderscheid tussen minderjarigen en jongeren tussen 18 en 25 jaar, stelt de JoKER-handleiding dat er vervolgens onderverdeeld moet worden in relevante subgroepen naargelang leeftijd (baby, peuter, kleuter, schoolkinderen, tieners, ...).

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 24. Onderscheid in leeftijdscategorieën

De JoKER houdt voldoende rekening met de verschillen naargelang de leeftijd (baby, peuter, kleuter, schoolkinderen, tieners, jongeren…).			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	5	10.42%	2.74
Eerder niet akkoord (2)	10	20.83%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	9	18.75%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	9	18.75%	1.11
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	14	29.17%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Volgens vijftien respondenten houdt de JoKER niet voldoende rekening met verschillen naargelang de leeftijd. Tien respondenten vinden dat er wel adequaat gedifferentieerd wordt. Een kleine helft (N=23) spreekt zich niet uit of weet het niet. Een ambtenaar merkt in de elektronische bevraging op: "Het is in veel gevallen bijna onmogelijk om het effect van regelgeving ook nog eens uit te splitsen in diverse leeftijdscategorieën. In sommige gevallen kan het uiteraard zinnig zijn om het effect op een bepaalde leeftijdscategorie toe te spitsen. In de praktijk zal dit onderscheid in de meeste gevallen nauwelijks aanwezig zijn"(AMBT).

De focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren dringt er daarentegen op aan om de leeftijdsopsplitsingen – tussen scharnierleeftijden – verder uit te werken in de JoKER: de effecten van

[58] JoKER Onderwijs XXI; JoKER Samenwerkingsakkoord Dopingpreventie; JoKER Vlaamse Sociale Bescherming. In de JoKER Vlaamse Sociale Bescherming wordt het onderscheid verkeerdelijk gemaakt tussen 'jongeren tot en met 18 jaar' en 'jongeren van 19 tot en met 25 jaar' (terwijl het in principe is: 'jongeren tot 18 jaar' en 'jongeren van 18 tot en met 24 jaar').
[59] JoKER Onderwijs XXI.

regelgeving kunnen immers verschillen per leeftijdsgroep.[60] Zij zijn er zich echter van bewust dat een differentiatie tussen leeftijdsgroepen extra werklast met zich meebrengt, en uiten in dat verband de bezorgdheid dat de JoKER niet tot een louter formalistisch instrument mag verworden.

In zeven van de elf JoKERs (64%) wordt er geen onderscheid gemaakt wat de effecten op verschillende leeftijdsgroepen betreft. In de overige JoKERs varieert de differentiatie van beperkt tot relatief doorgedreven. Net zoals bij het onderscheid tussen minderjarigen en jongvolwassenen, moet ook hier opgemerkt worden dat, zonder een grondiger studie van de dossiers, het moeilijk in te schatten is of de afwezigheid van differentiatie gerechtvaardigd is.

Conclusie

Ondanks de extra werklast die dit met zich meebrengt, lijkt het aangewezen om in het JoKER-proces en -document een meer doorgedreven onderscheid tussen de verschillende leeftijdsgroepen te hanteren.

5.2.4.3 Diversiteit in andere domeinen

Situering

De JoKER-handleiding bevat volgende richtlijnen: “Uitgaande van het (...) non-discriminatiebeginsel moet u (...) rekening houden met mogelijke maatschappelijke achterstellingsmechanismen: geslacht, armoede, nationaliteit, verblijfsstatuut, handicap, godsdienstige overtuiging, (...). Belangrijk is bij het afbakenen van de doelgroepen en betrokken/belanghebbende partijen deze diversiteit mee op te nemen.”

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 25. Diversiteit in andere domeinen

De JoKER besteedt voldoende aandacht aan de diversiteit binnen kinderen en jongeren (bv. geslacht, armoede, nationaliteit, verblijfsstatuut, handicap, godsdienstige overtuiging).			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	7	14.58%	2.66
Eerder niet akkoord (2)	11	22.92%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	5	10.42%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	11	22.92%	1.21
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	13	27.08%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Het rekening houden met diversiteit in andere domeinen dan leeftijd (bv. geslacht, armoede, nationaliteit, verblijfsstatuut, handicap, godsdienstige overtuiging) blijkt een wat grotere uitdaging dan het onderscheid maken op vlak van leeftijdscategorieën. Het aantal respondenten dat meent dat er te weinig rekening gehouden wordt met diversiteit in andere domeinen ligt immers hoger (N=18) dan bij de vorige twee stellingen (N=13 en N=15 respectievelijk). In de focusgroepen is dit thema niet verder aan bod gekomen.

In vier van de elf definitieve JoKERs (36%) wordt geen enkele aandacht besteed aan diversiteit tussen kinderen en jongeren. De andere JoKER-documenten houden in min of meerdere mate rekening met bepaalde aspecten van diversiteit onder kinderen en jongeren, bijvoorbeeld door te differentiëren naar

[60] Bijvoorbeeld: bij mobiliteit gaat het vaak over autostoeltjes, waarbij aan jonge kinderen gedacht wordt. Mobiliteit kan echter ook – op een andere manier – belangrijk zijn voor de groep van 12 tot 16 jaar.

'maatschappelijk kwetsbare jongeren', 'kansarme leerlingen' of 'jongeren met een zwakkere sociaaleconomische status'. Om te kunnen inschatten of deze aandacht voor diversiteit in het licht van de inhoud van de ontwerpdecreten als voldoende beoordeeld kan worden, is een meer diepgaande analyse vereist.

Conclusie

Uit de documentanalyse blijkt dat er tot op zekere hoogte aandacht bestaat voor de diversiteit tussen kinderen en jongeren in andere domeinen dan leeftijd. Volgens de respondenten uit de elektronische bevraging kan dit aspect echter nog versterkt worden.

5.2.5 Verhouding tot adviezen

De JoKER beoogt bij te dragen tot een kwalitatieve regelgeving die de rechten en belangen van kinderen en jongeren respecteert. Ook de adviezen van de Vlaamse Jeugdraad en van het Kinderrechtencommissariaat, evenals de adviezen van de verschillende Strategische Adviesraden hebben een gelijkaardige (specifieke of algemene) doelstelling. De verhouding tot adviezen was als thema niet opgenomen in de elektronische bevraging omdat dit als te specifiek werd beschouwd. Het werd wel besproken in de focusgroepen, vooral in de groep jeugd- en kinderrechtenactoren.

5.2.5.1 Vlaamse Jeugdraad en Kinderrechtencommissariaat

Situering

De Vlaamse Jeugdraad is de adviesraad van de Vlaamse Overheid voor alle zaken die jongeren aanbelangen.[61] De meeste adviezen hebben geen betrekking op decreten, maar op beleidsplannen en uitvoeringsbesluiten. De helft van de adviezen gebeurt op vraag van de Vlaamse Overheid of van het Vlaams Parlement; de andere helft wordt proactief uitgebracht.

Het Kinderrechtencommissariaat (KRC) verdedigt de belangen en rechten van het kind, die gewaarborgd worden door het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het KRC adviseert het Vlaams Parlement (en de Vlaamse Overheid) over knelpunten in de regelgeving en over de vertaling van kinderrechten in decreten en regels. Beide organisaties staan vermeld als mogelijk te consulteren in de JoKER-handleiding.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Bij de vraag in de elektronische bevraging naar hoe de kwaliteit van de JoKER verbeterd kan worden, stelde een ambtenaar een verplicht advies van de Vlaamse Jeugdraad voor (AMBT). In de focusgroep lichtte de Vlaamse Jeugdraad echter toe dat de JoKER en de adviezen van de Vlaamse Jeugdraad op twee afzonderlijke sporen lopen, en dat zij voor de JoKER op zich weinig gecontacteerd worden. De Vlaamse Jeugdraad is bereid om input te geven bij de opmaak van de JoKER, indien zij reeds in het begin van het proces betrokken worden. Zij zijn echter ook van mening dat het belangrijk is het advies van de Vlaamse Jeugdraad afzonderlijk te behouden – aangezien dit de stem van kinderen en jongeren vertolkt – en dat er tegenstrijdigheden kunnen zijn tussen het advies van de Vlaamse Jeugdraad en de inhoud van de JoKER. Het advies van de Vlaamse Jeugdraad moet kunnen wegen op de besluitvorming in het Parlement, en mag niet reeds vooraf ondergraven of weerlegd worden door de administratie. Ook volgens andere jeugd- en kinderrechtenactoren hebben JoKERs en adviezen van de

[61] De jeugdraad "heeft als doel op eigen initiatief, op verzoek van de Vlaamse Regering of van het Vlaams Parlement advies uit te brengen over alle aangelegenheden die de jeugd betreffen en de jeugd te vertegenwoordigen". Art. 7 Decreet Hernieuwd Jeugd en Kinderrechtenbeleid.

Vlaamse Jeugdraad hun eigen bestaansrecht met hun eigen finaliteit. Uit een vergelijking van de negentien (definitieve en ontwerp-)JoKERs en de adviezen van de Vlaamse Jeugdraad tot en met maart 2012, bleek dat er bij vier voorontwerpen van decreet zowel een JoKER als één of meerdere adviezen van de Vlaamse Jeugdraad geweest waren.[62] Er is dus slechts sprake van een gedeeltelijke overlap.

Het KRC geeft adviezen bij ontwerpen en voorstellen van decreet. Het is tot op heden slechts uitzonderlijk geraadpleegd geweest naar aanleiding van een JoKER. Volgens het KRC moeten beide adviesmomenten blijven gelden: een advies bij de JOKER biedt de mogelijkheid om al vroeg in het proces een impact uit te oefenen; een advies aan het Parlement laat toe om op het finale document een impact te hebben. Uit een vergelijking van de negentien (definitieve en ontwerp-)JoKERs en de adviezen van het KRC, bleek dat er rond drie voorontwerpen van decreet zowel een JoKER als een advies van het KRC werd opgemaakt.[63] Ook hier is de overlap dus slechts partieel.

Conclusie

De verschillende adviesfuncties hebben elk een eigen finaliteit en worden vaak ook op verschillende momenten in het regelgevingsproces uitgeoefend. Organisaties zoals de Vlaamse Jeugdraad en het KRC kunnen geconsulteerd worden in het kader van de JoKER, maar dat mag geen belemmering of vervanging vormen voor het uitoefenen van hun eigen onafhankelijke taak van adviesverlening.

5.2.5.2 Strategische Adviesraden

Situering

De Strategische Adviesraden (SARs) brengen verplicht advies uit over ontwerpen van decreet, die hen voorgelegd worden na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering. Ze kunnen echter ook proactief en anticiperend optreden, en functioneren als overlegorgaan. Het Vlaams Parlement kan eveneens een beroep doen op de adviesraden.

Weergave van de onderzoeksresultaten

De zeer lage responsgraad vanuit de SARs (slechts één ingevulde vragenlijst op dertien verstuurde uitnodigingen) lijkt erop te wijzen dat de JoKER geen onderwerp is dat 'leeft' binnen de adviesraden. Een relatief gebrek aan kennis over en gebruik van JoKERs binnen de SARs wordt ook bevestigd door deelnemers aan de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren.

In de adviezen van de SARs komen (ook) andere belangen aan bod dan in de JoKER; beide hebben hun eigen finaliteit. De SARs zouden het JoKER-document evenwel kunnen gebruiken als een informatiebron bij het opstellen van hun advies. Op het moment dat de ontwerpdecreten hen worden voorgelegd voor advies, d.i. na de eerste principiële goedkeuring, moeten deze immers al vergezeld zijn van een JoKER. Anderzijds blijkt dat de JoKER zelden aangepast wordt na de eerste principiële goedkeuring, bijvoorbeeld naar aanleiding van het advies van een SAR (zie 5.6.2).

Conclusie

Een grotere bewustmaking bij de SARs zou hun gebruik van de JoKER kunnen bevorderen. Anderzijds zou het advies van de SAR ook aanleiding kunnen geven tot een aanpassing of herwerking van de JoKER na de eerste principiële goedkeuring (zie ook 5.6.2).

---

[62] JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen; JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid; JoKER Lokaal Jeugdbeleid; JoKER Jeugdtoerisme (ontwerp).
[63] JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid; JoKER Kinderopvang; JoKER Integrale Jeugdhulp (ontwerp).

5.2.6 Expertise en rolverdeling

Situering

Waar moet de expertise inzake de toepassing van de JoKER (vooral) gesitueerd zijn, om te komen tot een kwaliteitsvol JoKER-proces en -document? De JoKER-handleiding stelt terzake:

> De JoKER, zoals de RIA, is de verantwoordelijkheid van de persoon of de instantie in een beleidsdomein die nieuwe regelgeving opstelt. Finaal is de minister die de ontwerpregelgeving voorlegt aan de Vlaamse Regering, verantwoordelijk voor de inhoud van de JoKER.
>
> Het doorlopen van het JoKER-proces en het opstellen van het rapport zal echter zelden het werk zijn van één persoon. De kind- en jongere-effectrapportage, zoals de reguleringsimpactanalyse, wordt het best toegepast door het projectteam dat de regelgeving voorbereidt.
>
> Voor de inschatting van de effecten op kinderen en jongeren is het raadzaam het aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid te betrekken bij het proces en de opmaak van het rapport.

De rol van de aanspreekpunten wordt besproken in sectie 5.4.2. De Afdeling Jeugd wordt momenteel pas formeel betrokken op het moment van de aanvraag tot wetgevingsadvies, om een JoKER-advies uit te brengen (zie 5.4.3).

Hanna en Mason (2010: 7) merken op dat, als het de bedoeling is om een kindperspectief in te brengen in het besluitvormingsproces van de overheid, ambtenaren zeker betrokken moeten zijn bij de kindimpactanalyse. Binnen grotere overheden zou er een gespecialiseerde unit met bijzondere expertise opgezet kunnen worden, die de analyses zou kunnen uitvoeren in partnerschap met de verantwoordelijke ambtenaren van de betrokken beleidsdomeinen. In het kader van reguleringsimpactanalyses kan er internationaal een groeiende trend van samenwerking met externe experten waargenomen worden. Essentieel hierbij is een open relatie tussen deze 'consultants' en de beleidsmakers (Van Humbeeck, 2007: 38):

> If the RIA consultants are involved early in the policy process and the relationship is one of dialogue and transfer of information and expertise, there is little difference with the involvement of a departmental RIA cell. In both cases, the result depends on the direct and continuous involvement between the different actors and the extent to which the RIA expertise is transferred and policy makers learn from it themselves.

Weergave van onderzoeksresultaten

In de schriftelijke opmerkingen bij de elektronische bevraging werd door zowel ambtenaren, jeugd- en kinderrechtenactoren als 'andere' voorgesteld om een groter beroep te doen op experten. Hierbij lijken er drie richtingen in de voorstellen te zitten. Experten zouden volgens hen ingeschakeld kunnen worden:

(i) bij de *beslissing inzake de toepasselijkheid* van de JoKER-verplichting, zie bv.: "door een kinder/jongerencommissie die systematisch geraadpleegd wordt over nieuwe decreten" (AMBT);
(ii) bij het *opstellen* van de JoKER, zie bv.: "meer en vroeger beroep doen op externe gespecialiseerde actoren" (JEUGD EN KR); "vroege betrokkenheid van experts" (AMBT); "door een (evt. overkoepelende) cel met ervaring in onderzoeken 'lezen'" (ANDERE);
(iii) bij het *toezicht* op de JoKER, zie bv.: "het is belangrijk dat er toezicht is op de JoKER, naar analogie met de vroegere expertencommissie KER (maar dan wel met concrete bevoegdheden en ondersteuning" (ANDERE).

Omwille van deze spontane opmerkingen in de elektronische bevraging, werd de mogelijkheid tot het inschakelen van experten voorgelegd aan beide focusgroepen en aan de expertenrondetafel.

Zowel aan de focusgroep ambtenaren als aan de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren nam een lid van de voormalige deskundigencommissie bij de KER deel. De bevoegdheid van deze commissie was beperkt: de bevoegde minister moest het advies van de commissie vragen voor elk ontwerp van decreet, wanneer hij van oordeel was "dat het voorontwerp kennelijk het belang van het kind rechtstreeks raakt en hij een afwijking van de verplichting, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het decreet, wenselijk acht."[64] Deze formele functie die de commissie had overeenkomstig het decreet, heeft nooit gewerkt. De commissie heeft echter proactief zelf adviezen uitgebracht, bv. met betrekking tot de methodiek.

Het toezicht op de JoKER-verplichting zou zowel intern (door andere ambtenaren, bv. via een impact assessment board) als extern (door een externe commissie) kunnen gebeuren. Beide pistes hebben voor- en nadelen. In de focusgroep ambtenaren wordt een initiatief naar analogie van de Impact Assessment Board van de Europese Commissie niet haalbaar geacht (Europese Commissie, 2009), omdat er momenteel fundamentele verschillen zijn tussen het Vlaamse en het Europese regelgevingsproces.[65] Bij de Europese Commissie wordt een initiatief via inter-service steering groups door alle beleidsdomeinen bekeken, in Vlaanderen bestaat hier geen kader voor. Er werd bovendien op gewezen dat een beroep doen op externe experten het risico inhoudt dat de oefening van impactanalyse 'te academisch' wordt of te ver van de realiteit komt te staan. Anderzijds zou een dergelijk extern orgaan wel een extra autoriteit (kunnen) hebben.

In 2005 formuleerde de voormalige deskundigencommissie volgend voorstel, met betrekking tot de mogelijke rol van een commissie bij de JoKER-verplichting:

> Er wordt een expertencommissie samengesteld. Deze expertencommissie krijgt de opdracht een jaarlijks verslag te maken over de invulling van de JoKER-verplichting.
> Hierbij staan volgende opdrachten centraal:
> - Nagaan of de vraag of het voorontwerp van decreet de leefwereld van kinderen en jongeren rechtstreeks raakt, wel correct werd beantwoord.
> - Checken of de onderscheiden ministers bijgevolg al dan niet in een JoKER hebben voorzien en in geval van neen, wat daartoe de mogelijke redenen zijn.
> - De kwaliteit van de opgestelde JoKERs evalueren.[66]

De voorgestelde rol van de expertencommissie betreft dus de jaarlijkse controle van de naleving en de invulling van de JoKER-verplichting, zowel wat de toepasselijkheid als wat de kwaliteit betreft. De focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren was voorstander van een deskundigencommissie die de invulling van de JoKER-verplichting op gezette tijdstippen zou evalueren. Ook het Kinderrechtencommissariaat (2008; 2011: 6) dringt aan op een heroprichting en reactivering van de deskundigencommissie, waarbij de Vlaamse Regering "advies [zou] kunnen inwinnen over haar JoKER-verplichting".

De expertenrondetafel, daarentegen, was niet enthousiast over de idee van een deskundigencommissie. Zij pleitten voor een versterking van de capaciteit *binnen de administratie*: de ambtenaren, en niet (externe) experten, moeten een leidende en sturende rol spelen in het JoKER-proces. Hierbij werd aangehaald dat voor het opstellen van een goede JoKER expertise nodig is op verschillende domeinen: (i) jeugd en kinderrechten, (ii) impactanalyse, en (iii) het beleidsdomein van de betrokken regelgeving. Deze expertise is zelden aanwezig binnen één persoon. Daarom is men

---

[64] Besluit van de Vlaamse regering betreffende de instelling van het kindeffectrapport, 26 maart 2004, *BS* 6 augustus 2004.
[65] De Impact Assessment Board van de Europese Commissie bestaat uit topambtenaren die in persoonlijke hoedanigheid aangesteld zijn, vanuit de departementen die het nauwst verbonden zijn met de drie pijlers van de impactanalyse zoals die op Europees niveau wordt uitgevoerd (economisch, sociaal en milieu). De raad formuleert adviezen over de kwaliteit van de impactanalyses van de verschillende departementen van de Commissie, en kan hiervoor een beroep doen op externe experten. Hij kan de departementen ook adviseren m.b.t. de methodologie van impactanalyses. Zie Europese Commissie (2009) en http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.
[66] Persoonlijke communicatie, 15 februari 2012.

voorstander van een intensievere samenwerking van ambtenaren wier deskundigheid zich in afzonderlijke domeinen situeert. Dat dit in de praktijk mogelijk is, bewijst het proces van ontwerpen van de Quick Scan: hiertoe zaten ambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen samen, waardoor niet alleen expertise vanuit afzonderlijke domeinen ingebracht werd, maar ook het draagvlak van dit instrument automatisch vergroot werd. Wel erkende de rondetafel dat het inschatten van effecten niet evident is, en dat dit soms wetenschappelijke kennis vereist.

Ook bestond onder de experten de bezorgdheid dat door personeelsverloop de expertise met betrekking tot het JoKER-proces onder druk komt te staan, en pleitten zij voor het bestendigen van een 'intern geheugen' waarin de capaciteit en documentatie met betrekking tot de JoKER vervat zit. De experten suggereerden dat dit zogenaamde 'interne geheugen' best binnen de Afdeling Jeugd gelokaliseerd wordt, gezien hun coördinerende functie met betrekking tot de JoKER.

Ten slotte werd er door de experten op gewezen dat ook de deskundigheid van de bevoegde minister, i.e. de minister van Jeugd en coördinerend minister kinderrechten, versterkt moet worden.

Conclusie

De meningen m.b.t. (de manier van) het inschakelen van experten zijn verdeeld. De expertenrondetafel benadrukt het belang van deskundigheid binnen de administratie. De nodige expertise is evenwel zelden aanwezig binnen één persoon, er is het probleem van verloop van ambtenaren en de moeilijkheid dat er soms bijkomende (externe en/of wetenschappelijke) expertise vereist is.

Wat de externe/wetenschappelijke expertise betreft, kunnen ambtenaren het jeugd- en kinderrechtenveld, andere organisaties en academici consulteren. Indien wenselijk geacht, kan de Afdeling Jeugd beslissen om het JoKER-proces op gezette tijdstippen extern te laten evalueren.

5.2.7 SWOT-analyse: kwaliteit

Tabel 26. SWOT-analyse: kwaliteit

	POSITIEF	NEGATIEF
INTERNE ANALYSE	STERKTES Effectanalyse van gekozen optie Effectanalyse van nuloptie (Kinder)rechtenperspectief	ZWAKTES Effectanalyse van alternatieven Beschrijving van maatregelen om nadelige gevolgen voor kinderen en jongeren te vermijden In rekening brengen van onzekerheden Uitwerking, uitvoering en monitoring Empirische onderbouwing Onderscheid tussen minderjarigen en jongeren van 18 tot en met 24 jaar Onderscheid in leeftijdscategorieën Aandacht voor diversiteit op andere domeinen
EXTERNE ANALYSE	KANSEN Ontwikkeling van kindnorm Meer aandacht voor gezondheid via implementatie Vlaams Jeugdbeleidsplan Adviezen Vlaamse Jeugdraad Adviezen Kinderrechtencommissariaat Adviezen Strategische Adviesraden Inschakeling van experten	BEDREIGINGEN Ontwikkeling van kindnorm Inschakeling van experten

Uit het onderzoek kwam naar voor dat, wat de kwaliteit van de JoKER betreft, de effectanalyse van de gekozen beleidsoptie en van de nuloptie van een redelijk niveau zijn. De effectanalyse van alternatieven voor de voorgenomen regelgeving is echter van mindere kwaliteit, net zoals de beschrijving van maatregelen om nadelige gevolgen van de voorgenomen beslissing voor kinderen en jongeren te vermijden. Er wordt zo goed als geen rekening gehouden met onzekerheden in het voorkomen van effecten.

In het luik “uitwerking, uitvoering en monitoring” van het RIA/JoKER-document is de aandacht voor kinderen en jongeren ondermaats. Ook de empirische onderbouwing van de effectanalyse m.b.t. kinderen en jongeren kan beter. Ten slotte kan er ook op verschillende niveaus meer rekening gehouden worden met de diversiteit tussen kinderen en jongeren, zowel op het vlak van leeftijd als in andere domeinen.

De ontwikkeling van de kindnorm kan zowel een kans zijn (meer concrete normen om de impact op kinderen en jongeren aan te toetsen) als een bedreiging (beperking tot domeinen waarin kindnorm ontwikkeld wordt; uitsluitende focus op behalen kindnorm). Via de implementatie van het Vlaams

Jeugdbeleidsplan kan de inschatting van de impact op de gezondheid van kinderen en jongeren verbeteren.

De adviezen van de Vlaamse Jeugdraad, het Kinderrechtencommissariaat en de Strategische Adviesraden hebben elk hun eigen karakter en finaliteit. Een grotere uitwisseling/kruisbestuiving tussen deze adviezen en de JoKER kan bijdragen tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving.

Een grotere inschakeling van externe experten houdt kansen in (grotere kwaliteit), maar ook bedreigingen (zwaarder proces, minder realistische afwegingen).

5.3 PROCES

Situering

Overeenkomstig de RIA-handleiding houdt het uitvoeren van een RIA "zowel het doorlopen van het RIA-proces als de opmaak van het RIA-document in". Ook in de JoKER-handleiding staat dat de JoKER als document, het eindresultaat, belangrijk is, "maar dan vooral als neerslag van het proces": met de JoKER wil men beleidsmakers doen nadenken over de effecten van voorgenomen regelgeving op kinderen en jongeren; het document dat hieruit resulteert is minder belangrijk dan dit proces. In voorliggende evaluatie werden onder het thema 'proces' een aantal procesmatige en vormelijke (bv. wat de decretale grondslag betreft) aspecten m.b.t. de JoKER ondergebracht.

Meer concreet werd het JoKER-proces geëvalueerd aan de hand van volgende subthema's:

- Aanvang van het JoKER-proces;
- Proportionaliteit;
- Efficiëntie;
- Formele integratie in de RIA;
- Consultatie;
- Transparantie;
- Decretale grondslag;
- Politiek engagement;
- Communicatie.

5.3.1 Aanvang van het JoKER-proces

Weergave van de onderzoeksresultaten

Het Comité voor de Rechten van het Kind (2003:11) stelt dat het proces van impactanalyse "zo vroeg mogelijk" in de ontwikkeling van beleid ingebouwd moet worden. Ook de JoKER-handleiding benadrukt het belang van, "zoals bij de RIA, zo vroeg mogelijk met het JoKER-proces van start te gaan", en raadt aan om hierbij gebruik te maken van de regelgevingsagenda bij de beleidsbrieven van ministers.[67] Ook in het ontwerp van nieuwe RIA-handleiding beoogt men zo snel mogelijk met de RIA te starten en de nadruk te leggen op het proces.

In de elektronische bevraging werd het moment waarop met het JoKER-proces begonnen wordt, op twee manieren onderzocht. Enerzijds kregen alle respondenten een algemene vraag over hun perceptie m.b.t. de aanvang van het JoKER-proces. Anderzijds werd aan ambtenaren, die aangaven zelf één of meerdere JoKER(s)/RIA(s) te hebben opgesteld, gevraagd wanneer zij hiermee in het regelgevingsproces begonnen waren.

Tabel 27. Aanvang van het JoKER-proces

Er wordt vroeg genoeg begonnen met de JoKER in het regelgevingsproces.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	6	12.50%	2.30
Eerder niet akkoord (2)	17	35.42%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	2	4.17%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	2	4.17%	1.18
Helemaal akkoord (5)	3	6.25%	
Weet niet	18	37.50%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

[67] Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving. Zie http://www.wetsmatiging.be/regelgevingsagenda.

Slechts vijf respondenten menen dat het JoKER-proces tijdig wordt opgestart, zo blijkt uit Tabel 27. Daarentegen geven 23 respondenten aan dat er niet vroeg genoeg in het regelgevingsproces begonnen wordt met de JoKER. Twee respondenten stellen zich neutraal op, de overige achttien respondenten hebben hier geen zicht op.

Tabel 28. Aanvang van het JoKER/RIA-proces in specifieke dossiers (enkel door ambtenaren)

Wat betreft de JoKER(s)/RIA(s) die u hebt opgesteld: wanneer in het regelgevingsproces bent u daarmee begonnen?	N
Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)	0
Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving	2
In het midden van het ontwerpproces	3
Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring	3
TOTAAL	**8**

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Deze algemene perceptie wordt bevestigd door de meer specifieke informatie verschaft door de ambtenaren die zelf een JoKER/RIA hebben opgesteld. Tabel 28 bevestigt dat in de praktijk eerder laat dan vroeg in het regelgevingsproces met het opstellen van de JoKER/RIA begonnen wordt. Geen enkele van de respondenten startte het JoKER/RIA-proces reeds op bij het opstellen van een conceptnota (indien dit van toepassing was). Twee respondenten zijn met de JoKER/RIA begonnen aan het begin van het ontwerpproces; drie gingen van start in het midden van het ontwerpproces. De drie overige respondenten zijn slechts met de JoKER/RIA begonnen naar het einde toe, net voor de principiële goedkeuring.[68]

Ook in de schriftelijke opmerkingen bij de elektronische bevraging werd het belang om vroeg(er) met het JoKER-proces te beginnen, sterk benadrukt. Zo noteerde een ambtenaar bij de vraag hoe de kwaliteit van het JoKER-proces verbeterd kon worden: “Door de aandacht voor kinderen te integreren in de totstandkoming van wetgeving en niet nadien als een verplicht nummer op te voeren als de politieke beslissingen al genomen zijn” (AMBT).[69] Ook andere ambtenaren stelden dat er vroeger in het beslissingsproces aandacht moet zijn voor de effecten van verschillende beleidsopties op kinderen en jongeren, namelijk in de conceptuele fase of bij het opstellen van de regelgevingsagenda. Het voorstel om reeds bij het opstellen van de regelgevingsagenda het JoKER-proces op te starten, werd in beide focusgroepen onderschreven.

Bij de eerste actualisatie van de regelgevingsagenda’s begin 2012 werd aangegeven of men een JoKER-proces beoogt. De vermelding in de regelgevingsagenda dat men voorziet een JoKER op te stellen, is evenwel niet hetzelfde als effectief van start gaan met het JoKER-proces. Het geeft echter een duidelijke aanwijzing en kan een trigger zijn om met het JoKER-proces van start te gaan.

Conclusie

Om de JoKER maximaal tot zijn ‘recht’ te laten komen, moet het JoKER-proces zo vroeg mogelijk van start gaan. Dit lijkt momenteel zelden het geval te zijn. Het vermelden in de regelgevingsagenda of men een JoKER-proces beoogt, is een stap in de goede richting, en moet als trigger dienen om effectief met het JoKER-proces van start te gaan.

[68] Wie deze cijfers vergelijkt met de cijfers uit Tabel 5, die de ervaring van de respondenten met de JoKER/RIA weergeeft, zal opmerken dat ambtenaren bij 1 JoKER en 8 RIAs met JoKER betrokken waren, dus Ntotaal=9. Echter, zoals ook bij Tabel 5 opgemerkt werd, gaat het hier om de betrokkenheid over verschillende JoKERs en RIAs heen. Tabel 28, daarentegen, geeft niet het aantal JoKERs/RIAs waarbij ambtenaren betrokken waren, maar wel het *aantal ambtenaren* dat een JoKER/RIA (mee) opstelde, weer.

[69] Een andere ambtenaar stelde het nog scherper, namelijk dat de kwaliteit van de JoKER verbeterd kon worden “[d]oor de aandacht voor kinderen te integreren in de totstandkoming van wetgeving en niet nadien als een verplicht nummer op te voeren als de politieke beslissingen al genomen zijn”.

5.3.2 Proportionaliteit

Situering

De JoKER-handleiding maakt geen expliciete melding van het proportionaliteitsbeginsel. Bij de RIA speelt het proportionaliteitsbeginsel op twee niveaus: op het niveau van de beslissing om al dan niet een RIA te maken, en op het niveau van de diepgang en omvang van de RIA wanneer deze toegepast wordt. Enerzijds zorgen de uitzonderingsgronden van de RIA ervoor dat de RIA alleen toegepast wordt in dossiers met een belangrijke maatschappelijke impact. Anderzijds houdt het proportionaliteitsbeginsel in dat de RIA qua diepgang en omvang evenredig is met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten: voor belangrijke regelgeving moet een grondige analyse gebeuren, terwijl voor minder belangrijke een beperkte analyse voldoende is.[70]

In deze sectie wordt de tweede toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, d.i. de omvang en diepgang van het document, geëvalueerd met betrekking tot de JoKER. Voor wat de beslissing betreft om al dan niet een JoKER te maken, zie 5.1.2.

Weergave van de onderzoeksresultaten

De JoKER is qua diepgang en omvang evenredig met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten (proportionaliteitsbeginsel).			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.30
Eerder niet akkoord (2)	6	12.50%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	7	14.58%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	16	33.33%	1.04
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	15	31.25%	

(Bron: elektronische bevraging, 2011-2012)

Volgens 38% van de respondenten is de diepgang en omvang van de JoKER evenredig met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten. Daartegenover vindt 17% dat het proportionaliteitsbeginsel niet gerespecteerd wordt; de rest spreekt zich niet uit. Uit deze cijfers kan evenwel niet afgeleid worden *in welke richting* het proportionaliteitsbeginsel volgens deze 17% niet gerespecteerd wordt, i.e. of de JoKER momenteel te grondig of te oppervlakkig gemaakt wordt. Op basis van de opmerkingen bij de elektronische bevraging en in de focusgroepen – waarbij de JoKER bv. als een 'verplicht nummer' omschreven werd – kan verondersteld worden dat momenteel de JoKER volgens deze respondenten te oppervlakkig wordt ingevuld en aldus tot een formalistisch instrument verwordt.

Conclusie

De algemene evaluatie is dat, wat de diepgang en omvang van de JoKER betreft, het proportionaliteitsbeginsel eerder wel dan niet gerespecteerd wordt.

[70] "Dit uit zich onder meer in het aantal opties dat behandeld moeten worden of in de diepgang of omvang van de effectbeschrijving (bijv. de kwantificering of de uitgebreide behandeling van externe evaluatiecriteria). De beoordeling of een dossier een grondige dan wel een meer beperkte analyse vergt, wordt in de eerste plaats aan de opsteller van de RIA zelf overgelaten." RIA-handleiding, 3 en 18.

5.3.3 Efficiëntie

Situering

Het concept 'efficiëntie' (of doelmatigheid) peilt naar de verhouding tussen de ingezette middelen en het resultaat. De efficiëntie van de JoKER werd, net zoals de aanvang van het JoKER-proces (zie 5.3.1), op twee manieren geëvalueerd. Enerzijds werd de algemene perceptie m.b.t. de efficiëntie van het JoKER-proces onderzocht; anderzijds werden ambtenaren en kabinetsmedewerkers (N=31) gevraagd of zij de werklast die de JoKER met zich meebrengt, als redelijk ervaren.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 29. Efficiëntie en werklast

Het JoKER-proces is efficiënt: er is een redelijke verhouding tussen de ingezette middelen en het resultaat.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	5	10.42%	2.91
Eerder niet akkoord (2)	7	14.58%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	8	16.67%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	10	20.83%	1.20
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	16	33.33%	
De werklast die de JoKER met zich meebrengt voor mij, is redelijk.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	3.23%	3.38
Eerder niet akkoord (2)	6	19.35%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	4	12.90%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	12	38.71%	1.10
Helemaal akkoord (5)	3	9.68%	
Weet niet	5	16.13%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Wat de perceptie van de efficiëntie van het JoKER-proces betreft, zijn de meningen verdeeld, zo toont Tabel 29: evenveel respondenten (N=12) vinden het JoKER-proces wel als niet efficiënt. De evaluatie van de werklast door ambtenaren en kabinetsmedewerkers geeft een positiever beeld: zowat de helft van de ambtenaren en kabinetsmedewerkers (N=15) die de vragenlijst ingevuld hebben, beoordelen de werklast van de JoKER als redelijk; slechts zeven respondenten vinden deze te hoog.

Tabel 30. JoKER waaraan meest tijd werd besteed

	Ambtenaar (N)	Andere (N)	**Totaal (N)**
1. JoKER Wijzigingsdecreet Kind en Gezin (ontwerp)	0	(ontwerp)	**0**
2. JoKER Scholengemeenschappen	0	0	**0**
3. JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen	0	3	**3**
4. JoKER Onderwijs XXI	1	0	**1**
5. JoKER Samenwerkingsakkoord Dopingpreventie	0	0	**0**
6. JoKER Wapenhandeldecreet	1	0	**1**
7. JoKER Jeugdtoerisme (ontwerp)	0	(ontwerp)	**0**
8. JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid	5	0	**5**
9. JoKER Kinderopvang	2	6	**8**
10. JoKER Omkadering Basisonderwijs	3	0	**3**
11. JoKER Studentenvoorzieningen (ontwerp)	0	(ontwerp)	**0**
12. JoKER Vlaamse Sociale Bescherming	2	0	**2**
13. JoKER Algemeen Welzijnswerk	0	0	**0**
14. JoKER Lokaal Jeugdbeleid	0	0	**0**
15. JoKER Sport voor Allen (ontwerp)	3	(ontwerp)	**3**
16. JoKER Integrale Jeugdhulp (ontwerp)	1	(ontwerp)	**1**

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Uit Tabel 30 blijkt dat het meeste tijd geïnvesteerd werd in de JoKER Kinderopvang (N=8); hierbij was vooral een groot aantal respondenten uit de jeugd- en kinderrechtensector betrokken. Deze wordt gevolgd door de JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid (N=5) en de JoKERs Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen, Omkadering Basisonderwijs en Sport voor Allen (N=3). Gezien deze gegevens enkel betrekking hebben op de respondenten van de elektronische bevraging, kan op basis hiervan geen uitspraak gedaan worden over de totale tijdsinvestering per JoKER.

Uit de documentanalyse blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de elf definitieve JoKER-documenten wat de vermoedelijke tijdsinvestering en werklast betreft. Sommige analyses zijn het resultaat van veel meer denkwerk, opzoekingen en consultatie dan andere; men kan veronderstellen dat aan deze JoKER-documenten ook meer tijd besteed geweest is.

Conclusie

De bevraging naar de efficiëntie van het JoKER-proces leidt niet tot eensluidende conclusies; de perceptie hierover is verdeeld. De huidige werklast voor ambtenaren en kabinetsmedewerkers lijkt evenwel relatief mee te vallen.

5.3.4 Formele integratie in de RIA

Situering

De JoKER-handleiding stelt:

> De kind- en jongereneffectrapportage of JoKER is een vorm van reguleringsimpactanalyse (RIA):
> - De RIA staat voor een gestructureerde analyse van de effecten van een voorgenomen regelgeving of een beleidsmaatregel meer in het algemeen.
> - De JoKER analyseert meer in detail de effecten van een voorgenomen regelgeving of een beleidsmaatregel op kinderen en jongeren (<25 jaar). Dit resulteert in een aanvulling van de RIA of de opmaak van een aparte JoKER overeenkomstig de richtlijnen van deze handleiding.

Wanneer een RIA wordt opgemaakt, wordt de JoKER formeel geïntegreerd in de RIA (zie 2).

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 31. Integratie van de JoKER in de RIA

De formele integratie van de JoKER in de RIA, wanneer ook een RIA wordt opgemaakt, is een goede keuze geweest.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	3	6.25%	4.08
Eerder niet akkoord (2)	1	2.08%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	4	8.33%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	13	27.08%	1.18
Helemaal akkoord (5)	18	37.50%	
Weet niet	9	18.75%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Een overtuigende meerderheid (65%) van de respondenten schaart zich achter de keuze om de JoKER formeel te integreren in de RIA, wanneer ook een RIA wordt opgemaakt. Enkel 8% van de respondenten vindt dit geen goede optie. Bij de vraag hoe het JoKER-proces verbeterd kan worden, worden volgende schriftelijke commentaren toegevoegd: "door het af te schaffen. In de RIA moeten toch alle belanghebbenden aan bod [komen]" (AMBT); "geen apart proces" (AMBT).

In de focusgroep ambtenaren werd toegelicht dat een voordeel van de integratie van JoKER in de RIA erin bestaat dat RIA een brede impactanalyse impliceert. Die maakt het mogelijk de verschillende

belangen en effecten – zowel die van kinderen en jongeren als die van andere doelgroepen en belanghebbenden – in kaart te brengen en te beargumenteren.

In de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren werden de doelstellingen van RIA en JoKER als "fundamenteel verschillend" gepercipieerd. De deelnemers zagen de RIA als een wetsmatigingsinstrument, gericht op het maken van goede regelgeving en het vermijden van teveel regelgeving. De JoKER zou daarentegen een echte effectmeting inhouden, met het oog op kwaliteitsvolle regels voor kinderen en jongeren. Toch werd ook hier gesteld dat er een manier gevonden moest worden om de diverse toetsen – minstens bij de uitwerking – samen te brengen.

De interpretatie van de RIA als 'instrument voor wetsmatiging' werd in de focusgroep ambtenaren weerlegd: de RIA op zich is *geen* dereguleringsinstrument. De RIA is neutraal, heeft tot doel de wetgever te doen reflecteren over de zin en meerwaarde van nieuwe regelgeving. De JoKER is daarentegen minder neutraal – aldus de groep ambtenaren – omdat slechts vanuit één doelgroep gekeken wordt: een JoKER zal in principe niet 'toelaten' dat de rechten van kinderen afgezwakt worden. Bij RIA is de filosofie daarentegen: "breng alle alternatieven in kaart en motiveer gemaakte keuzes".

Conclusie

De keuze om de JoKER formeel te integreren in de RIA, wanneer ook een RIA opgemaakt wordt, wordt principieel ondersteund. De interpretatie van de RIA als – hoofdzakelijk – instrument tot wetsmatiging (eerder dan als impactanalyse) vormt een mogelijke hinderpaal voor een verdere – inhoudelijke en procesmatige – afstemming tussen RIA en JoKER.

5.3.5 Consultatie

Situering

Om de effecten van een beleidsvoornemen op kinderen en jongeren zo correct mogelijk in te schatten, kunnen consultaties verricht worden. De JoKER-handleiding somt hiertoe een aantal gesubsidieerde jeugd- en kinderrechtenorganisaties op, en voegt eraan toe dat deze organisaties ook geraadpleegd kunnen worden "met het oog op het rechtstreeks bevragen" van de (sub)doelgroepen van kinderen en jongeren. De bespreking van het aspect consultatie moet samen gelezen worden met de doelstelling betreffende het 'meer in het licht plaatsen van de inspraak van kinderen en jongeren in het proces van besluitvorming' (zie 5.5.3).

Inzake de consultatie van kinderen en jongeren, hanteert de Scotland's Commissioner for Children and Young People (2006: 22) de volgende benadering: "Wherever possible, and where appropriate, SCCYP will consult with and involve children and young people during the children's rights impact assessment process."

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 32. Consultatie

Kinderen en jongeren worden voldoende geconsulteerd.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	6	12.50%	2.37
Eerder niet akkoord (2)	19	39.58%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	3	6.25%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	5	10.42%	1.11
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	13	27.08%	

Externe actoren (andere dan kinderen en jongeren) worden voldoende geconsulteerd.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.14
Eerder niet akkoord (2)	12	25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	4	8.33%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	13	27.08%	1.19
Helemaal akkoord (5)	4	8.33%	
Weet niet	13	27.08%	
Er wordt voldoende rekening gehouden met de resultaten van de consultatie.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	3.14
Eerder niet akkoord (2)	6	12.50%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	11	22.92%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	10	20.83%	.92
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	19	39.58%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Consultatie

Meer dan de helft van de respondenten (N=26) vindt dat kinderen en jongeren niet voldoende geconsulteerd worden. Slechts zeven personen vinden het huidige niveau van consultatie van kinderen en jongeren toereikend. Daarmee vergeleken wordt de consultatie van externe actoren, andere dan kinderen en jongeren, wat minder negatief beoordeeld. Maar ook hier geven meer personen een onvoldoende (N=17) dan een voldoende (N=14) beoordeling. De groep die 'noch akkoord, noch niet akkoord' of 'weet niet' invulde, is bij deze twee stellingen ongeveer gelijk (N=16 respectievelijk N=17). Er wordt gepleit voor meer dialoog met diverse stakeholders voor het opstellen van de JoKER, aangezien dit de grondigheid ten goede zou komen (JEUGD EN KR).

Uit de documentanalyse blijkt dat bij geen enkele JoKER kinderen en jongeren rechtstreeks geconsulteerd geweest zijn; dit gebeurde steeds via organisaties die de belangen van kinderen en jongeren verdedigen. Bij minstens twee JoKERs werd de consultatie van de Vlaamse Jeugdraad vermeld.[71] Bij ontwerpdecreten in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming moet verplicht het advies ingewonnen worden van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), als bevoegde strategische adviesraad. In de VLOR zijn studenten en scholieren vertegenwoordigd, via de Vlaamse Vereniging voor Studenten (VVS) en de Vlaamse Scholieren Koepel (VSK).[72] In een andere JoKER werd gesteld dat de consultatie van kinderen en jongeren indirect gebeurd was, via een werkgroep met "vertegenwoordigers van de sector (die ook de jongerenadviescentra vertegenwoordigen en aldus de stem van de minderjarigen/jongeren laten horen)".[73] Alhoewel volgens sommige deelnemers de consultatie van kinderen en jongeren idealiter rechtstreeks zou moeten verlopen, bestond in beide focusgroepen een consensus over het feit dat consultatie beter via formele kanalen, i.e. de vertegenwoordigende organisaties (zoals de Vlaamse Jeugdraad) gebeurt.

Zowel uit de antwoorden in de elektronische bevraging als uit individuele reacties van organisaties bleek dat jeugd- en kinderrechtenactoren in het algemeen weinig op de hoogte waren van de JoKER. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat zij waarschijnlijk weinig betrokken geweest zijn bij JoKER-processen. Uit de documentanalyse blijkt dat bij vier JoKERs (36%) een consultatie plaatsvond van jeugd- en kinderrechtenactoren. Drie van deze JoKERs hadden betrekking op de regelgeving m.b.t. de

[71] JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen; JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid.
[72] JoKER Scholengemeenschappen (consultatie van VLOR wordt in het vooruitzicht gesteld); JoKER Onderwijs XXI.
[73] JoKER Algemeen Welzijnswerk.

jeugd- en kinderrechtensector zelf.[74] Anderzijds toont de documentanalyse ook dat er bij de elf definitieve JoKERs steeds externe actoren geconsulteerd geweest zijn. Hierbij ging het bijvoorbeeld om directeurs en andere actoren betrokken bij scholengemeenschappen, academici of belangenverenigingen.

In de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren werd gesteld dat de organisaties bereid zijn om input te leveren in het JoKER-proces, als dit vroeg genoeg gevraagd wordt. Aangezien de JoKER meestal pas op het einde van het beleidsproces ingevuld wordt, is de input van het middenveld vandaag minimaal. Sommige actoren zijn geen voorstander van "opgelegd" overleg, omdat dit over het algemeen "toch niet werkt". Er moet meer duidelijkheid en transparantie zijn over wanneer er JoKERs opgemaakt worden, zodat het middenveld de mogelijkheid krijgt om input te leveren. Er werd besloten: "De JoKER is een belangrijke aanzet tot proactieve reflectie, maar onze rol als middenveld blijft vooral [die van] waakhond."

In de focusgroep ambtenaren werd vooreerst gewezen op een gebrek aan kennis en vaardigheden m.b.t. het doorlopen van een consultatieproces, zowel bij ambtenaren als bij jeugd- en kinderrechtenactoren. Zo heerst er soms de (verkeerde) perceptie dat een advies bindend is, en dat men niet meer mag afwijken van de uitkomst van het consultatieproces. Ook kwam naar voor dat de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid de actoren uit het middenveld die in een specifiek geval best gecontacteerd worden, vaak niet kennen. De groep ambtenaren lichtte toe dat er inzake de betrokkenheid van jeugd- en kinderrechtenorganisaties (momenteel) twee mogelijke modellen zijn:

- De ambtenaren/aanspreekpunten stellen de JoKER op met het advies van jeugd- en kinderrechtenactoren, waarbij het advies dus binnen de beleidsvorming wordt meegenomen. Dit veronderstelt dat de betrokken ambtenaren de organisaties kennen die zij moeten contacteren. Dit is, zoals hierboven toegelicht, niet altijd het geval.
- De Afdeling Jeugd gaat, vanuit zijn controlerende bevoegdheid, het middenveld consulteren. De input van het middenveld wordt dan gebruikt bij het formuleren van het JoKER-advies.

In beide focusgroepen werd gewezen op de sleutelrol en coördinerende functie die de Afdeling Jeugd in dit geval (meer) zou kunnen/moeten opnemen, als link tussen ambtenaren/aanspreekpunten die een JoKER moeten opstellen, enerzijds, en jeugd- en kinderrechtenorganisaties met expertise op het betreffende domein, anderzijds. Deze suggestie veronderstelt evenwel dat de Afdeling Jeugd reeds van in het begin intern bij het JoKER-proces betrokken is, i.e. het eerste model met een coördinerende rol voor de Afdeling Jeugd.

In de expertenrondetafel werd erop gewezen dat de consultatie niet beperkt mag worden tot organisaties binnen het veld van jeugd en kinderrechten. Kinderrechten zijn mensenrechten, en in die zin kan de consultatie ook verbreed worden naar organisaties of instellingen buiten het specifieke domein van jeugd en kinderrechten (bv. inzake mensenrechten, sociaal beleid of impactanalyse). Ook zij kunnen een relevante bijdrage leveren aan het JoKER-proces en -document.

Resultaten van de consultatie

Er blijkt veel onwetendheid te bestaan over het feit of er met de resultaten van de bevraging rekening wordt gehouden: 29 respondenten hebben hier geen zicht op. Elf respondenten vinden dat de uitkomst van de consultatie voldoende wordt meegenomen, zeven respondenten menen het tegenovergestelde.

[74] JoKER Beleidsnota's Gesubsidieerde Verenigingen (consultatie Vlaamse Jeugdraad); JoKER Vernieuwd Jeugd- en Kinderrechtenbeleid (consultatie via werkgroepen en de reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid); JoKER Kinderopvang (consultatie van het Kinderrechtencommissariaat en van de Kinderrechtencoalitie Vlaanderen); JoKER Lokaal Jeugdbeleid (consultatie van 'reflectiegroep lokaal jeugdbeleid', met aanwezigheid van verschillende jeugd- en kinderrechtenorganisaties).

Ook uit de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren kwam een grote vraag naar transparantie en feedback naar voor: men wenst meer informatie over wat er gebeurt met de geleverde input.

De perceptie van een gebrek aan transparantie lijkt bevestigd te worden door de documentanalyse. Soms wordt er bijvoorbeeld in algemene bewoordingen gesteld dat er op basis van de consultatie "herhaaldelijk wijzigingen aangebracht [werden] aan het tekstvoorstel".[75] Er wordt echter zelden aangegeven *hoe* het consultatieproces de voorgenomen regelgeving heeft beïnvloed, of waarom men met bepaalde voorstellen geen rekening heeft gehouden.

Conclusie

De jeugd- en kinderrechtenactoren en ambtenaren zijn het er over eens dat consultatie van kinderen en jongeren in de praktijk het best verloopt via formele kanalen, namelijk via hun representatieve organisaties (zoals de Vlaamse Jeugdraad). Hierbij kan de coördinerende functie van de Afdeling Jeugd verder versterkt worden, bijvoorbeeld wat betreft het in contact brengen van ambtenaren met relevante jeugd- en kinderrechtenorganisaties. Daartoe moet de Afdeling Jeugd evenwel vroeger in het JoKER-proces betrokken worden, zodat ook jeugd- en kinderrechtenactoren vroeger geconsulteerd kunnen worden. Een mogelijke consultatie in het kader van een JoKER-proces heeft evenwel geen invloed op de uitoefening van de onafhankelijke adviesfunctie van bijvoorbeeld de Vlaamse Jeugdraad en het Kinderrechtencommissariaat (zie 5.2.5). Ten slotte moet erop gewezen worden dat er via de regelgevingsagenda reeds vroeger transparantie zal zijn over de initiatieven waarvoor men een JoKER-proces beoogt te doorlopen.

De kennis en vaardigheden m.b.t. consultatieprocessen moeten aan beide zijden verhoogd worden (zowel bij de Vlaamse Overheid als bij jeugd- en kinderrechtenorganisaties). Een belangrijk aandachtspunt bestaat erin dat de JoKER moet aangeven wat de resultaten en voorstellen van het consultatieproces waren. Minstens moet toegelicht worden waarom er met een bepaalde aanbeveling geen rekening werd gehouden. Dit zou bovendien teruggekoppeld moeten worden naar de actoren die betrokken geweest zijn in het consultatieproces. Ten slotte kan de JoKER-handleiding de rol van en de verwachtingen ten aanzien van jeugd- en kinderrechtenactoren duidelijker toelichten. Ook moet de lijst met te consulteren organisaties uitgebreid worden met relevante actoren buiten het veld van jeugd en kinderrechten, bijvoorbeeld inzake mensenrechten.

5.3.6 Transparantie

5.3.6.1 Publicatie van ontwerp-JoKER(/RIA)

Situering

Van Humbeeck (2009:37) formuleerde het voorstel om, naar het voorbeeld in andere landen, een ontwerp-RIA publiek te maken. Deze ontwerp-RIA zou dan als basis kunnen dienen tijdens het consultatieproces. Op die manier zouden de belanghebbenden meer onderbouwde input kunnen geven, wat de kwaliteit van de RIA zou verbeteren. Naar analogie hiervan werd in de vragenlijst de stelling opgenomen dat een ontwerp-JoKER(/RIA) gepubliceerd zou moeten worden, om input van andere actoren te faciliteren.

[75] JoKER Lokaal Jeugdbeleid, p 22.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 33. Publicatie van ontwerp-JoKER(/RIA)

Er moet een ontwerp-JoKER(/RIA) gepubliceerd worden, om input van andere actoren mogelijk te maken.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.68
Eerder niet akkoord (2)	3	6.25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	9	18.75%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	15	31.25%	1.09
Helemaal akkoord (5)	9	18.75%	
Weet niet	10	20.83%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Exact de helft van de ondervraagden (50%) vindt het voorstel van de publicatie van een ontwerp-JoKER(/RIA) een goed idee. Zo'n 10% vindt dit niet haalbaar of wenselijk; de overige 40% spreekt zich niet uit. Volgende opmerkingen werden toegevoegd: "lijkt me niet haalbaar, zou misschien wel zinvol zijn" (AMBT) en "[p]ubliceren van een ontwerp-JoKER kan het toezicht bevorderen, maar garandeert niet dat er een ontwerp-JoKER wordt gemaakt voor elk besluit of decreet dat wordt opgesteld en waar dat relevant zou zijn" (ANDERE).

In de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren bestond over het algemeen weinig enthousiasme voor de publicatie van een ontwerp-JoKER(/RIA), vanuit de bezorgdheid dat op die manier de verantwoordelijkheid om input te geven bij het middenveld gelegd zou worden. Ook de focusgroep ambtenaren zag dit voorstel niet direct realiseerbaar, omdat het vaak gaat om interne documenten die nog vertrouwelijk zijn. Als alternatief werd in deze focusgroep voorgesteld om de inhoudelijke informatie in de regelgevingsagenda kwaliteitsvoller te maken. Dit voorstel verwijst naar het ontwerp van nieuwe RIA-handleiding, waar de inhoudelijke toelichting in de regelgevingsagenda omschreven wordt als een 'pre-RIA' of 'voorlopige RIA':

> Voor elk regelgevingsinitiatief dat wordt opgenomen in de regelgevingsagenda moet een planning van het besluitvormingstraject en een inhoudelijke toelichting worden toegevoegd. Voor (onderdelen van) regelgevingsprojecten waarvoor een RIA wordt opgemaakt, wordt aanbevolen om al in deze fase het RIA-sjabloon te gebruiken voor deze inhoudelijke toelichting. Het RIA-sjabloon zal alleen ingevuld kunnen worden met de op dat moment beschikbare informatie en zich in hoofdzaak beperken tot de probleemstelling, doelstelling en onderzochte beleidsopties. Om die reden wordt dit als 'pre-RIA' of 'voorlopige RIA' omschreven.

De expertenrondetafel, ten slotte, bleek veel begrip te kunnen opbrengen voor het argument uit de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren, dat door de publicatie van een ontwerp-JoKER(/RIA) de verantwoordelijkheid te sterk bij het middenveld gelegd zou kunnen worden. Een soort 'pre-rapport' biedt echter mogelijkheden voor een vroegere en inhoudelijk meer onderbouwde consultatie van het middenveld en andere belanghebbenden. Daarom werd gesuggereerd om de nadruk te leggen op dit aspect van consultatie, bijvoorbeeld door te spreken over 'consultatie-instrument', eerder dan 'ontwerp' – een term die te officieel klinkt.

Conclusie

Hoewel de helft van de respondenten zich schaarde achter het voorstel om een ontwerp-JoKER(/RIA) te publiceren, kon dit idee op weinig steun rekenen bij zowel de ambtenaren als de jeugd- en kinderrechtenactoren in de focusgroepen, zij het om verschillende redenen. Een alternatief zou zijn om een 'pre-JoKER' (in een pre-RIA) te gebruiken als basis voor consultatie.

5.3.6.2 Publicatie van 'definitieve' JoKER

De nood aan een grotere toegankelijkheid van JoKERs na de eerste principiële goedkeuring van het betreffende ontwerp van decreet werd reeds besproken in sectie 4.

5.3.7 Decretale grondslag

Situering

Net zoals de KER vroeger, staat de JoKER ingeschreven in een decreet. De RIA daarentegen heeft geen decretale basis, maar is voorzien in het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering. Van Humbeeck (2007: 41) geeft een beschrijving van de voor- en nadelen van een decretale verankering:

> An occasional debate is the question of whether RIA would benefit from being established by a formal regulation (law). One might expect a priori that this is the case because the authority of the RIA would be strengthened. However, there is little evidence to support this hypothesis. Very few countries have chosen to establish RIA in regulation. The reason is that it is desirable for a dynamic instrument like RIA to allow for regular adjustment and improvement of the policy. In those circumstances, regulation can seem like a ball and chain. Moreover, there are other instruments that can provide the required political support and enforceability equally well (circular letters, presidential guidelines etc.). It seems therefore that there is consensus that the legal basis on which the RIA-policy rests is of less importance in comparison with many other elements that affect the quality of RIAs.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 34. Decretale grondslag

Het is belangrijk dat de JoKER in een decreet wordt voorzien (in plaats van in een lagere rechtsnorm)			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	6	12.50%	3.33
Eerder niet akkoord (2)	3	6.25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	4	8.33%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	14	29.17%	1.38
Helemaal akkoord (5)	6	12.50%	
Weet niet	15	31.25%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Waar twintig respondenten de decretale grondslag belangrijk vinden, zien negen respondenten er geen graten in moest de JoKER voorzien worden in een lagere rechtsnorm dan een decreet. De overige negentien respondenten hebben hier geen uitgesproken mening over. Dit thema werd niet besproken in de focusgroepen.

In de expertenrondetafel werd het belang van een decretale verankering van de JoKER benadrukt: dit staat mee symbool voor het belang dat gehecht wordt aan het laten meetellen van kinderen en jongeren in de samenleving. Een decreet is ook minder gemakkelijk wijzigbaar. De experten wezen er evenwel ook op dat er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen het behouden van de decretale grondslag en het verder regelen van de concrete modaliteiten van de JoKER in bijvoorbeeld de omzendbrief m.b.t. de RIA.

Conclusie

De decretale verankering van de JoKER wordt belangrijk bevonden: dit drukt niet alleen uit dat men kinderen en jongeren wil laten meetellen in de samenleving, een decreet is ook minder gemakkelijk wijzigbaar. Formeel gezien is er geen tegenstrijdigheid tussen het behoud van de rechtsgrond van de JoKER in een decreet en het verder bepalen van de concrete modaliteiten m.b.t. de JoKER in een lagere rechtsnorm, bijvoorbeeld de omzendbrief m.b.t. de RIA.

5.3.8 Politiek engagement

Situering

Internationale ervaring inzake reguleringsimpactanalyses toont aan dat volgehouden politieke steun op het hoogste niveau essentieel is voor een goed functionerend RIA-systeem (OECD, 1997: 234; Van Humbeeck, 2009: 26). In Vlaanderen blijkt het politieke engagement ten aanzien van de RIA evenwel "the major challenge and risk" (Van Humbeeck, 2009: 26).

Met betrekking tot kinderen, benadrukt het Comité voor de Rechten van het Kind (2003:11) dat het proces van impactanalyse ingebouwd moet worden "op alle niveaus" van de regering. Volgens Sylwander (2001:17) is de eerste factor van succes van kindimpactanalyses "commitment and determination". Ook Hodgkin (1998, zoals geciteerd in Hanna et al., 2006: 36) onderstreept het belang van steun op het hoogste politieke niveau. Hoe zit het met de politieke steun voor de JoKER?

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 35. Politiek engagement

De JoKER wordt gesteund op het hoogste politieke niveau.			
Antwoord (n=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	6	12.50%	2.34
Eerder niet akkoord (2)	12	25%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	7	14.58%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	3	6.25%	1.05
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	19	39.58%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Volgens 38% van de respondenten geniet de JoKER te weinig steun op het hoogste politieke niveau; slechts 8% is ervan overtuigd dat dit wel het geval is. Een grote helft van de respondenten (54%) spreekt zich niet uit. Een greep uit de schriftelijke commentaren van ambtenaren: "de hele impactanalyse (inclusief JoKER) wordt op alle niveaus als een verplicht en lastig nummer beschouwd" (AMBT); "er is wel steun voor de JoKER in theorie (bv. in parlementaire vragen, beleidsbrieven etc.), maar niet in de praktijk (in dagelijkse wetgeving)" (AMBT); "het is vooral de administratie die bewaakt dat een JOKER wordt gemaakt" (AMBT).

Ook de lage responsgraad op de elektronische bevraging bij kabinetsmedewerkers en bij de voorzitters en administratieve commissiesecretarissen van de commissies in het Vlaams Parlement (telkens 6,25%) zou een indicatie kunnen zijn dat de JoKER niet als zeer belangrijk wordt beschouwd.

In beide focusgroepen werd het belang van politieke steun op het hoogste niveau sterk benadrukt, en momenteel als een duidelijk tekort ervaren. In de focusgroep met ambtenaren werd eraan toegevoegd dat er ook op het middenniveau, bij de afdelingshoofden, voldoende steun moet zijn voor de JoKER. Zo zou ondermeer de positie van de aanspreekpunten door meer steun op een hoger politiek niveau versterkt kunnen worden (zie 5.4.2).

In de expertenrondetafel werd de taak van de coördinerend minister kinderrechten ter zake onderstreept, bijvoorbeeld om zijn collega-ministers hierop aan te spreken.

Conclusie

Uit het onderzoek komt algemeen een tekort aan politieke steun voor de JoKER naar voor. Het hogere politieke niveau zou zich uitdrukkelijker moeten engageren ten aanzien van de JoKER, niet enkel formeel maar ook in daden, zodat bijvoorbeeld ambtenaren voldoende ruimte krijgen binnen hun takenpakket om het JoKER-proces op een degelijke manier te doorlopen.

5.3.9 Communicatie

Weergave van de onderzoeksresultaten

Het aspect 'communicatie' was geen onderwerp van de initiële vragenlijst, maar werd in de ruimte die in de elektronische bevraging voorzien werd voor bijkomende commentaren van de respondenten, door verschillende personen benadrukt. Ook in beide focusgroepen werd het belang van een duidelijke communicatie m.b.t. de JoKER onderstreept. In de focusgroep met ambtenaren werd sterk benadrukt dat de JoKER nood heeft aan een duidelijke communicatiestrategie, die bij voorkeur volgens een 'bottom-up' methodologie uitgewerkt wordt. Net als de nood aan steun op het politieke niveau sluit de nood aan een communicatiestrategie aan bij wat uit het hele onderzoek als een belangrijk knelpunt van de JoKER naar voor komt, nl. dat de JoKER als een 'last' wordt ervaren en daarom geen prioriteit krijgt bij de ambtenaren.

Conclusie

Een duidelijke communicatiestrategie m.b.t. de doelstellingen en de meerwaarde van het JoKER-proces zou bijdragen tot de kwaliteit en de impact van de JoKER.

5.3.10 SWOT-analyse: proces

Tabel 36. SWOT-analyse: proces

	POSITIEF	NEGATIEF
INTERN	STERKTES Proportionaliteit Efficiëntie Werklast Formele integratie in de RIA Decretale grondslag	ZWAKTES Aanvang van het JoKER-proces Consultatie van kinderen en jongeren Consultatie van (andere) externe actoren Feedback m.b.t. uitkomst consultatie Communicatie
EXTERN	KANSEN	BEDREIGINGEN

Zowel de proportionaliteit als de efficiëntie van het JoKER-proces worden redelijk positief geëvalueerd; ook de werklast blijft binnen aanvaardbare perken. De formele integratie in de RIA en de decretale grondslag van de JoKER worden eveneens als sterktes ervaren.

Het JoKER-proces moet echter veel vroeger van start gaan, opdat de JoKER de keuzes in de voorgenomen regelgeving zou kunnen beïnvloeden (zie ook 5.6.1). Ook de frequentie en de kwaliteit van de consultatie van kinderen en jongeren (via hun representatieve organisaties) en van andere externe actoren kan toenemen. Vooral het gebrek aan feedback na de consultatie wordt als een groot gemis ervaren. Ten slotte is er nood aan een communicatiestrategie om het belang, de werking en het effect van de JoKER bij een ruimer publiek beter kenbaar te maken, en zo de effectiviteit en de impact van de JoKER te vergroten.

In het algemeen kan gesteld worden dat de JoKER teveel focust op de JoKER als *product*, en te weinig op de JoKER als *proces*. Deze 'bias' zit al ingebed in de naam zelf, als 'kind- en jongereneffect*rapport*'. Zoals de RIA, is het JoKER(/RIA)-document de uitkomst van een proces, en is dit proces – waarbij men reflecteert over de impact van verschillende mogelijke beleidsopties op kinderen en jongeren – minstens even belangrijk als de uiteindelijke schriftelijke neerslag. Het procesmatig aspect van de JoKER moet (sterker) benadrukt worden in de JoKER-handleiding en vooral in de vorming (zie 5.4.1).

5.4 ONDERSTEUNING EN CONTROLE

De vragen in de elektronische vragenlijst m.b.t. de ondersteuning tijdens het JoKER-proces werden enkel voorgelegd aan ambtenaren en kabinetsmedewerkers (N=31). Drie subthema's werden onderscheiden:

- Ondersteuning door de Afdeling Jeugd d.m.v. de JoKER-handleiding en het aanbieden van vorming;
- Rol van de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid;
- Controle van de kwaliteit van de JoKER, d.m.v. het JoKER-advies.

5.4.1 Ondersteuning door Afdeling Jeugd: handleiding en vorming

Situering

De Afdeling Jeugd van het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen is bevoegd voor de coördinatie van het jeugd- en kinderrechtenbeleid,[76] met inbegrip van het ondersteunen van het JoKER-proces (bijvoorbeeld d.m.v. vorming) en het toezien op het naleven van de JoKER-verplichting. Het toezicht op de JoKER-verplichting gebeurt via het JOKER-advies (zie 5.4.3).

De JoKER-methodiek bestaat uit (i) het sjabloon dat voor de RIA gebruikt wordt en (ii) de JoKER-handleiding, die door het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen opgesteld werd.[77] De JoKER-handleiding werd gebaseerd op de RIA-handleiding en bevat, naast het hernemen van een aantal aandachtspunten uit de RIA-handleiding, specifieke richtlijnen met betrekking tot het uitvoeren van een effectanalyse van maatregelen op kinderen en jongeren.

Sylwander (2001: 17) identificeert "educatie en informatie" aan diegenen die het Kinderrechtenverdrag moeten implementeren als een belangrijke factor in het welslagen van kindimpactanalyses. Om een impactanalyse m.b.t. mensenrechten (human rights impact assessments – HRIAs) te kunnen maken, stelt De Beco (2009: 19) in dezelfde lijn:

> With respect to HRIAs, policy makers should be trained in assessing human rights impact. They will have difficulties in carrying out HRIAs, if they are not given proper instructions. Receiving human rights education, therefore, is part of the HRIA exercise.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 37 toont dat de Afdeling Jeugd volgens 35% van de respondenten voldoende betrokken in het JoKER-proces; zo'n 20% is de tegenovergestelde mening toegedaan. Het grootste deel van de respondenten (45%) spreekt zich hier niet over uit. De JoKER-handleiding wordt zeer positief gewaardeerd: 71% van de respondenten vindt de handleiding nuttig; de rest spreekt zich niet uit. Geen enkele respondent stelt de handleiding 'niet nuttig' te vinden.

Bij het doornemen van de JoKER-handleiding in het kader van de documentanalyse, werd vastgesteld dat het verwarring zou kunnen wekken dat er zoveel punten uit de RIA-handleiding hernomen worden.

[76] Art. 2 besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot instelling van een kind- en jongere-effectrapport.
[77] Art. 1 ministerieel besluit van 8 juni 2009 tot vaststelling van de methodiek kind- en jongere-effectrapportage.

Tabel 37. Betrokkenheid van de Afdeling Jeugd (enkel ambtenaren en kabinetsmedewerkers)

De Afdeling Jeugd (als coördinatie) wordt voldoende betrokken.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	3.23%	3.24
Eerder niet akkoord (2)	5	16.13%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	4	12.90%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	10	32.26%	1.04
Helemaal akkoord (5)	1	3.23%	
Weet niet	10	32.26%	
De JoKER-handleiding van de Afdeling Jeugd is nuttig.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	0	0%	4.24
Eerder niet akkoord (2)	0	0%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	3	9.68%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	13	41.94%	.66
Helemaal akkoord (5)	9	29.03%	
Weet niet	6	19.35%	
Er is voldoende vorming m.b.t. het JoKER-proces.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	3.23%	3.05
Eerder niet akkoord (2)	7	22.58%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	2	6.45%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	8	25.81%	1.13
Helemaal akkoord (5)	1	3.23%	
Weet niet	12	38.71%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Een andere opmerking betreft de vraag of de belangen van het kind "*de* eerste overweging" zijn in het beleidsvoornemen. Deze vraagstelling is gebaseerd op de officiële vertaling van het Kinderrechtenverdrag in het Nederlands, die niet correspondeert met de authentieke Engelse tekst, waarin staat dat de belangen van het kind *een* eerste overweging moeten zijn. Ook het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (art. 24) bepaalt dat het belang van het kind *een* eerste overweging moet zijn in alle acties die betrekking hebben op kinderen, die ondernomen worden door publieke autoriteiten of private instellingen. Daartegenover staat echter dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens recent gesteld heeft dat bij het bepalen of er een redelijk evenwicht was tussen de verschillende belangen – deze van het kind, van de ouders en van de openbare orde – de belangen van het kind *de* eerste overweging moesten zijn.[78] Dit verschil in bewoording kan aanleiding geven tot andere interpretaties: waar het belang van het kind 'de' eerste overweging is, wordt het belang van het kind als prioritair gezien ten opzichte van andere belangen. Als gesteld wordt dat het belang van het kind 'een' eerste overweging is, wordt ruimte gelaten voor de afweging met andere belangen.

Wat het vormingsaanbod met betrekking tot de JoKER betreft, stelt 29% dat dit voldoende is; 26% vindt dit onvoldoende. Toch kwam de vraag naar meer vorming en sensibilisering zowel in de bijkomende commentaren van de elektronische bevraging als in de focusgroepen sterk naar voor. Zo werd onder meer door ambtenaren gesteld dat er nood is aan "meer sensibilisering bij ambtenaren" (AMBT) en wordt opgemerkt dat er te weinig aandacht geschonken wordt aan vorming die nodig is om de achterliggende intenties van de JoKER duidelijk te maken (AMBT). Ook in de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren wordt de noodzaak benadrukt tot het sensibiliseren van de personen die met de JoKER werken: dit moet ervoor zorgen dat men de JoKER *wil* invullen, vanuit de motivatie dat men het perspectief van kinderen en jongeren *belangrijk* vindt.

[78] Zie bv. EHRM, *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, 6 juli 2010, § 134; EHRM, *Gnahoré v. France*, 19 september 2000, § 59.

Conclusie

De JoKER-handleiding wordt zeer nuttig bevonden, maar zou misschien beter beperkt worden tot specifieke zaken m.b.t. de impact op (de rechten van) kinderen en jongeren, zodat deze compacter wordt en volledig complementair met de RIA-handleiding.

Zowel het Kinderrechtenverdrag (art. 3) als het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (art. 24) bepalen dat het belang van het kind *een* eerste overweging moet zijn in alle acties m.b.t. kinderen, die ondernomen worden door publieke autoriteiten of private instellingen. De JoKER-handleiding, waar het bepaald lidwoord 'de' gebruikt wordt, zou in die zin aangepast kunnen worden. Er moet evenwel genuanceerd worden dat in recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het belang van het kind als 'de' eerste overweging naar voor geschoven wordt.

Er moet meer geïnvesteerd worden in vorming en sensibilisering van ambtenaren en kabinetsmedewerkers m.b.t. de JoKER, waarin zowel algemene principes van jeugd en kinderrechten (wat betekent een kinderrechtenperspectief?) als specifieke richtlijnen en 'good practices' m.b.t. de JoKER aan bod komen.

Ten slotte werd in de sectie m.b.t. consultatie (zie 5.3.5) gesuggereerd dat de coördinerende functie van de Afdeling Jeugd verder versterkt kan worden, bijvoorbeeld wat betreft het in contact brengen van ambtenaren met relevante jeugd- en kinderrechtenorganisaties.

5.4.2 Rol van aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid

Situering

Zowel in het decreet van 18 juli 2008 (art. 7) als in het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid (art. 5, § 1), wordt als één van de taken van de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid genoemd: "de effecten op kinderen en jongeren en hun rechten in te schatten van het beleid dat door hun departement of agentschap wordt voorbereid of uitgevoerd." Overeenkomstig de Memorie van toelichting bij beide decreten houdt deze taak o.m. in "het opstellen van JoKERs te coördineren".[79] Ook de JoKER-handleiding stelt in het hoofdstuk 'Consultatie' dat bij het opstellen van de JoKER een beroep gedaan kan worden op de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 38. Betrokkenheid van de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid (enkel ambtenaren en kabinetsmedewerkers)

Het aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid wordt voldoende betrokken.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	3.23%	3.10
Eerder niet akkoord (2)	6	19.35%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	5	16.13%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	6	19.35%	1.12
Helemaal akkoord (5)	2	6.45%	
Weet niet	11	35.48%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

[79] *Parl.Doc.* Vl. Parl. 2007-2008, nr. 1698/1, 14.

Volgens 26% van de ambtenaren en kabinetsmedewerkers worden de aanspreekpunten voldoende betrokken bij het JoKER-proces, 23% vindt van niet, zo toont Tabel 39. Een kleine helft van de respondenten heeft hierover geen mening. De documentanalyse toont bovendien dat slechts in twee JoKERs het aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid vermeld wordt.

Deze resultaten zouden mogelijk toegeschreven kunnen worden aan een beperkte kennis over de aanspreekpunten. De JoKER-handleiding verwijst voor een overzicht van aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid naar de website van het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen. Op deze website is er momenteel evenwel geen dergelijke lijst te vinden. Tenzij er intern hierover een parallelle communicatie bestaat, zal het dus voor ambtenaren niet altijd evident zijn om te weten wie binnen hun beleidsdomein aanspreekpunt is.

In de focusgroepen werd bovendien gesteld dat de aanspreekpunten hun opdracht niet altijd kunnen realiseren, omdat hiertoe te weinig ruimte bestaat in hun takenpakket en ze niet altijd over de nodige kennis beschikken. De aanspreekpunten in de focusgroep ambtenaren bevestigen dat ze voor deze functie geen tijd toegekend krijgen binnen hun takenpakket. De rol van de aanspreekpunten in het JoKER-proces lijkt dus tot op heden beperkt te zijn, en wordt bemoeilijkt door het gebrek aan tijd, kennis en erkenning. Vanuit het middenveld wordt verwacht dat de aanspreekpunten ondersteund/aangestuurd worden door de Afdeling Jeugd, en dat ze proactief contact opnemen met de jeugd- en kinderrechtensector, zo stelde de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren. Ook in de adviezen van het Kinderrechtencommissariaat (2011: 6) wordt aangedrongen op een betere omkadering van de aanspreekpunten.

De expertenrondetafel, ten slotte, is van mening dat het netwerk van aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid uniek is, en spreekt zich bijgevolg negatief uit over het feit dat zij over te weinig tijd en slagkracht blijken te beschikken om deze rol naar behoren op te nemen. De experten pleiten dan ook voor het versterken van dit netwerk door vorming en het voorzien van ruimte binnen het takenpakket.

Conclusie

Op de website van het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen moet een actueel overzicht van de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid te vinden zijn. De aanspreekpunten moeten verder ondersteund worden in hun rol, zowel wat vorming als politieke steun betreft.

5.4.3 Kwaliteitscontrole: JoKER-advies

Situering

Wat de RIA betreft, blijkt uit ervaringen in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, dat het belangrijk is dat de kwaliteit van een RIA gecontroleerd wordt door een instantie die onafhankelijk is van het departement dat het RIA-proces heeft doorlopen en het rapport heeft opgesteld (Van Humbeeck, 2009: 35). Met betrekking tot de controle op kindimpactanalyes stelt Hodgkin, zoals geciteerd door Hanna et al. (2006: 36), een combinatie voor van een intern overheidsorgaan en een externe controlerende instantie, met het Parlement als sluitstuk:

> ...a Minister or Unit to secure that the civil service undertakes child impact analysis on a routine basis, a Commissioner to act as an external watchdog on this process and to organise independent assessments when this is thought to be needed, and a Parliamentary body to receive the information during the passage of legislation and to hold the Government accountable to its actions on behalf of children. (Hodgkin 1998:30)

In Vlaanderen gebeurt de kwaliteitscontrole van de JoKER momenteel door de Afdeling Jeugd, in de vorm van een ‘JoKER-advies’. Vooraleer het regelgevingsdossier (ontwerpregelgeving, nota aan de

Vlaamse Regering en RIA-document) ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering of aan de bevoegde Vlaamse minister wordt voorgelegd, moet de tekst wetgevingstechnisch en taalkundig nagekeken worden, en moet er advies ingewonnen worden over de RIA en de JoKER.[80] De afdeling Kanselarij geeft advies met betrekking tot de leesbaarheid en taalzuiverheid evenals met betrekking tot de juridische consistentie en de toepassing van de omzendbrief inzake wetgevingstechniek. De Dienst Wetsmatiging van het Departement Bestuurszaken geeft een advies over de RIA ('RIA-advies'); de Afdeling Jeugd van het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk geeft, waar toepasselijk, advies over de JoKER, die in het RIA-document geïntegreerd wordt als er een RIA vereist is ('JokER-advies'). Voor regelgeving waarvoor de opmaak van een RIA of JoKER niet vereist is, beperkt de controle zich tot de motivering waarom er geen RIA of JoKER werd opgemaakt. In principe[81] moeten de adviezen binnen een termijn van vier werkdagen na ontvangst teruggestuurd worden.

Tijdens de elektronische bevraging kwamen verschillende suggesties naar boven om meer experten te betrekken bij de controle van de kwaliteit van de JoKER, bijvoorbeeld onder de vorm van een deskundigencommissie. Dit aspect werd reeds besproken in sectie 5.2.6.

Weergave van de onderzoeksresultaten

De documentanalyse toont dat bij negen van de elf definitieve JoKERs een duidelijk/formeel JoKER-advies werd gegeven. Bij een aantal van deze dossiers heeft het JoKER-advies een cruciale rol gespeeld in het garanderen van aandacht voor kinderen en jongeren: zonder het JoKER-advies ging het definitieve RIA/JoKER-document minder of minder diepgaande aandacht besteed hebben aan de impact op kinderen en jongeren. Het JoKER-advies lijkt minder duidelijk en meer informeel te zijn verlopen m.b.t. twee JoKERs die binnen de Afdeling Jeugd zelf voorbereid werden.

Tabel 39. JoKER-advies

Het JoKER-advies van de Afdeling Jeugd is nuttig.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	3.23%	3.60
Eerder niet akkoord (2)	3	9.68%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	1	3.23%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	13	41.94%	1.05
Helemaal akkoord (5)	2	6.45%	
Weet niet	11	35.48%	
De JoKER wordt aangepast op basis van het JoKER-advies.			
Antwoord (N=31)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	6.45%	3.32
Eerder niet akkoord (2)	3	9.68%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	2	6.45%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	11	35.48%	1.16
Helemaal akkoord (5)	1	3.23%	
Weet niet	12	38.71%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Uit de elektronische bevraging blijkt over het algemeen eerder consensus te bestaan over het belang van het JoKER-advies: vijftien respondenten vinden dat dit advies nuttig is, twaalf respondenten geven aan dat de JoKER aangepast wordt op basis van dit advies (zie Tabel 39). Diegenen die het advies (helemaal) niet nuttig vinden (N=4) of die van mening zijn dat de JoKER doorgaans niet wordt aangepast naar het advies (N=5) zijn in de minderheid.

[80] Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR/2009/4, nrs. 300 – 305.
[81] "Behalve voor omvangrijke teksten en afhankelijk van de hoeveelheid teksten die in behandeling zijn". Ibid., nr. 303.

Hierbij merkte een ambtenaar op dat hij/zij de adviezen die in het kader van een JoKER of RIA geformuleerd worden als "nogal formalistisch" ervaart, waarbij weinig aan bod komt of iets inhoudelijk of kwalitatief goed is (AMBT). Deze ervaring kan gedeeltelijk te wijten zijn aan de korte antwoordtermijn van vier werkdagen. Ook m.b.t. het RIA-advies werd de korte responstijd bekritiseerd, in de zin dat deze geen ruimte laat voor een echte dialoog met de departementen (Van Humbeeck, 2009: 33). In het ontwerp van omzendbrief m.b.t. de RIA wordt de antwoordtermijn verlengd naar twaalf werkdagen.

In de focusgroep ambtenaren werd verwezen naar de aanpak van het Departement Onderwijs en Vorming, waarbij de RIA-adviezen hoofdzakelijk geschreven worden door iemand binnen het departement zelf, en dan afgetoetst en doorgestuurd worden via de Dienst Wetsmatiging. Dit werd aangehaald als een 'good practice', omdat men hier de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de RIAs intern heeft opgenomen. Toch is het belangrijk dat er ook een min of meer 'externe' toets (minstens van een ander departement) behouden wordt (*supra*).

In de expertenrondetafel, ten slotte, bevonden zich ook afgevaardigden van de Afdeling Jeugd; zij stelden dat ze hun controlerende rol tot nu toe te beperkend invulden. Men keek vooral *of* er wel een JoKER aanwezig was, maar niet naar de inhoud ervan. Hoewel de controlerende functie alleszins indirect bijdroeg aan het vergroten van het draagvlak voor de JoKER – het heeft een sensibiliserend effect gehad bij de administratie – wensen zij dit JoKER-advies in de toekomst ook meer inhoudelijk in te vullen.

Conclusie

Het JoKER-advies is nuttig, maar de kwaliteit ervan wordt soms beperkt door de korte antwoordtermijn. Ook mag er meer aandacht besteed worden aan inhoudelijke (eerder dan formele) aspecten. Ten slotte moet verkend worden of de Afdeling Jeugd niet vroeger in het proces betrokken moet worden (i.p.v. op het einde als 'controlerende' instantie).

5.4.4 SWOT-analyse: ondersteuning en controle

Tabel 40. SWOT-analyse: ondersteuning en controle

	POSITIEF	NEGATIEF
INTERN	STERKTES JoKER-handleiding Inhoudelijk en tijdig JoKER-advies	ZWAKTES Vorming Betrokkenheid van aanspreekpunten Formalistisch of laattijdig JoKER-advies
EXTERN	KANSEN RIA-hervorming	BEDREIGINGEN Steun op het hoogste politieke niveau

De JoKER-handleiding krijgt een positieve beoordeling. Er is echter een grote nood aan vorming m.b.t. het JoKER-proces. De effectieve betrokkenheid van de aanspreekpunten wordt bemoeilijkt door een gebrek aan tijd, kennis en erkenning (op het politieke niveau). Een JoKER-advies door de Afdeling Jeugd is nuttig als het op tijd afgeleverd kan worden, en betrekking heeft op de inhoud. Laattijdige en/of formalistische JoKER-adviezen worden niet geapprecieerd. De RIA-hervorming, die beoogt de adviestermijn te verlengen tot twaalf werkdagen, biedt kansen voor een meer kwalitatief JoKER-advies.

5.5 EFFECTIVITEIT

Situering

De 'effectiviteit' (doeltreffendheid) meet de mate waarin de beoogde doelstellingen bereikt worden.[82] De JoKER-handleiding vermeldt volgende doelstellingen van de JoKER: (1) specifieke aandacht vragen voor de leefwereld van kinderen en jongeren bij het voorbereiden, opmaken en uitvoeren van nieuwe regelgeving; (2) de rechten van het kind, zoals ze zijn uitgewerkt binnen het IVRK, bewaken en garanderen; (3) inspraak van kinderen en jongeren in het proces van de opmaak van besluitvorming meer in het licht plaatsen. Vanuit de conceptnota "Evaluatie JoKER" van de Afdeling Jeugd werd hieraan volgende doelstelling toegevoegd: bijdragen tot een breder draagvlak bij beleidsmakers (administratief en politiek) en middenveld voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.

5.5.1 Meer aandacht voor de leefwereld van kinderen en jongeren bij nieuwe regelgeving

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 41. De JoKER draagt bij tot meer aandacht voor de leefwereld van kinderen en jongeren

Door de JoKER wordt er meer aandacht besteed aan de leefwereld van kinderen en jongeren bij het voorbereiden, opmaken en uitvoeren van nieuwe regelgeving.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	3.41
Eerder niet akkoord (2)	8	16.67%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	7	14.58%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	20	41.67%	.99
Helemaal akkoord (5)	3	6.25%	
Weet niet	9	18.75%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Tabel 41 toont dat bijna de helft van de respondenten (N=23) van mening is dat de JoKER een positief effect heeft in de zin dat bij het uitwerken van nieuwe regelgeving meer rekening wordt gehouden met de leefwereld van kinderen en jongeren. Negen personen vinden echter dat deze doelstelling *niet* bereikt wordt, zeven respondenten verklaren zich 'noch akkoord, noch niet akkoord'. Ter verklaring stelt een ambtenaar dat de JoKER vandaag nog te veel een 'verplicht nummer' vormt (AMBT).

In lijn met deze bevindingen komt uit beide focusgroepen nog maar eens de bezorgdheid naar voor dat de JoKER niet tot een formalistisch instrument gereduceerd mag worden. In dit kader wordt opgemerkt dat men ervoor moet zorgen dat er geen teveel aan beleidsinstrumenten ontwikkeld wordt, dat men zou moeten toewerken naar één instrument waarin de verschillende toetsen opgenomen wordt. In dit kader wordt opnieuw het belang van vorming en sensibilisering benadrukt.

Ten slotte maakten negen respondenten kenbaar deze stelling niet goed te kunnen inschatten door op deze vraag 'weet niet' te antwoorden. Een jeugd- en kinderrechtenactor verduidelijkte hierbij: "daarover kunnen slechts de administraties zich uitspreken" (JEUGD EN KR).

Conclusie

Slechts de helft van de respondenten is van mening dat de JoKER een versterkte aandacht voor de leefwereld van kinderen en jongeren bewerkstelligt. Het aanbieden van vorming en sensibilisering om de achterliggende doelstellingen van de JoKER te verduidelijken, zodat de intrinsieke motivatie tot het

[82] In tegenstelling tot efficiëntie (zie 5.3.3) heeft effectiviteit dus geen betrekking op het proces zelf, maar op de uitkomst ervan.

invullen van de JoKER versterkt wordt, wordt door de respondenten geopperd als een mogelijkheid om de effectiviteit te vergroten.

5.5.2 Betere bewaking en garandering van de rechten van het kind

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 42. Interpretatie van "de rechten van het kind ... bewaken en garanderen"

Eén van de doelstelling van de JoKER is “de rechten van het kind ... bewaken en garanderen”. Hoe begrijpt u deze doelstelling?		
Antwoord	**Aantal**	**Percentage**
De JoKER moet erop toezien dat de voorgenomen beslissing de rechten van het kind niet schendt. (1)	21	43.75%
De JoKER moet erop toezien dat de voorgenomen beslissing de rechten van het kind actief promoot/hiertoe bijdraagt. (2)	27	56.25%

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Tabel 42 toont twee mogelijke manieren om de doelstelling “de rechten van het kind ... bewaken en garanderen” te begrijpen. Een kleine meerderheid (N=27) interpreteert deze doelstelling als het impliceren van positieve verplichtingen: de JoKER moet erop toezien dat de voorgenomen beslissing de rechten van het kind promoot/hiertoe bijdraagt. De overige 21 respondenten stellen zich terughoudender op: de JoKER moet er (enkel) op toezien dat de voorgenomen regelgeving de rechten van het kind niet schendt, wat enkel negatieve verplichtingen inhoudt.

Tabel 43. De JoKER draagt bij tot de bewaking en garandering van de rechten van het kind

De JoKER draagt bij tot een betere bewaking en garandering van de rechten van het kind.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	3.50
Eerder niet akkoord (2)	6	12.5%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	8	16.67%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	16	33.33%	1.03
Helemaal akkoord (5)	5	10.42%	
Weet niet	12	25%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Wat betreft de mate waarin de JoKER bijdraagt tot een betere bewaking en garandering van de rechten van het kind, toont Tabel 43 dat een kleine helft (N=21) van mening is dat deze doelstelling door de JoKER effectief bewerkstelligd wordt. Zeven respondenten vinden niet dat deze doelstelling bereikt wordt, twintig respondenten houden zich in het midden en beantwoordden de vraag met ‘weet niet’ of ‘noch akkoord, noch niet akkoord’. Een ambtenaar verduidelijkt in de vragenlijst zijn/haar twijfels door te stellen dat “het is niet omdat er iets wordt over uitgewerkt in een JoKER, dat dit ook effect heeft op kinderen en jongeren” (AMBT). Deze opmerking ligt in de lijn met een bedenking die een respondent die hier onder de categorie ‘andere’ geplaatst werd, maakte: “dat zijn allemaal bijzonder eerbare doelstellingen van effectinschatting. Of het ook deze doelstellingen haalt, durf ik echter te betwijfelen ...” (ANDERE).

Gezien de uitbreiding van de KER tot de JoKER, zou ook de formulering van deze doelstelling verbreed moeten worden, naar de ‘rechten van kinderen en jongeren’. Uit de documentanalyse blijkt dat ook de JokER-handleiding sterk toegespitst is op de rechten en beginselen zoals gewaarborgd door het Kinderrechtenverdrag. Hierdoor bestaat het risico dat er minder specifieke/gepaste aandacht zal zijn voor de rechten en belangen van jongeren.

Conclusie

Ook wat betreft de mate waarin de JoKER bijdraagt tot de bewaking en garandering van de rechten van het kind, tonen de respondenten zich niet volledig akkoord. Hoewel men de doelstelling toejuicht, betwijfelt men of het invullen van de JoKER dit in de realiteit teweegbrengt.

Daarnaast zou deze doelstelling geherformuleerd moeten worden. Nu worden enkel rechten van het kind benadrukt, dit zou verruimd moeten worden naar de rechten van kinderen en jongeren, gezien de uitbreiding van de KER tot de JoKER. Ook de JoKER-handleiding moet meer aandacht besteden aan de specifieke rechten en belangen van jongeren, die wat de +18-jarigen betreft gegarandeerd worden door de algemene mensenrechtenverdragen eerder dan door het Kinderrechtenverdrag.

5.5.3 Inspraak van kinderen en jongeren in het regelgevingsproces in het licht geplaatst

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 44. De JoKER plaatst de inspraak van kinderen en jongeren in het licht

De JoKER plaatst de inspraak van kinderen en jongeren in het proces van besluitvorming meer in het licht.			
Antwoord	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	0	0%	3.26
Eerder niet akkoord (2)	11	22.92%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	10	20.83%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	15	31.25%	.97
Helemaal akkoord (5)	3	6.25%	
Weet niet	9	18.75%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

In lijn met de twee vorige doelstellingen, toont Tabel 44 dat de respondenten zich niet eenduidig achter de stelling dat de JoKER inspraak van kinderen en jongeren in het proces van besluitvorming in het licht zou plaatsen, scharen. Hoewel niemand *helemaal* niet akkoord was met deze stelling, blijkt een groot deel van de respondenten 'eerder niet akkoord' (N=11) of 'noch akkoord, noch niet akkoord' geantwoord te hebben. Maar een goed derde van de steekproef blijkt akkoord te gaan met deze stelling (N=18). Ook hier geeft weer een betrekkelijk deel van de steekproef aan zich over deze stelling niet te kunnen uitspreken: negen respondenten kruisten 'weet niet' aan.

In de focusgroepen werd gesteld dat de inspraak van kinderen en jongeren "in het licht plaatsen" niet impliceert dat kinderen en jongeren rechtstreeks geconsulteerd zouden moeten worden. Zoals eerder vermeld, waren jeugd- en kinderrechtenactoren en ambtenaren het erover eens dat deze consultatie best onrechtstreeks, bijvoorbeeld via de Vlaamse Jeugdraad, gebeurt (zie 5.3.5).

Conclusie

Net als het geval was met de eerste twee doelstellingen, spreken de respondenten zich over de mate waarin de JoKER daadwerkelijk bijdraagt tot het belichten van inspraak van kinderen en jongeren in het proces van besluitvorming, niet uitgesproken positief, maar ook niet echt negatief uit.

Overkoepelende conclusie voor eerste drie doelstellingen

Over het algemeen kan met betrekking tot de drie 'basisdoelstellingen' van de JoKER geconcludeerd worden dat de respondenten zich gematigd opstellen: het gemiddelde schommelt voor alle drie rond de 3 (op 5). Ook hielden verschillende respondenten zich in het midden door 'noch akkoord, noch niet

akkoord' of 'weet niet' aan te duiden, wat er wellicht op wijst dat zij de daadwerkelijke resultaten van de JoKER niet goed kunnen inschatten: zij zijn er niet helemaal van overtuigd dat 'iets op papier zetten' ook daadwerkelijk een verandering teweeg zal brengen in de realiteit.

5.5.4 Breder draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid

Weergave van de onderzoeksresultaten

In de elektronische bevraging werd nagegaan in welke mate de JoKER erin slaagt een breder draagvlak te creëren voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid onder ambtenaren (administratief), kabinetsmedewerkers (politiek) en bij het middenveld. De antwoorden op deze vragen worden weergegeven in Tabel 45. Voor de drie stellingen valt het grote aantal respondenten dat 'weet niet' antwoordde op (respectievelijk N=15, N=19 en N=20). Dit wijst er mogelijk op dat men moeite heeft om het effect van de JoKER op een andere dan de eigen beroepsgroep terdege in te schatten.

Tabel 45. De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid

De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak *bij ambtenaren* voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.			
Antwoord	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	1	2.08%	3.39
Eerder niet akkoord (2)	7	14.58%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	7	14.58%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	14	29.17%	1.06
Helemaal akkoord (5)	4	8.33%	
Weet niet	15	31.25%	
De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak *bij kabinetsmedewerkers* voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.			
Antwoord	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.10
Eerder niet akkoord (2)	7	14.58%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	8	16.67%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	10	20.83%	1.08
Helemaal akkoord (5)	2	4.17%	
Weet niet	19	39.58%	
De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak *bij het middenveld* voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.			
Antwoord	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	3	6.25%	3.04
Eerder niet akkoord (2)	8	16.67%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	6	12.50%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	7	14.58%	1.26
Helemaal akkoord (5)	4	8.33%	
Weet niet	20	41.67%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Slechts een beperkt aantal respondenten is het ermee eens dat de JoKER een sterker draagvlak voor een jeugd- en kinderrechtenbeleid bewerkstelligt onder ambtenaren (N=18), kabinetsmedewerkers (N=12) en het middenveld (N=11). Wat het creëren van een draagvlak onder ambtenaren betreft, wordt de bijkomende opmerking gemaakt dat de JoKER in de praktijk toegewezen wordt "aan de ambtenaar die reeds de meeste affiniteit heeft met kinderrechten. Een breder draagvlak wordt op die manier niet

gecreëerd" (AMBT). Voorts wordt, in het kader van het creëren van een draagvlak onder kabinetsmedewerkers, door een ambtenaar opgemerkt dat de RIA en JoKER een administratieve verplichting vormen waar politiek weinig aandacht aan besteed wordt (AMBT). Wat het bewerkstelligen van een draagvlak in het middenveld betreft, spreekt een jeugd- en kinderrechtenactor zich positief uit: "Persoonlijk vind ik de JoKER een grote meerwaarde hebben: [het] leesbaarder maken van beoogde regelgeving in termen van effect op kinderen" (JEUGD & KR). Slechts een kleine groep is (helemaal) niet van mening dat de JoKER een sterker draagvlak voor een jeugd- en kinderrechtenbeleid realiseert onder ambtenaren, kabinetsmedewerkers of middenveld (respectievelijk N=8, N=9 en N=11) of zegt hier 'noch akkoord, noch niet akkoord' mee te zijn (respectievelijk N=7, N=8 en N=6).

Ook in de beide focusgroepen kwam het belang van een draagvlak aan bod. Hierbij ging het echter vooral om de noodzaak van een draagvlak voor de *JoKER zelf*, zodat dit instrument intensiever gebruikt zou worden: voorlopig zou men er nog niet in geslaagd zijn dit draagvlak voldoende te bestendigen. Dit werd enerzijds toegeschreven aan het feit dat de JoKER grotendeels onbekend is. Anderzijds werd hierbij specifiek met betrekking tot ambtenaren verwezen naar het feit dat de JoKER-verplichting nog te veel als een formaliteit beschouwd wordt, waarbij de achterliggende betekenis en het doel van dit instrument buiten beschouwing blijft. Tot slot werd hierbij ook de beperkte steun die momenteel bestaat op het hoogste politieke niveau vermeld (zie 5.3.8).

Conclusie

Over het algemeen lijkt de mate waarin de JoKER erin slaagt een draagvlak te creëren voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, eerder negatief beoordeeld te worden. Doordat er op politiek vlak weinig aandacht bestaat voor de JoKER, en het invullen van de JoKER onder de ambtenaren in de praktijk vooral toegewezen zou worden aan diegenen die reeds affiniteit hebben met jeugd en kinderrechten, blijft het potentieel van de JoKER tot het creëren van een breder draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid beperkt.

Opdat de JoKER zou kunnen bijdragen tot een breder draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, is in de eerste plaats een breder draagvlak voor de JoKER zelf nodig. Hiertoe zou men een duidelijkere communicatiestrategie kunnen ontwikkelen, en kan meer algemeen opnieuw verwezen worden naar het vergroten van de inspanningen inzake vorming en sensibilisering (zie 5.4.1).

5.5.5 SWOT-analyse: effectiviteit

Tabel 46. SWOT-analyse: effectiviteit

	POSITIEF	NEGATIEF
INTERN	STERKTES Relevante doelstellingen vanuit theoretisch perspectief	ZWAKTES Realisatie van doelstellingen in de praktijk Bijdrage tot draagvlak bij ambtenaren, kabinetsmedewerkers en middenveld
EXTERN	KANSEN	BEDREIGINGEN Steun op het hoogste politieke niveau

Hoewel de doelstellingen van de JoKER principieel als positief beoordeeld worden, worden deze in de realiteit (nog) niet voldoende gerealiseerd. Hierdoor draagt de JoKER nog te weinig bij tot het vergroten van het draagvlak voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid bij ambtenaren, kabinetsmedewerkers en middenveld.

De effectiviteit van de JoKER wordt bedreigd door het gebrek aan steun op het hoogste politieke niveau.

5.6 IMPACT

5.6.1 Impact op de voorgenomen regelgeving

Situering

Overeenkomstig de JoKER-handleiding "kan het analyseren van de effecten op kinderen en jongeren van het beleidsvoornemen bijdragen tot de kwaliteit van de beoogde regelgeving ... in het algemeen, en voor kinderen en jongeren in het bijzonder".

Weergave van de onderzoeksresultaten

Tabel 47 toont dat de meerderheid van de respondenten zich gematigd uitspreekt over de bijdrage van de JoKER tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving: zeventien respondenten stellen dat dit soms, en negen respondenten dat dit zelden, het geval is. Eén respondent is van mening dat de JoKER nooit bijdraagt tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving, zeven respondenten zeggen daarentegen dat dit vaak het geval is. Zoals bij veel items uit de vragenlijst, zegt een aanzienlijk deel van de respondenten dit niet te kunnen inschatten (14 respondenten kruisten 'weet niet' aan). Ook de extra commentaren die in de vragenlijst meegegeven werden, wijzen erop dat het effect moeilijk in te schatten valt: een ambtenaar geeft aan dat er geen duidelijk bewijs bestaat dat de JoKER bijdraagt tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving (AMBT), een jeugd- en kinderrechtenactor zegt overtuigd te zijn van de positieve effecten op lange termijn, maar dat de effecten op korte termijn moeilijker in te schatten vallen (JEUGD EN KR).

Tabel 47. Impact op de voorgenomen regelgeving

De JoKER draagt bij tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving.			
Antwoord	Aantal	Percentage	Gemiddelde
Nooit (1)	1	2.08%	2.88
Zelden (2)	9	18.75%	
Soms (3)	17	35.42%	Standaarddeviatie
Vaak (4)	7	14.58%	.77
Altijd (5)	0	0%	
Weet niet	14	29.17%	
De JoKER beïnvloedt de keuzes die gemaakt worden in de voorgenomen regelgeving			
Antwoord	Aantal	Percentage	Gemiddelde
Nooit (1)	1	2.08%	2.52
Zelden (2)	16	33.33%	
Soms (3)	12	25%	Standaarddeviatie
Vaak (4)	1	2.08%	.77
Altijd (5)	1	2.08%	
Weet niet	17	35.42%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Voorts toont Tabel 47 dat de meeste respondenten denken dat de JoKER soms (N=12) of zelden (N=16) de keuzes in de voorgenomen regelgeving beïnvloedt. Een ambtenaar merkt op: "een JoKER wordt alleen gemaakt als er een duidelijke link is naar kinderen en jongeren. Dit wil zeggen dat men zich al toegespitst heeft op jongeren." De ambtenaar beargumenteert dat de JoKER hierom "weinig meerwaarde biedt" (AMBT). Een andere ambtenaar merkt op dat het niet de JoKER als instrument is die de regelgeving bepaalt, vooral omdat de JoKER vaak pas aan het einde van het proces wordt opgemaakt, maar dat het belang van kinderen en jongeren vanzelfsprekend moet zijn in de regelgeving. Als de JoKER hiertoe kan bijdragen, is dat een goede zaak (AMBT). Volgens één respondent beïnvloedt de JoKER altijd de keuzes die gemaakt worden, een andere respondent zegt dat dit nooit het geval is en nog een andere respondent vindt dat de JoKER vaak de gemaakte keuzes kan

beïnvloeden. Een groot deel kruiste 'weet niet' aan (N=17). Ook uit een evaluatie van de RIA blijkt dat één van de grote zwaktes erin bestaat dat deze pas voorbereid wordt wanneer de voorgenomen regelgeving uitgeschreven wordt; zo is er weinig impact mogelijk op de besluitvorming (Van Humbeeck, 2007: 27).

Conclusie

De impact van de JoKER wordt eerder laag ingeschat. Het gemiddelde wat betreft de stellingen rond de bijdrage van de JoKER tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving en de mate waarin keuzes in de voorgenomen regelgeving beïnvloed worden door de JoKER, schommelt tussen de 2.5 en 3 (op 5). Opdat de JoKER de keuzes in de voorgenomen regelgeving zou kunnen beïnvloeden, moet het JoKER-proces vroeger opgestart worden (zie 5.3.1).

5.6.2 Impact na eerste principiële goedkeuring

Situering

Sylwander (2001: 32) benadrukt het belang van achteraf de effectieve impact van de gekozen optie te onderzoeken, en na te gaan of dit overeenkomt met de effecten zoals die in de impactanalyse werden ingeschat. Van Humbeeck (2007: 38) identificeert twee voordelen van een ex-post evaluatie van RIAs. Vooreerst kan de wetenschap dat de ingeschatte effecten later vergeleken zullen worden met de eigenlijke effecten leiden tot een hogere kwaliteit van de RIA. Ten tweede kunnen via een dergelijke evaluatie systematische methodologische fouten op het spoor gekomen worden.

Weergave van onderzoeksresultaten

Tabel 48. Impact na eerste principiële goedkeuring

De JoKER wordt nog verder aangepast na de eerste principiële goedkeuring.			
Antwoord	Aantal	Percentage	Gemiddelde
Nooit (1)	5	10.42%	2.24
Zelden (2)	10	20.83%	
Soms (3)	4	8.33%	Standaarddeviatie
Vaak (4)	0	0%	1.14
Altijd (5)	2	4.17%	
Weet niet	27	56.25%	
De JoKER wordt achteraf gebruikt om (de implementatie van) het decreet te evalueren.			
Antwoord	Aantal	Percentage	Gemiddelde
Nooit (1)	8	16.67%	2.12
Zelden (2)	8	16.67%	
Soms (3)	7	14.58%	Standaarddeviatie
Vaak (4)	2	4.17%	.97
Altijd (5)	0	0%	
Weet niet	23	47.92%	
Ik gebruik de JoKER in mijn werkzaamheden (bv. als informatiebron).			
Antwoord	Aantal	Percentage	Gemiddelde
Nooit (1)	21	43.75%	1.89
Zelden (2)	13	27.08%	
Soms (3)	8	16.67%	Standaarddeviatie
Vaak (4)	4	8.33%	.99
Altijd (5)	0	0%	
Weet niet	2	4.17%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Na de eerste principiële goedkeuring zou de JoKER zelden of nooit aangepast worden, volgens de mening van respectievelijk vijf en tien respondenten (zie Tabel 48). Vier respondenten zeggen dat dit soms, twee dat dit altijd gebeurt. De meeste respondenten weten het niet (N=27).

Volgens de meerderheid van de respondenten wordt de JoKER niet gebruikt om achteraf (de implementatie van) het decreet te evalueren. Volgens acht respondenten is dit nooit het geval, respectievelijk acht en zeven respondenten zeggen dat dit zelden of soms het geval is. Slechts twee respondenten denken dat dit vaak gebeurt. Ook hier blijken de meeste respondenten 'weet niet' aan te duiden (N=23). Een ambtenaar merkt op dat het nog te vroeg is om deze vraag te beantwoorden (AMBT).

De expertenrondetafel benadrukt dat, naast impactanalyses *ex ante*, er ook aandacht zou moeten bestaan voor een evaluatie van de JoKER en de beleidsmaatregel *ex post*. Effecten zijn immers nooit 100% voorspelbaar: "The proof of the pudding is in the eating". In die zin zijn de experten voorstander van een aanvullende, evaluatieve toets *na* de implementatie van de regelgeving. De informatie die hieruit naar voor komt, kan enerzijds gebruikt worden om effecten van nieuwe regelgeving in hetzelfde domein in de toekomst beter in te schatten. Anderzijds kan een evaluatie van het JoKER-proces en de verbeteringen die de beleidsmaatregel hierdoor mogelijk onderging, bijdragen tot een versterking van het draagvlak voor de JoKER.

In de praktijk blijkt de JoKER eerder zelden door de respondenten in hun werkzaamheden gebruikt wordt: 21 respondenten zeggen dat dit nooit, en dertien respondenten dat dit zelden het geval is. Acht respondenten gebruiken de JoKER soms, vier respondenten doen dit vaak. Twee respondenten geven aan het niet te weten. Een jeugd- en kinderrechtenactor merkt in dit kader op dat de JoKER voor ruimtelijke ordening deel zou moeten uitmaken van de MER (JEUGD & KR).

Wat de impact van de JoKER na de eerste principiële goedkeuring van het ontwerpdecreet betreft, kunnen tot slot nog drie beschouwingen gemaakt worden. Vooreerst uitte een deelnemer uit de focusgroep met ambtenaren de bezorgdheid dat de JoKER mogelijk ook *negatieve* impact zou kunnen sorteren. Hierbij werd vooral de instrumentalising van wat eigenlijk een natuurlijke, vanzelfsprekende reflex zou moeten zijn, nl. het overwegen van het belang van kinderen en jongeren, benadrukt. In die zin bestaat de kans dat de JoKER gereduceerd wordt tot een 'rechtvaardigingscircuit', waarbij men slechts een papiertje invult om in orde te zijn, zonder daadwerkelijk de reflectie m.b.t. kinderen en jongeren te maken (dit ligt in de lijn met de bezorgdheid dat de JoKER gereduceerd zou worden tot een formalistisch instrument, wat reeds besproken werd onder 'effectiviteit').

Ten tweede werd in de expertenrondetafel opgemerkt dat het concept 'impact' breder opgevat kan worden: impact betekent niet zozeer altijd een zichtbare verbetering in het beleidsvoorstel; het kan ook gaan om een attitudeshift, een verandering in algemene houding die het volledige beleid zou moeten beïnvloeden en doordringen (maar misschien minder zichtbaar is).

Ten derde suggereerden de experten ook dat, om de impact van de JoKER te vergroten, de link met het Vlaams Parlement, waar de decreten uiteindelijk gestemd worden, versterkt zou moeten worden. Zo zou een netwerk van 'politieke aanspreekpunten' opgericht kunnen worden, waarbij per commissie 'aandachtspolitici' zouden kunnen toezien op de toepassing van het JoKER-proces in het bijzonder, en het jeugd- en kinderrechtenbeleid in het algemeen.

Conclusie

Wat betreft de mate waarin de JoKER nog aangepast wordt na de eerste principiële goedkeuring, en de mate waarin men de JoKER gebruikt in de eigen werkzaamheden dan wel om achteraf het decreet te evalueren, schommelt het gemiddelde slechts rond de 2 (op 5).

In het algemeen liggen ook de standaarddeviaties m.b.t. alle impactstellingen eerder laag, wat erop wijst dat er met betrekking tot deze stellingen vrij grote overeenstemming bestaat onder de

respondenten. Wel blijkt een groot deel van de respondenten niet op deze vragen geantwoord te hebben. Ze kunnen het effect niet goed inschatten doordat (1) ze zelf nog niet met de JoKER werkten, (2) omdat ze er vanuit hun specifieke beroepsgroep nog geen zicht op hebben, of (3) omdat er geen duidelijk 'bewijs' is van het eventuele effect van de JoKER en/of omdat het nog te vroeg is om reeds (lange termijn)effecten te kunnen observeren.

5.6.3 SWOT-analyse: impact

Tabel 49. SWOT-analyse: impact

	POSITIEF	NEGATIEF
INTERN	STERKTES	ZWAKTES Bijdrage tot kwaliteitsvolle regelgeving Invloed op keuzes in de voorgenomen regelgeving Aanpassing na eerste principiële goedkeuring Gebruik bij evaluatie decreet Gebruik in andere professionele werkzaamheden
EXTERN	KANSEN	BEDREIGINGEN Steun op het hoogste politieke niveau

Het vergroten van de impact van de JoKER vormt de belangrijkste uitdaging naar de toekomst toe. Dit betreft zowel de impact op de regelgeving vóór de eerste principiële goedkeuring, als de impact erna. Door het JoKER-document ook aan te passen na de eerste principiële goedkeuring, wordt deze nog meer geschikt om te gebruiken bij latere evaluaties van de regelgeving. De JoKER zou ook meer gebruikt kunnen worden door andere actoren in hun werkzaamheden (bv. in het kader van adviesverlening).

De grootste bedreiging wordt gevormd door de beperkte steun op het hoogste politieke niveau.

6 META-ANALYSE

Weergave van de onderzoeksresultaten

In het voorgaande hoofdstuk werden zes thema's geanalyseerd, aan de hand van verschillende stellingen. Via een betrouwbaarheidsanalyse (zie 3.3.3) werd ook reeds aangetoond dat deze stellingen per thema (behalve 'toepassingsgebied') een betrouwbaar concept vormden. De gemiddelde 'score' per concept, berekend op basis van de verschillende stellingen, wordt weergegeven in Tabel 50.

Tabel 50. Gemiddelde evaluatie per thema (op 5)

Concept	Gemiddelde
Kwaliteit	2.92
Proces	2.89
Ondersteuning en controle[83]	3.41
Effectiviteit	3.22
Impact	2.29

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Tabel 50 toont dat de ondersteuning door de Afdeling Jeugd en de effectiviteit (waarmee verwezen wordt naar de mate waarin de JoKER zijn doelstellingen bereikt) van de JoKER globaal genomen het positiefst gewaardeerd worden (respectievelijk $\overline{X}$ =3.41 en $\overline{X}$ =3.22). De impact van de JoKER scoort daarentegen het laagst ($\overline{X}$ =2.29). Ook bij de kwaliteit ($\overline{X}$ =2.92) en het proces ($\overline{X}$ =2.89) is er ruimte voor verbetering.

Op het einde van de elektronische bevraging kwamen drie algemene stellingen aan bod, die drie verschillende toekomstscenario's schetsten voor de JoKER:

- De JoKER moet blijven bestaan in zijn huidige vorm.
- De JoKER in zijn huidige vorm moet worden afgeschaft, en de doelgroep "kinderen en jongeren" moet standaard meegenomen worden in de RIA.
- De JoKER moet worden afgeschaft en de RIA moet geen specifieke aandacht besteden aan kinderen en jongeren.

Tabel 51. Toekomst van de JoKER

De JoKER moet blijven bestaan in zijn huidige vorm.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	5	10.42%	2.54
Eerder niet akkoord (2)	16	33.33%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	11	22.92%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	6	12.50%	.99
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	9	18.75%	
De JoKER in zijn huidige vorm moet worden afgeschaft, en de doelgroep "kinderen en jongeren" moet standaard meegenomen worden in de RIA.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	2	4.17%	3.77
Eerder niet akkoord (2)	4	8.33%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	3	6.25%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	23	47.92%	1.05
Helemaal akkoord (5)	8	16.67%	
Weet niet	8	16.67%	

[83] De stelling m.b.t. de werklast die de JoKER met zich meebrengt, werd hierin niet meegenomen, zie 3.3.3.

De JoKER moet worden afgeschaft en de RIA moet geen specifieke aandacht besteden aan kinderen en jongeren.			
Antwoord (N=48)	**Aantal**	**Percentage**	**Gemiddelde**
Helemaal niet akkoord (1)	27	56.25%	1.52
Eerder niet akkoord (2)	14	29.17%	
Noch akkoord, noch niet akkoord (3)	1	2.08%	**Standaarddeviatie**
Eerder akkoord (4)	1	2.08%	.85
Helemaal akkoord (5)	1	2.08%	
Weet niet	4	8.33%	

Bron: elektronische bevraging (2011-2012)

Tabel 51 toont dat een kleine helft (N=21) van de respondenten van oordeel is dat de huidige vorm van de JoKER aangepast moet worden; slechts zeven respondenten zien geen reden tot verandering. Er bestaat met andere woorden een draagvlak om veranderingen door te voeren. Een grote meerderheid (N=31) gaat akkoord met de tweede stelling: "De JoKER in zijn huidige vorm moet worden afgeschaft, en de doelgroep "kinderen en jongeren" moet standaard meegenomen worden in de RIA." Het voorstel waarbij de JoKER afgeschaft wordt, en de RIA geen specifieke aandacht zou besteden aan kinderen en jongeren, wordt daarentegen heel duidelijk afgekeurd (N=41). Aangezien een RIA de effecten op alle doelgroepen/belanghebbenden in kaart moet brengen, is het niet mogelijk/ wenselijk dat kinderen en jongeren hiervan uitgesloten zouden worden.

In de expertenrondetafel werd een basisspanning benadrukt tussen 'mainstreamen' en zorgen dat de eigenheid van een jeugd- en kinderrechtenperspectief niet verloren gaat.

Ten slotte moet de JoKER in zijn bredere context gezien worden, als instrument binnen een ruimer jeugd- en kinderrechtenbeleid. Enerzijds toont de JoKER dat het beleid wil luisteren naar de stem van kinderen en jongeren. Anderzijds werd tijdens de focusgroep jeugd- en kinderrechtenactoren opgemerkt: "Wat ik belangrijk vind is de verhouding van JoKER als beleidsinstrument ten aanzien van de andere beleidsinstrumenten. Het kan zijn dat de JoKER op zichzelf misschien niet 100% werkt, maar binnen het totaalplaatje wel een meerwaarde heeft."

Conclusie

Het toekomstscenario dat de meeste steun geniet bij de respondenten van de elektronische bevraging is: "De JoKER in zijn huidige vorm moet worden afgeschaft, en de doelgroep "kinderen en jongeren" moet standaard meegenomen worden in de RIA." In de focusgroepen en expertenrondetafel werd dit echter sterk genuanceerd; hier werd eerder gesproken over een verdere afstemming met het RIA-proces, waarbij de verworvenheden van de JoKER – o.m. de algemeen versterkte aandacht voor kinderen en jongeren in de samenleving – behouden moeten blijven.

Tabel 52 vat de verschillende thematische SWOT-analyses samen in één overkoepelende tabel.

Tabel 52. SWOT-analyse

STERKTES	ZWAKTES
Toepassingsgebied	**Toepassingsgebied**
Van toepassing op kinderen en jongeren tot 25 jaar (ook aandacht voor jongeren en overgang van minderjarigheid naar +18)	Van toepassing op kinderen en jongeren tot 25 jaar (risico op minder aandacht voor minderjarigen)
	Onduidelijke formulering van toepassingsgebied (‘rechtstreeks’ / ‘belang’)
	Beperkt toepassingsgebied: geen ontwerpen van besluit
	Beperkt toepassingsgebied: geen voorstellen van decreet
	Beperkt nut van JoKER bij instemmingsdecreten
	Beperkt toepassingsgebied: geen begrotingsdecreten
Inhoudelijke verantwoording in nota aan Vlaamse Regering bij niet-toepasselijkheid	Formalistische verantwoording in nota aan Vlaamse Regering bij niet-toepasselijkheid
Kwaliteit	**Kwaliteit**
Effectanalyse van gekozen optie	Effectanalyse van alternatieven
Effectanalyse van nuloptie	Beschrijving van maatregelen om nadelige gevolgen voor kinderen en jongeren te vermijden
(Kinder)rechtenperspectief	In rekening brengen van onzekerheden
	Uitwerking, uitvoering en monitoring
	Empirische onderbouwing
	Onderscheid tussen minderjarigen en jongeren van 18 tot en met 24 jaar
	Onderscheid in leeftijdscategorieën
	Aandacht voor diversiteit op andere domeinen
Proces	**Proces**
Proportionaliteit	Aanvang van het JoKER-proces
Efficiëntie	Consultatie van kinderen en jongeren
Werklast	Consultatie van (andere) externe actoren
Formele integratie in de RIA	Feedback m.b.t. resultaten consultatie
Decretale grondslag	Communicatie

STERKTES	ZWAKTES
Ondersteuning en controle JoKER-handleiding Inhoudelijk en tijdig JoKER-advies **Effectiviteit** Relevante doelstellingen vanuit theoretisch perspectief	**Ondersteuning en controle** Vorming Betrokkenheid van aanspreekpunten Formalistisch of laattijdig JoKER-advies **Effectiviteit** Realisatie van doelstellingen in de praktijk Bijdrage tot draagvlak bij ambtenaren, kabinetsmedewerkers en middenveld **Impact** Bijdrage tot kwaliteitsvolle regelgeving Invloed op keuzes in de voorgenomen regelgeving Aanpassing na eerste principiële goedkeuring Gebruik bij evaluatie decreet Gebruik in andere professionele werkzaamheden
KANSEN	**BEDREIGINGEN**
Toepassingsgebied RIA-hervorming Ontwikkeling Quick Scan **Kwaliteit** Ontwikkeling van kindnorm Meer aandacht voor gezondheid via implementatie Vlaams Jeugdbeleidsplan Adviezen Vlaamse Jeugdraad Adviezen Kinderrechtencommissariaat Adviezen Strategische Adviesraden Inschakeling van experten **Ondersteuning en controle** RIA-hervorming	**Toepassingsgebied** RIA-hervorming Ontwikkeling Quick Scan **Kwaliteit** Ontwikkeling van kindnorm Inschakeling van experten **Ondersteuning en controle** Steun op het hoogste politieke niveau **Effectiviteit** Steun op het hoogste politieke niveau **Impact** Steun op het hoogste politieke niveau

7 BIBLIOGRAFIE

Brewer, G.D. (1999). The challenges of interdisciplinarity. *Policy Sciences*, *32*(4), pp. 327-337.

Committee on the Rights of the Child (2003). General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child. General Comment No. 5, UN Doc. CRC/GC/2003/5.

Committee on the Rights of the Child (2010). Concluding observations: Belgium, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4.

Corrigan, C. (2007). Child impact statements: protecting children's interests in policy and provision? *Journal of Children's Services*, *2*(4), 30-43.

De Beco, G. (2009). Human Rights Impact Assessments. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, *27*(2), pp. 139-166.

Devillé, A. (2008). *Schuilen in de schaduw. Mensen zonder wettig verblijf in de Belgische samenleving. Een kwalitatieve 'multi-method' benadering*. Mechelen: Wolters Kluwer.

European Commission (2009). *Impact Assessment Guidelines*. SEC (2009) 92.

Gezinsbond (2010). *Focus op Kindnorm. Uitdagingen voor een betere levenskwaliteit.*

Hanna, K., Hassall, I., & Davies, E. (2006). Child Impact Reporting. *Social Policy Journal of New Zealand*, *29*, pp. 32-42.

Hanna, K., & Mason, N. (2010). Putting Children at the Center of Policy Development. http://www.ipp.aut.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0006/156408/Child-Impact-Assessments.pdf.

Kinderrechtencommissariaat (2001). *Kindeffectrapportage, advies 2001-2002/3*. Brussel: Kinderrechtencommissariaat.

Kinderrechtencommissariaat (2008). *Voorstel van decreet Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, advies nr. 2007-2008/4*. Brussel: Kinderrechtencommissariaat.

Kinderrechtencommissariaat (2011). *Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, advies nr. 2011-2012/1.* Brussel: Kinderrechtencommissariaat.

Krieger, Y.P., & Ribar, E. (2008). *Child Rights Impact Assessment of Economic Policies: A Case Study from Bosnia and Herzegovina*. http://www.childimpact.unicef-irc.org/documents/view/id/113/lang/en.

Ministry of Health and Social Affairs (2011). *Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden*. Västerås: Edita Västra Aros.

National Audit Office (2010). *Assessing the Impact of Proposed New Policies*. Londen: The Stationery Office.

OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD countries*. Paris: OECD.

OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Belgium 2010*. Paris: OECD.

Scotland's Commissioner for Children and Young People (2006). *Children's Rights Impact Assessment: The SCCYP Model*. Edinburgh: SCCYP.

Sylwander, L. (2001). *Child Impact Assessments. Swedish Experience of Child Impact Analyses as a tool for implementing the UN Convention on the Rights of the Child*. Sweden: Ministry of Health and Social Affairs & Ministry of Foreign Affairs.

UNICEF (2010). *Child Rights Toolkit*. Child Rights Impact Assessment Resource Centre – Tool 4, Part I (Draft).

Van Humbeeck (2007). Best Practices in Regulatory Impact Analysis: A Review of the Flemish Region in Belgium. Working Paper, Social Economic Council of Flanders (SERV).

Van Humbeeck (2009). Regulatory Impact Analysis in Flanders and Belgium: An Update on the Experiences and Challenges. Working Paper, Social Economic Council of Flanders (SERV).

Vlaamse Jeugdraad (2007). *Decreet Vlaams Jeugdbeleid, advies 07/11*. Brussel: Vlaamse Jeugdraad.

Vlaamse Overheid, Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen (2009). *Handleiding voor de opmaak van een kind- en jongere-effectrapport (JoKER)*. Brussel: Vlaamse Overheid.

Vlaamse Overheid, Kenniscel Wetsmatiging (2006). *Richtlijnen voor de opmaak van een Regulerings Impact Analyse*. Brussel: Vlaamse Overheid.

Vlaamse Regering (2008). *Jaarverslag Jeugdbeleid en Kinderrechten*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2011). *Vlaams Actieplan Kinderrechten 2011-2014*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2011). *Naar een Jongerenpact 2020. Vlaams Jeugdbeleidsplan. Prioriteiten voor de Regeerperiode 2010-2014*. Brussel: Vlaamse Regering.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. GESTANDAARDISEERDE VRAGENLIJST

BEGELEIDENDE BRIEF

Beste,

Deze vragenlijst maakt deel uit van de evaluatie van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER), die uitgevoerd wordt in opdracht van de Vlaamse Overheid.

Er zijn **drie delen**:

Het rapport van de JoKER

- Uw ervaring met de JoKER
- Uw toekomstvisie m.b.t. de JoKER

U kan de (definitieve) JoKER-documenten gemakkelijk raadplegen op volgende manier:

- ga naar www.dropbox.com

- klik in de rechterbovenhoek op 'login'

login: info@keki.be

paswoord: joker2012

Alvast bedankt voor uw medewerking!

Het Kenniscentrum Kinderrechten

VOORAF

1 Wat is uw beroep? Ik ben…

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- ambtenaar
- kabinetsmedewerker
- werkzaam bij een jeugd- en kinderrechtenactor
- lid van een strategische adviesraad
- betrokken bij het Vlaams Parlement
- andere

2 In welk beleidsdomein werkt u? *(enkel voor ambtenaren)*

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR)
- Bestuurszaken (BZ)
- Financiën en Begroting (FB)
- Internationaal Vlaanderen (IV)
- Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)
- Onderwijs en Vorming (OV)
- Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)
- Werk en Sociale Economie (WSE)
- Landbouw en Visserij (LV)
- Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)
- Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)
- Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO)

3 Bent u een aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid? *(enkel voor ambtenaren)*

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee

HET RAPPORT VAN DE JoKER

Dit deel peilt naar uw algemene appreciatie van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER).

Let op: de vragen gaan (enkel) over

- de JoKERs van 2010 en 2011, niet die van 2009
- het JoKER-luik van de Reguleringsimpactanalyse (RIA), niet de RIA op zich
- de JoKERs in de praktijk, niet de ideale situatie

Voor meer informatie
- over de JoKER: http://www.sociaalcultureel.be/jeugd/joker.aspx
- over de RIA: http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse-ria

4 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes.

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
1. Het criterium wanneer een JoKER opgemaakt moet worden, namelijk wanneer een ontwerp van decreet het "belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt", is voldoende duidelijk.	○	○	○	○	○	○
2. Wanneer de JoKER niet toepasselijk is, wordt dit best expliciet verantwoord in de nota voor de Vlaamse Regering (onder de rubriek 'Kwaliteit van de regelgeving').	○	○	○	○	○	○
3. De JoKER is vandaag nuttig bij instemmingsdecreten, dit zijn decreten waarbij ingestemd wordt met bv. samenwerkingsakkoorden of internationale verdragen.	○	○	○	○	○	○

5 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden.
Vul uw antwoord hier in:

6 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes.

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
1. Het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere wordt grondig in kaart gebracht.	○	○	○	○	○	○
2. Het effect op de situatie van het kind of de jongere zonder de voorgenomen beslissing wordt grondig in kaart gebracht.	○	○	○	○	○	○
3. Alternatieven voor de voorgestelde beslissing worden grondig in kaart gebracht.	○	○	○	○	○	○
4. De beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing voor de situatie van het kind of de jongere te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen, worden grondig in kaart gebracht.	○	○	○	○	○	○
5. Bij het in kaart brengen van de effecten wordt voldoende rekening gehouden met de rechten van kinderen (zie bv. het Kinderrechtenverdrag) en jongeren.	○	○	○	○	○	○
6. De analyses m.b.t. kinderen en jongeren zijn voldoende empirisch onderbouwd (verwijzing naar bronnen).	○	○	○	○	○	○
7. De moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste informatie worden goed weergegeven in de JoKER.	○	○	○	○	○	○
8. De onzekerheden bij het voorkomen van bepaalde effecten worden goed in rekening gebracht.	○	○	○	○	○	○
9. De JoKER houdt voldoende rekening met de verschillen tussen minderjarigen (0-17 jaar) en jongeren van 18 tot 24 jaar.	○	○	○	○	○	○
10. De JoKER houdt voldoende rekening met de verschillen naargelang de leeftijd (baby, peuter, kleuter, schoolkinderen, tieners, jongeren...).	○	○	○	○	○	○

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
11. De JoKER besteedt voldoende aandacht aan de diversiteit binnen kinderen en jongeren (bv. geslacht, armoede, nationaliteit, verblijfsstatuut, handicap, godsdienstige overtuiging).	○	○	○	○	○	○
12. Er is voldoende aandacht voor kinderen en jongeren bij het bespreken van de uitwerking, uitvoering en monitoring van de voorgestelde regelgeving.	○	○	○	○	○	○

7 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden.

Vul uw antwoord hier in:

HET RAPPORT VAN DE JoKER (2)

Dit deel peilt naar uw algemene appreciatie van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER).

Let op: de vragen gaan (enkel) over

- de JoKERs van 2010 en 2011, niet die van 2009
- het JoKER-luik van de Reguleringsimpactanalyse (RIA), niet de RIA op zich
- de JoKERs in de praktijk, niet de ideale situatie

8 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes.

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
1. De JoKER is qua diepgang en omvang evenredig met het belang van de regelgeving en de verwachte omvang van de effecten (proportionaliteitsbeginsel).	○	○	○	○	○	○
2. Het JoKER-proces is efficiënt: er is een redelijke verhouding tussen de ingezette middelen en het resultaat.	○	○	○	○	○	○
3. Er wordt vroeg genoeg begonnen met de JoKER in het regelgevingsproces.	○	○	○	○	○	○
4. Kinderen en jongeren worden voldoende geconsulteerd.	○	○	○	○	○	○
5. Externe actoren (andere dan kinderen en jongeren) worden voldoende geconsulteerd.	○	○	○	○	○	○
6. Er wordt voldoende rekening gehouden met de resultaten van de consultatie.	○	○	○	○	○	○
7. De formele integratie van de JoKER in de RIA, wanneer ook een RIA wordt opgemaakt, is een goede keuze geweest.	○	○	○	○	○	○
8. De JoKER wordt gesteund op het hoogste politieke niveau.	○	○	○	○	○	○

9 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden.
Vul uw antwoord hier in:

10 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes.

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
1. Door de JoKER wordt er meer aandacht besteed aan de leefwereld van kinderen en jongeren bij het voorbereiden, opmaken en uitvoeren van nieuwe regelgeving.	○	○	○	○	○	○
2. De JoKER draagt bij tot een betere bewaking en garandering van de rechten van het kind.	○	○	○	○	○	○
3. De JoKER plaatst de inspraak van kinderen en jongeren in het proces van besluitvorming meer in het licht.	○	○	○	○	○	○
4. De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak bij ambtenaren voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.	○	○	○	○	○	○
5. De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak bij kabinetsmedewerkers voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.	○	○	○	○	○	○
6. De JoKER draagt bij tot een breder draagvlak bij het middenveld voor een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.	○	○	○	○	○	○

11 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden.

Vul uw antwoord hier in:

HET RAPPORT VAN DE JoKER (3)

Dit deel peilt naar uw algemene appreciatie van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER).
Let op: de vragen gaan (enkel) over

- de JoKERs van 2010 en 2011, niet die van 2009
- het JoKER-luik van de Reguleringsimpactanalyse (RIA), niet de RIA op zich
- de JoKERs in de praktijk, niet de ideale situatie

12 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd	Weet niet
De JoKER draagt bij tot een meer kwaliteitsvolle regelgeving.	○	○	○	○	○	○
De JoKER beïnvloedt de keuzes die gemaakt worden in de voorgenomen regelgeving.	○	○	○	○	○	○
De JoKER wordt nog verder aangepast na de eerste principiële goedkeuring.	○	○	○	○	○	○
De JoKER wordt achteraf gebruikt om (de implementatie van) het decreet te evalueren.	○	○	○	○	○	○
Ik gebruik de JoKER in mijn werkzaamheden (bv. als informatiebron).	○	○	○	○	○	○

13 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden.
Vul uw antwoord hier in:

14 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes (*enkel voor ambtenaren)*

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
De JoKER-handleiding van de Afdeling Jeugd is nuttig.	○	○	○	○	○	○
Er is voldoende vorming m.b.t. het JoKER-proces.	○	○	○	○	○	○
Het aanspreekpunt jeugd- en kinderrechtenbeleid wordt voldoende betrokken.	○	○	○	○	○	○
De Afdeling Jeugd (als coördinatie) wordt voldoende betrokken.	○	○	○	○	○	○

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
Het JoKER-advies van de Afdeling Jeugd is nuttig.	○	○	○	○	○	○
De JoKER wordt aangepast op basis van het JoKER-advies.	○	○	○	○	○	○
De werklast die de JoKER met zich meebrengt voor mij, is redelijk	○	○	○	○	○	○

15 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden *(enkel voor ambtenaren)*
Vul uw antwoord hier in:

16 Eén van de doelstellingen van de JoKER is "de rechten van het kind ... bewaken en garanderen". Hoe begrijpt u deze doelstelling?

○ De JoKER moet erop toezien dat de voorgenomen beslissing de rechten van het kind niet schendt.

○ De JoKER moet erop toezien dat de voorgenomen beslissing de rechten van het kind actief promoot/hiertoe bijdraagt.

○ Weet niet

17 Heeft u weet van dossiers waar er onterecht geen JoKER opgesteld geweest is? (waar dus een JoKER had moeten zijn, maar die er niet is). Indien ja, licht toe.

○ Ja

○ Nee

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

UW ERVARING MET DE JoKER

Deze vragen peilen naar uw betrokkenheid in specifieke JoKERs.

18 Duid aan hoe u bij het opstellen van volgende JoKERs betrokken geweest bent. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes (*enkel voor ambtenaren)*

	Ik heb de JoKER (mee) opgesteld	Ik heb de RIA, waarin de JoKER geïntegreerd was, (mee) opgesteld	Ik heb input gegeven of de JoKER/RIA nagelezen	Ik ben geconsulteerd geweest n.a.v. de JoKER en/of de RIA	Ik heb de JoKER/RIA gecontroleerd (bv. advies verleend)	Niet betrokken
1. Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin (ONTWERP)	○	○	○	○	○	○
2. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs	○	○	○	○	○	○
3. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid	○	○	○	○	○	○
4. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI	○	○	○	○	○	○
5. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en –bestrijding in de sport	○	○	○	○	○	○

	Ik heb de JoKER (mee) opgesteld	Ik heb de RIA, waarin de JoKER geïntegreerd was, (mee) opgesteld	Ik heb input gegeven of de JoKER/RIA nagelezen	Ik ben geconsulteerd geweest n.a.v. de JoKER en/of de RIA	Ik heb de JoKER/RIA gecontroleerd (bv. advies verleend)	Niet betrokken
6. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel	○	○	○	○	○	○
7. Ontwerp van decreet houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme (ONTWERP)	○	○	○	○	○	○
8. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid	○	○	○	○	○	○
9. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang	○	○	○	○	○	○
10. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs	○	○	○	○	○	○
11. Ontwerp van decreet van de Vlaamse Regering betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen (ONTWERP)	○	○	○	○	○	○

	Ik heb de JoKER (mee) opgesteld	Ik heb de RIA, waarin de JoKER geïntegreerd was, (mee) opgesteld	Ik heb input gegeven of de JoKER/RIA nagelezen	Ik ben geconsulteerd geweest n.a.v. de JoKER en/of de RIA	Ik heb de JoKER/RIA gecontroleerd (bv. advies verleend)	Niet betrokken
12. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming	○	○	○	○	○	○
13. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk	○	○	○	○	○	○
14. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid	○	○	○	○	○	○
15. Voorontwerp van decreet houdende de subsidiëring van gemeenten, provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid volgens de Vlaamse beleidsprioriteiten sport (ONTWERP)	○	○	○	○	○	○
16. Voorontwerp van decreet integrale jeugdhulp (ONTWERP)	○	○	○	○	○	○

19 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de JoKER te vermelden. U kan eveneens uw betrokkenheid specifiëren bij andere relevante RIAs (/JoKERs) *(enkel voor ambtenaren)*

Vul uw antwoord hier in:

20 Duid aan hoe u bij het opstellen van volgende JoKERs betrokken was. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes, evenals uw betrokkenheid specifiëren bij JoKERs die zich nog in een ontwerpfase bevinden *(enkel voor niet-ambtenaren)*

	Ik heb de JoKER (mee) opgesteld	Ik heb de RIA, waarin de JoKER geïntegreerd was, (mee) opgesteld	Ik heb input gegeven of de JoKER/RIA nagelezen	Ik ben geconsulteerd geweest n.a.v. de JoKER en/of de RIA	Ik heb de JoKER/RIA gecontroleerd (bv. advies verleend)	Niet betrokken
1. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs	○	○	○	○	○	○
2. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid	○	○	○	○	○	○
3. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI	○	○	○	○	○	○
4. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en –bestrijding in de sport	○	○	○	○	○	○
5. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel	○	○	○	○	○	○
6. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid	○	○	○	○	○	○
7. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang	○	○	○	○	○	○

	Ik heb de JoKER (mee) opgesteld	Ik heb de RIA, waarin de JoKER geïntegreerd was, (mee) opgesteld	Ik heb input gegeven of de JoKER/RIA nagelezen	Ik ben geconsulteerd geweest n.a.v. de JoKER en/of de RIA	Ik heb de JoKER/RIA gecontroleerd (bv. advies verleend)	Niet betrokken
8. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs	○	○	○	○	○	○
9. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming	○	○	○	○	○	○
10. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk	○	○	○	○	○	○
11. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid	○	○	○	○	○	○

21 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes; gelieve hierbij het nummer van de JoKER te vermelden. U kan eveneens uw betrokkenheid specifiëren bij JoKERs die nog in een ontwerpfase zijn *(enkel voor niet-ambtenaren)*
Vul uw antwoord hier in:

UW ERVARING MET DE JoKER (2)

22 Wat betreft de JoKER(s)/RIA(s) die u hebt opgesteld: wanneer in het regelgevingsproces bent u daarmee begonnen? *(enkel voor ambtenaren die bij vraag 18 aangaven betrokken te zijn geweest bij deze JoKERs)*

1. Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

2. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

3. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

4. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

5. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en –bestrijding in de sport.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

6. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

7. Ontwerp van decreet houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

8. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

9. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

10. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

11. Ontwerp van decreet van de Vlaamse Regering betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

12. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

13. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

14. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

15. Voorontwerp van decreet houdende de subsidiëring van gemeenten, provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid volgens de Vlaamse beleidsprioriteiten sport.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

16. Voorontwerp van decreet integrale jeugdhulp.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces

○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

23 Aan welke JoKER heeft u het meest tijd besteed? (enkel voor ambtenaren die bij vraag 18 aangaven betrokken te zijn geweest bij deze JoKERs)

○ 1. Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin (ONTWERP)

○ 2. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs

○ 3. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid

○ 4. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI

○ 5. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en –bestrijding in de sport

○ 6. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel

○ 7. Ontwerp van decreet houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme

○ 8. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid

○ 9. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang

○ 10. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs

○ 11. Ontwerp van decreet van de Vlaamse Regering betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen

○ 12. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming

○ 13. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk

○ 14. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid

○ 15. Voorontwerp van decreet houdende de subsidiëring van gemeenten, provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid volgens de Vlaamse beleidsprioriteiten sport (ONTWERP)

○ 16. Voorontwerp van decreet integrale jeugdhulp (ONTWERP)

○ Andere:

24 Wat betreft de JoKER(s)/RIA(s) die u hebt opgesteld: wanneer in het regelgevingsproces bent u daarmee begonnen? *(enkel voor kabinetsmedewerkers die bij vraag 20 aangaven betrokken te zijn geweest bij deze JoKERs)*

1. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

2. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

3. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

4. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en –bestrijding in de sport.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

5. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

6. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

7. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

8. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

9. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

10. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

11. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid.

- ○ Bij het opstellen van de conceptnota (indien van toepassing)
- ○ Bij het begin van het ontwerpproces van de regelgeving
- ○ In het midden van het ontwerpproces
- ○ Naar het einde toe, juist voor de principiële goedkeuring

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

25 Aan welke JoKER heeft u het meest tijd besteed? (enkel voor niet-ambtenaren die bij vraag 20 aangaven betrokken te zijn geweest bij deze JoKERs)

1. Voorontwerp van decreet betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs.

2. Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.

3. Voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXI.

4. Ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake dopingpreventie en –bestrijding in de sport.

5. Voorontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, munitie, defensiegerelateerde producten, aanverwante technologie en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel.

6. Ontwerp van decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid.

7. Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse kinderopvang.

8. Voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een, op socio-economische leerlingkenmerken gebaseerd, geïntegreerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs.

9. Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming.

10. Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 17 en 23 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk .

11. Voorontwerp van decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het lokaal jeugdbeleid.

Andere:

TOEKOMSTVISIE m.b.t. DE JoKER

Dit laatste deel peilt naar uw toekomstvisie m.b.t. de JoKER.

26 Geef aan in welke mate u met de volgende stellingen akkoord gaat. Onderaan kan u toelichting geven bij uw keuzes.

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
1. De JoKER moet blijven bestaan in zijn huidige vorm.	○	○	○	○	○	○
2. De JoKER in zijn huidige vorm moet worden afgeschaft, en de doelgroep “kinderen en jongeren” moet standaard meegenomen worden in de RIA.	○	○	○	○	○	○
3. De JoKER moet worden afgeschaft en de RIA moet geen specifieke aandacht besteden aan kinderen en jongeren.	○	○	○	○	○	○
4. De JoKER moet ook gelden voor regulerende besluiten van de Vlaamse Regering.	○	○	○	○	○	○
5. De JoKER moet blijven gelden voor ‘instemmingsdecreten’, bv. instemming met samenwerkingsakkoorden of internationale verdragen.	○	○	○	○	○	○
6. De JoKER moet ook gelden voor voorstellen van decreet (komende van het Parlement, niet van de regering).	○	○	○	○	○	○
7. De JoKER moet meer aandacht besteden aan de effecten op de gezondheid van kinderen en jongeren.	○	○	○	○	○	○
8. Er is nood aan meer concrete normen om de effecten op kinderen en jongeren aan te toetsen, bv. via een kindnorm.	○	○	○	○	○	○
9. Het is belangrijk dat de JoKER in een decreet wordt voorzien (in plaats van in een lagere rechtsnorm).	○	○	○	○	○	○

	Helemaal niet akkoord	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord	Helemaal akkoord	Weet niet
10. Er moet een ontwerp JoKER (/RIA) gepubliceerd worden, om input van andere actoren mogelijk te maken.	○	○	○	○	○	○
11. Bij internationale verdragen of samenwerkingsakkoorden, moet de JoKER vroeger in het proces opgemaakt worden (tijdens de onderhandelingen, in te dienen op de Vlaamse Regering bij de goedkeuring / machtiging tot ondertekening).	○	○	○	○	○	○

27 Hier kan u toelichting geven bij uw keuzes. Gelieve het nummer van de stelling te vermelden.

Vul uw antwoord hier in:

TOEKOMSTVISIE m.b.t. DE JoKER (2)

Tot slot een aantal open vragen rond uw toekomstvisie m.b.t. de JoKER

28 Hoe kan de kwaliteit van de JoKER verbeterd worden?
Vul uw antwoord hier in:

29 Welke specifieke kwaliteitscriteria moeten er gelden voor de JoKER (naast de algemene kwaliteitscriteria die gelden voor de RIA)?
Vul uw antwoord hier in:

30 Hoe kan het doorlopen van het JoKER-proces verbeterd worden?
Vul uw antwoord hier in:

31 Hoe kan de impact van de JoKER verbeteren?
Vul uw antwoord hier in:

32 Hoe kan de ondersteuning bij het opstellen van de JoKER verbeteren (bv. JoKER-handleiding, vorming, rol aanspreekpunt, rol Afdeling Jeugd)?
Vul uw antwoord hier in:

33 Heeft u nog andere opmerkingen of suggesties?
Vul uw antwoord hier in:

Hartelijk dank voor uw medewerking!
Het Kenniscentrum Kinderrechten

Contacteer voor meer informatie:

over het jeugd- en kinderrechtenbeleid, met inbegrip van de JoKER:
Joost van Haelst, coördinator kinderrechten bij de Vlaamse Overheid, Afdeling Jeugd
(joost.vanhaelst@cjsm.vlaanderen.be)

over deze evaluatie van de JoKER:
Ellen Desmet, stafmedewerker Kenniscentrum Kinderrechten (ellen.desmet@keki.be)

BIJLAGE 2. TOPICLIJST FOCUSGROEPEN

1. **Inleiding**

- Situering
- Methodologie
- Doelstellingen focusgroep

2. **Voorstellingsrondje**

3. **Thema's**

Bijkomende aandachtspunten?

Toepassingsgebied

- Criterium: wanneer een ontwerp van decreet het "belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt"
- Beperken van JoKER tot minderjarigen?
- Ook voor voorstellen van decreet?

Kwaliteit

- Verhouding van JoKER tot de kindnorm
- Verhouding van JoKER tot adviezen van Vlaamse Jeugdraad
- Verhouding van JoKER tot adviezen van Strategische Adviesraden *(dit topic stond enkel op de agenda voor de ambtenaren, maar werd door de jeugd- en kinderrechtenactoren spontaan aangebracht)*

Proces

- JoKER proces algemeen
- Specifiek sjabloon beleidsdomein OV
- Consultatie van kinderen en jongeren
- Rol van jeugd- en kinderrechtenactoren in het JoKER-proces
- Rol van mogelijke deskundigencommissie
- Publicatie van ontwerp JoKER/RIA
- Steun op het hoogste politieke niveau

Impact

Ondersteuning bij het JoKER-proces

Verschillen in evaluatie tussen ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren

BIJLAGE 3. VERSCHILLEN TUSSEN AMBTENAREN EN JEUGD- EN KINDERRECHTENACTOREN

Tabel 53. Verschillen in evaluatie JoKER tussen ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren

	Ambtenaren (N=28)		Jeugd- en kinderrechtenactoren (N=9)		p
	N	$\bar{X}$	N	$\bar{X}$	
Toepassingsgebied					
Criterium < 25 jaar	28	2.96	8	3.38	.414
Verantwoording 'niet toepasselijk' in nota Vlaamse Regering	27	4	8	4.38	.257
Nut bij instemmingsdecreten	20	2.95	7	3.29	.476
Kwaliteit	16	35.31	5	36	.862
Proces	15	25.13	2	15	**3**
Ondersteuning en controle	10	21.7	0	-	-
Effectiviteit	18	18.55	5	23	**.056**
Impact	12	11.25	2	14	.374
Werklast	23	3.17	0	-	-

Tabel 53 toont dat er geen noemenswaardige verschillen blijken te bestaan tussen ambtenaren en jeugd- en kinderrechtenactoren wat de evaluatie van JoKER betreft (gemiddelden worden met elkaar vergeleken op basis van een t-toets). Hierbij dient echter benadrukt te worden dat deze gegevens louter illustratief opgevat moeten worden, gezien de zeer kleine omvang van de groep 'jeugd- en kinderrechtenactoren'.[84] Opvallend is echter de vaststelling dat de groep jeugd- en kinderrechtenactoren, met uitzondering van het proces, over de gehele lijn een iets positievere evaluatie van de JoKER lijkt te rapporteren: de gemiddelde scores liggen bij vrijwel alle concepten iets hoger (hoewel de verschillen algemeen niet significant zijn, wegens de kleine steekproef). Met betrekking tot procesindicatoren, ligt de gemiddelde score van de groep jeugd- en kinderrechtenactoren significant lager (respectievelijk $\bar{X}$ =15 en $\bar{X}$ =25.13, p<.01). Echter, de score van de jeugd- en kinderrechtenactoren is hier slechts gebaseerd op de antwoorden van twee respondenten. De kans is dan ook groot dat deze score slechts de persoonlijke opinie van twee individuen weergeeft, en dus niet veralgemeend kan worden naar de volledige groep.

[84] Vooral bij de vergelijking tussen gemiddelden op de totaalconcepten 'kwaliteit', 'proces', 'effectiviteit' en 'impact' is de N van de jeugd- en kinderrechtenactoren klein, omdat het hier optelscores op meerdere items betreft. De respondenten die op minstens één van deze items 'weet niet' antwoordden, worden niet meer opgenomen in de analyse, wat de eerder grote uitval van respondenten op deze variabele verklaart.