

Opgroeien

Hallepoortlaan 27
1060-BRUSSEL
T: 02-533-12-11
info@opgroeien.be

ADVIES RAADGEVEND COMITÉ OPGROEIEN

adviesnummer: 2023/RC/02

Betreffende: voorontwerp van BVR voor een hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten

1. Adviesvraag

Op vraag van de leidend ambtenaar.

2. Gronden voor het advies

Het advies heeft betrekking op de opdracht van het agentschap inzake de kerntaken zoals omschreven in artikel 5 van het Decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien Regie.

3. Behandeling

- Het Raadgevend comité behandelde op 26 januari 2023 het thema.
- Stukken die daarbij in bespreking werden genomen waren 20230126_3a en 3b.
- Omdat er nog teveel opmerkingen en bedenkingen waren werd een aangepast voorontwerp van het BVR opnieuw behandeld in een extra RC op 8 februari 2023.
- Stukken die daarbij in bespreking werden genomen waren 20230208_2a tem 2c.
- Gezien er onvoldoende leden aanwezig waren op het RC van 8 februari wrd de schriftelijke procedure gehanteerd waardoor de leden tem 10 februari de mogelijkheid hadden om eventuele opmerkingen op het geformuleerde advies te formuleren.

4. Advies

Het Raadgevend comité gaat akkoord met het concept om voor de doelgroep minderjarigen met geblokkeerde ontwikkelingstrajecten intersectoraal samen te werken en partnerschappen aan te gaan om zo alle noodzakelijke partners rond de tafel te krijgen i.k.v. hulpverlening aan minderjarigen met geblokkeerde ontwikkelingstrajecten.

De samenwerking moet volgens de leden echter ruimer zijn dan de partners die in het BVR benoemd zijn. Als men beleidsoverstijgend wilt werken dan ontbreekt bv. een gegarandeerde sterke betrokkenheid van Zorg en Gezondheid en onderwijs.

Verder zijn er meerdere onduidelijkheden waardoor de leden van het Raadgevend comité verschillende vragen en bedenkingen hebben bij onder meer de volgende punten:

- Het hulpprogramma is te onduidelijk en te vrijblijvend beschreven. Zo zijn er vnl. vragen rond het mandaat, de rechtspositie en de verantwoordelijkheid van de individuele hulpaanbieders in het hulpprogramma. De leden vragen dat deze aspecten concreter beschreven worden in de nota aan de Vlaamse Regering.
- Er is discussie over of het uitwerken van een hulpprogramma een voorafgaande premisse moet zijn om een jongere te kunnen toewijzen aan veilig verblijf. We horen verschillende standpunten en dit debat dient verder te worden uitgeklaard. (1) Door bepaalde leden van het Raadgevend comité is er enerzijds de vraag om een jongere rechtstreeks toe te kunnen wijzen aan de typemodule veilig verblijf omdat men snel actie moet kunnen ondernemen, maar ook wanneer er vermoed wordt dat de minderjarige voldoet aan de criteria zodat het hulpprogramma geen voorwaarde is voor toewijzing aan veilig verblijf. Andere leden vragen om voor de minderjarige eerst de noden qua hulpverlening in kaart te kunnen brengen (cf. hulpprogramma) om zo een inschatting te kunnen maken van het nodige hulpaanbod aan de minderjarige.
- Het is onvoldoende duidelijk wat er juist verstaan wordt onder 'meervoudige beperking'. De leden wensen dat er concreter beschreven wordt wat wel/niet onder een meervoudige beperking valt of begrepen moet worden.
- De leden hebben vragen i.v.m. 'geslotenheid'. Er moet voor het Raadgevend comité beschreven worden wat men met de gesloten component bedoelt en wie de graad van geslotenheid bepaalt. Ook rond dit punt zijn verschillende meningen in het Raadgevend comité en kon niet tot een éénduidig standpunt gekomen worden. Voor bepaalde leden is het de jeugdrechter die bepaalt dat er geslotenheid moet zijn, maar is het aan de hulpverleners om via het hulpprogramma te bepalen hoe deze geslotenheid dan vorm moet krijgen. De jeugdrechter moet door de hulpverlener(s) geïnformeerd worden over het gevolgde traject maar er moet een voldoende groot mandaat zijn voor het hulpprogramma om keuzes te maken in het traject en in het werken met deze jongeren. Andere leden zijn van mening dat de jeugdrechters hier toch een groter mandaat moeten in kennen. Er is alleszins consensus dat het belangrijk is dat alle partners, jeugdrechters en hulpverleners, nauw betrokken moeten zijn op het hulpprogramma.
- Het Raadgevend comité vraagt dat de uitrol van dit aanbod in cocreatie kan gebeuren en is ervan overtuigd dat, om dit specifieke aanbod te kunnen uitrollen, er flankerende voorwaarden nodig zijn. De leden denken zeker aan de nodige budgetten, extra (personele) ondersteuning voor diagnostiek, veilig verblijf,

Maar ook andere aspecten zijn hierbij erg belangrijk.

- Zo is er bv. bepaald dat de reeds gekende actoren die zich bezig houden met de diagnostiek voor deze doelgroep ingeschakeld worden voor diagnostiek i.k.v. dit hulpprogramma. Het Raadgevend comité vraagt zich af wanneer deze diagnostiek moet/zal gebeuren en hoe deze vorm zal krijgen. Het is goed dat de expertise op het terrein wordt ingeschakeld, maar de praktische uitwerking is niet evident (o.a. door de druk die reeds op deze organisaties aanwezig is). Het lijkt de leden ook moeilijk om deze diagnostiek op korte termijn goed georganiseerd te krijgen waardoor men in een overgangperiode gaat komen waar men noch de gemeenschapsinstellingen, noch veilig verblijf ter beschikking zal hebben om jongeren uit de beoogde doelgroep te kunnen plaatsen. Het is een gedeelde bezorgdheid van de leden van het Raadgevend comité dat dit de druk op alle betrokken partners zal verhogen.
- Hoe gaat men bepalen welke capaciteit diensten, voorzieningen, organisaties moeten hebben wanneer men zich engageert in dit hulpprogramma of samenwerkingsverband?
- De leden zijn van oordeel dat de inwerkingtreding van het BVR op 1 maart te snel komt om alles goed voorbereid te kunnen opstarten (zie ook infra). Bovendien staat er in art 18 van het ontwerpBVR dat de inschakeling van GES+ in het hulpprogramma niet gelijktijdig ingevoerd wordt met veilig verblijf. Het Raadgevend comité vindt dit eigenlijk een contradictio in terminis. Voor deze doelgroep met meervoudige problemen op verschillende levensdomeinen moet men allemaal samen actie ondernemen, samenwerken en samen capaciteit ter beschikking stellen maar dan stelt men dat men niet alles tezamen gaat opstarten. De leden vragen dan ook dat zowel GES+ als veilig verblijf opgestart worden op 1 september en wanneer dit niet mogelijk is om de invoering van het BVR te faseren maar wel steeds voor GES+ en veilig verblijf tezamen.
- In de nota gericht aan het RC staan een aantal zaken qua verduidelijking die niet in de nota voor de Vlaamse regering staan. Het Raadgevend comité vraagt om deze elementen op te nemen in de nota aan de Vlaamse regering om deze zaken te kunnen formaliseren. De nota wordt als bijlage aan dit advies toegevoegd.

De leden vragen tenslotte ook naar concrete aanpassingen van het BVR:

- art 5: daarin staat bij het resultaat is een advies over: *5° desgevallend de wenselijkheid en de grootteorde van een aanvullend geïndividualiseerd budget*. Het Raadgevend comité vindt niet dat het aan de diagnostiek toekomt om een aanvullend geïndividualiseerd budget toe te kennen. Dit komt eerder toe aan het hulpprogramma.
- art 16: daar staat bij 2°: *punt 1° wordt vervangen door wat volgt: "1° de voorziening neemt in de typemodule veilig verblijf uitsluitend minderjarigen op die werden aangemeld bij het hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten en voor wie een vorm van geslotenheid tijdelijk noodzakelijk is omwille van de bescherming van de psychische of fysieke integriteit van de minderjarige*; De leden vragen om een punt te zetten na hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten zodat het accent niet noodzakelijk op geslotenheid ligt maar wel een brede range van aanbod mogelijk is in functie van wat het hulpprogramma vraagt.

- Art 18: de leden van het Raadgevend comité vragen om de timing voor inwerkingtreding voor veilig verblijf en GES+ gelijk te trekken (zie adviespunt hierboven).

(1) De jeugdmagistratuur, zowel parket als zetel, kunnen geen positief advies met opmerkingen geven, maar enkel een negatief advies.

Dit omdat er in de nota aan het Raadgevend comité staat (p1 onderaan): *'Instroom in het hulpprogramma, en tot het specifiek verblijfsaanbod voor deze doelgroep (veilig verblijf en in een volgende fase ook GES+) kan enkel na een diagnostisch proces'. ...*

Er wordt wel gepreciseerd dat deze stap uitzonderlijk gelijktijdig met de snelle inzet van aanbod zou kunnen gebeuren, maar er is nergens gepreciseerd wat verstaan wordt onder uitzonderlijk en wie deze beslissing kan nemen.

Mieke Segers, ondervoorzitter Raadgevend comité Opgroeien



Bijlage bij het advies:

NOTA RAADGEVEND COMITE BVR HULPPROGRAMMA GEBLOKKKEERDE ONTWIKKELINGSTRAJECTEN

Met dit besluit ontwikkelen we een duidelijke doelstelling om in gedeelde verantwoordelijkheid een hulpprogramma te ontwikkelen voor jongeren die ons voor enorme uitdagingen stellen. Elk van deze jongeren hebben zeer complexe hulpvragen, nood aan intensieve ondersteuning op meerdere levensdomeinen en vaak al complexe hulpverleningstrajecten achter de rug. Geen enkele organisatie kan een dergelijk traject alleen vorm geven. Daarvoor is een netwerkaanpak noodzakelijk, en die netwerkaanpak vereist zowel samenwerking op trajectniveau als acties op organisatie- en netwerkniveau. We bouwen hiervoor verder op reeds bestaande praktijkervaring en onderzoeksinzichten voor een doelgroep die ons allen sterk uitdaagt.

Gedeelde verantwoordelijkheid uitbouwen is absoluut niet eenvoudig. Het aantal partners, en de bijhorende expertises en visies, is groot, en het vraagt tijd en een gelijk speelveld om dit te kunnen afstemmen. Cruciaal daarvoor is een kader dat focus geeft, en duidelijke verwachtingen stelt.

Een eerste manier waarop we dat in dit besluit doen, is door de doelgroep te omschrijven. De omschrijving van de doelgroep heeft als bedoeling om een groep jongeren af te bakenen op het snijpunt van sectoren omwille van de ondersteuningsnoden op meerdere levensdomeinen, en een groep jongeren die met een hoge ambivalentie het hulpverleningstraject aan gaan. Dit kan duidelijk worden in de loop van een (geëscaleerd) hulpverleningstraject, of van bij aanvang vermoed worden (zoals we geleerd hebben uit bijvoorbeeld trajecten van slachtoffers van tienerpooiers of sommige niet-begeleide minderjarigen). We kiezen bewust voor een omschrijving die een logisch geheel van partners met elkaar bindt, en voor een omschrijving die niet bestaat uit 'harde' criteria zoals leeftijd, gerechtelijk statuut, bepaalde diagnose,...

Met opmerkingen [JW1]: voorwaarde dat traject moet geëscaleerd zijn geschrap op vraag van magistratuur

De enige uitzondering, en derhalve het enige uitsluitingscriterium voor dit hulpprogramma, is de aanwezigheid van een ernstige meervoudige beperking. Een 'ernstige meervoudige beperking' definiëren we als een combinatie van ernstige cognitieve beperkingen, ernstige tekorten in adaptief gedrag én ernstige tekorten op vlak van sensorisch en/of motorisch functioneren. Deze groep jongeren behoort niet tot de doelgroep van dit hulpprogramma, omdat voor deze jongeren de geïntegreerde aanpak op een andere manier, met andere partners, moet uitgebouwd worden. Op deze manier verscherpen we de focus van het voorliggende hulpprogramma.

Met opmerkingen [JW2]: verduidelijk begrip ernstige meervoudige beperking op vraag van RC

Voor de groep jongeren met een ernstige meervoudige beperking en samen met onder andere de GES+ partners die hiervoor specifiek aanbod ontwikkeld hebben, lopen we nog verder een traject om die geïntegreerde ondersteuning uit te werken.

Een tweede manier is door voor deze doelgroep vier opdrachten te omschrijven, die verduidelijken wat er nodig is om deze doelgroep gepast te ondersteunen.

Ten eerste onderscheiden we de opdracht om diagnostiek aan te bieden, en op een interdisciplinaire manier de ondersteuningsnoden van jongeren in kaart te brengen. We maken hierbij abstractie van het type diagnostiek (bijvoorbeeld: handelingsgericht, categoriserend, ...) en doelen op het gestructureerd in kaart brengen van de ondersteuningsnoden en -behoeften van de jongeren en diens context, de onderliggende processen die het probleem mee veroorzaken verhelderen en een uitspraak doen over werkzame interventies.

Met opmerkingen [JDW3]: Verduidelijk diagnostiek op vraag van RC

Instroom in het hulpprogramma, en tot het specifiek verblijfsaanbod voor deze doelgroep (veilig verblijf en in een volgende fase ook GES+) kan enkel na een diagnostisch proces. Dit proces

betekent geen vertragende tussenstap om jongeren te oriënteren, maar wordt geïmplementeerd als een snel inzetbare opdracht, in vaak al langlopende trajecten, om duidelijk in kaart te brengen wat het ontwikkelingstraject blokkeert en hoe daar aan verholpen kan worden. Indien het uitzonderlijk niet mogelijk is om de diagnostiek eerst uit te voeren, kan deze stap ook gelijktijdig met de snelle inzet van aanbod gebeuren.

Het resultaat van het diagnostisch proces is een advies dat het hulpprogramma vervolgens moet vertalen in een concreet traject (begeleidingsplicht). Diagnostiek wordt niet enkel ingezet in het begin, maar verfijnt, evalueert en stuurt het beeld ook bij tijdens het traject (procesdiagnostiek). Diagnostiek is als opdracht ingebed in het hulpprogramma om het goed te kunnen verbinden met trajecten, maar neemt er tegelijkertijd een neutrale positie in, zodat de toeleiding naar het hulpprogramma met de nodige objectiviteit gebeurt. We zullen hiervoor expertisenetwerken diagnostiek voor jongeren met geblokkeerde ontwikkelingstrajecten oprichten. Deze expertisenetwerken zullen interdisciplinair en interorganisatorisch worden samengesteld vanuit de bestaande diagnostische organisaties. We willen hierbij maximaal de reeds opgebouwde expertise met betrekking tot diagnostiek van geblokkeerde ontwikkelingstrajecten consolideren. Daarnaast zal de intensiteit van de diagnostiek die het expertisenetwerk van casus tot casus verschillen. We willen maximaal gebruik maken van de reeds verzamelde diagnostiek en schakelen de expertise van het netwerk bij om te komen tot een gedragen interdisciplinaire en kwaliteitsvolle indicatiestelling in nauwe samenwerking met de jongere, diens gezin en de reeds betrokken actoren.

We benadrukken dat de gebruikelijke decretale regeling uit artikel 48 van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp waarbij de jeugdrechter of jeugdrechtbank een beschikking of vonnis neemt en daarbij de jeugdhulpvoorziening aanwijst bij wie de functie dient opgenomen te worden (en wanneer aangewezen de bijhorende typemodules) behouden blijft. Deze werkwijze verloopt gelijkaardig aan de werkwijze die we met het oriëntatietraject beogen bij toeleiding naar de gemeenschapsinstellingen in het kader van het jeugddelinquentierecht.

Ten tweede heeft het hulpprogramma de opdracht om intensieve en geïntegreerde hulpverleningstrajecten uit te bouwen. Een traject start steeds met een moment van matching waarin het advies van de diagnostiek als basis genomen wordt, en er afspraken gemaakt worden over het geheel van ondersteuningsnoden. Deze matching bouwen we uit vertrekkende van de ervaring van de intersectorale zorgnetwerken en van de instroomoverleggen voor veilig verblijf en GES+. Het hulpprogramma is verantwoordelijk om voor het geheel van jongeren zoals omschreven in het luik doelgroep, hulp en ondersteuning te realiseren, binnen de beschikbare capaciteit. Op het moment van matching kan er ook extra budget worden toegevoegd aan een traject. Bij de matching is het noodzakelijk dat het geheel van de doelgroep in ogenschouw genomen wordt, zodat de beschikbare capaciteit en middelen gepast worden ingezet. Voor de vrijgave van extra middelen is toetsing door de overheid verplicht.

Daarom heeft het hulpprogramma als derde opdracht om hun expertise te verbinden met andere actoren zodat geblokkeerde ontwikkelingstrajecten ook vermeden kunnen worden. De huidige intersectorale zorgnetwerken krijgen binnen de bestaande middelen de opdracht om hier actief praktijk te ontwikkelen zodat we de intersectorale dimensie van de hulpprogramma's voor de kinderen en jongeren verder vorm kunnen geven, en de middelen ook de in-, door- en uitstroom kunnen bevorderen.

Tot slot heeft het hulpprogramma als opdracht om te blijven leren en ontwikkelen. Zorg en ondersteuning bieden voor deze doelgroep is geen evidente opdracht, en geïntegreerd samenwerken is een uitdaging. Het hulpprogramma heeft dus per definitie een ontwikkelingsgerichte insteek, en wordt en cours de route bijgestuurd, op basis van nieuwe kennis/inzichten, en monitoring/opvolging van de sterktes en zwaktes van het hulpprogramma.

Een derde aspect aan het kader dat we formuleren is dat we niet alleen de inhoudelijke opdrachten te expliciteren, maar ook de verwachtingen met betrekking tot de netwerkaanpak. Het besluit bepaalt in artikel 10 de minimale partners die nodig zijn om het hulpprogramma vorm te geven.

Het samenwerkingsverband bouwt een nauwe samenwerkingsrelatie uit met relevante partners uit de sectoren onderwijs en werk met het oog op het aanbieden van een passend onderwijsleertraject, een alternatieve dagbesteding of beroepsaanbod en met de jeugdmagistratuur.

Daarnaast wordt de verwachting geformuleerd om gepaste aansturing te voorzien om te kunnen groeien in gedeelde verantwoordelijkheid. De vorm van aansturing kan verschillen per samenwerkingsverband, afhankelijk van de bestaande regionale praktijken en verhouding. De aansturing heeft een dubbel doel, en zet zowel in op de opvolging van het verloop van de verschillende trajecten (samenwerking op microniveau) als op de versterking van de structurele samenwerking over trajecten heen (meso- en macroniveau).

De vooropgestelde netwerkaanpak impliceert dat het hulpprogramma een co-creatie is van de verschillende betrokken partners. De overheid is daar mee partner in, en is expliciet deel van het samenwerkingsverband. De overheid draagt actief bij aan het realiseren van de opdrachten van het hulpprogramma. Tegelijkertijd is het de rol van de overheid om te waken over de uitvoering van het hulpprogramma, en te helpen om te objectiveren wat de impact is van het hulpprogramma en wat de verbeterpunten zijn. Indien het hulpprogramma onvoldoende gerealiseerd wordt, en er structureel geen gepaste antwoorden voor de beoogde doelgroep gevonden worden, moet er ook verder ingegrepen kunnen worden. Zorginspectie is verantwoordelijk om het hulpprogramma te auditen. De overheid kan op basis daarvan maatregelen nemen in de aansturing van het netwerk dat het hulpprogramma uitvoert en een verplicht opvolg-/verbetertraject opleggen.

Naast de omschrijving van de bouwstenen het hulpprogramma bevat voorliggend besluit ook een aantal wijzigingsbepalingen aan de erkenningsvoorwaarden van de organisaties erkend voor veilig verblijf en in een volgende fase vanaf 1 september 2023 ook voor voorzieningen GES+. Gezien zij cruciale partners zijn voor de hulp en ondersteuning voor de doelgroep van voorliggend hulpprogramma, schrijven we expliciet in dat deze verblijfsvormen enkel ingezet kunnen worden via de instroom van het hulpprogramma.

Verder traject

Op korte termijn wordt via subsidiebesluiten de budgetten voor (deel-) opdrachten van het hulpprogramma toegekend. In concreto gaat het voor 2023 om volgende prioriteiten:

1/ Aangezien dit besluit een geactualiseerd kader voor de intersectorale zorgnetwerken betreft, wordt het huidige budget voor minimaal 9 trajecten per werkingsgebied gecontinueerd, in functie van zorgcontinuïteit voor de jongeren die ze begeleiden, en krijgen ze de bijkomende opdracht om op basis van hun ervaring samenwerking structureel verder uit te bouwen en expertise te delen met het oog op het vermijden van escalaties in hulpverleningstrajecten.

2/ Daarnaast is dit besluit een kader om de opstart van veilig verblijf zo optimaal mogelijk te faciliteren. Zoals onder punt 1 al uitgebreid werd toegelicht ondersteunen we de operationele bedcapaciteit in 2023 met een coach, en bedden we het veilig verblijf in in dit hulpprogramma omdat de beschikbaarheid van een bed niet voldoende is om deze jongeren intensief te

Met opmerkingen [JDW4]: Aangepast zodat handhaving niet van toepassing is hier

ondersteunen. In de regio's waar verhoudingsgewijs minder bedcapaciteit beschikbaar is, voorzien we tijdelijk in extra intensieve trajecten.

3/ Tot slot willen we op korte termijn de diagnostische opdracht in het kader van dit hulpprogramma verder vorm geven. Vanaf 1 maart 2023 gaan de partners met diagnostische expertise aan de slag om die opdracht in gedeelde verantwoordelijkheid in te vullen. We voorzien voor hen zowel budget voor coördinatie als extra diagnostische capaciteit zodat ze snel kunnen reageren op aanmeldingen voor het hulpprogramma. Vanaf 1 september 2023 zijn deze expertisenetwerken actief en verwerken ze alle aanmeldingen voor het hulpprogramma.

De implementatie van dit hulpprogramma gebeurt dus gefaseerd, en bouwt verder op bestaande praktijken, maar stuurt ook gericht bij op een aantal specifieke punten die we samen met de sector bepalen.

Om de transitie naar het nieuwe hulpprogramma verder te faciliteren zal het agentschap Opgroeien regionale dialoogmomenten organiseren met de betrokken partners en de jeugdmagistratuur. Een stuurgroep samengesteld uit de belangrijke partners voor de ontwikkeling van dit hulpprogramma, volgt de implementatie nauwgezet verder op.

Tot slot start het agentschap Opgroeien samen met het VAPH in 2023 ook een traject op om de geïntegreerde zorg voor kinderen en jongeren met een ernstige meervoudige beperking verder vorm te geven en te concretiseren.