

nota

- nota aan** themagroep 'kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en participatie'
datum oktober 2011
onderwerp startnota Staten-Generaal voor Bijzondere Jeugdzorg

In een evoluerend Vlaanderen heeft elke jongere het recht om kansrijk mee te groeien. Jongerenwelzijn is de stuwende kracht van de hulp aan jongeren in een moeilijke leefsituatie en gaat tot het uiterste voor jongeren in moeilijke leefsituaties.

Jongerenwelzijn wil op een Staten-Generaal voor de Bijzondere Jeugdzorg een visietekst presenteren, en zoekt naar gedragenheid voor deze tekst. Dit werkstuk beschrijft de visie van de bijzondere jeugdzorg in 2020 en benoemt de daaruit voortvloeiende doelstellingen.

De ontwikkeling van de visietekst gebeurt procesmatig. Om de Staten-Generaal Bijzondere Jeugdzorg voor te bereiden en te organiseren zetten experts in een aantal themagroepen een gestructureerde dialoog op. De opdracht van een themagroep is het uitwerken een strategische visie in een tussentijds themarapport. Daarin worden behalve de visie op het thema ook strategische en operationele doelstellingen geformuleerd.

Het gesprek vertrekt van een startnota die de contouren van het thema aflijnt. Hierbij ontvangt u de startnota van het thema 'kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en participatie'. Net zoals dat ook bij de visietekst verwacht wordt, werd bij de opmaak van deze startnota rekening gehouden met de beleidsnota van de minister alsook met de recentelijk aangenomen motie bij de maatschappelijke beleidsnota jeugdzorg van het Vlaams Parlement (stuk 1190 (2010 – 2011) – Nr. 5 ingediend op 27 juni 2011 (2010-2011)). Het beleid van de minister zit verweven in de tekst, in de bijlage bij de startnota wordt gerefereerd aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement. Aansluitend op de tekst worden een aantal kernvragen geformuleerd.

Aangezien het aantal vergaderingen beperkt is, is een open en constructieve maar efficiënte dialoog een voorwaarde voor het bereiken van een gedegen en gedragen tussentijds themarapport.

Kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en participatie

Jongerenwelzijn en de private voorzieningen zijn partners in het uitvoeren van dezelfde strategische doelstelling.

Daarbij heeft elke partner een eigen opdracht en verantwoordelijkheid. De private initiatiefnemer neemt, als moderne ondernemer, de verantwoordelijkheid op om de eigen organisatie te sturen en het aanbod op een kwaliteitsvolle, efficiënte en effectieve manier vorm te geven in functie van de noden van de cliënt en met participatie van de cliënten en het personeel. Hij is de eigenaar van de processen, ontwikkelt en beschikt over de nodige instrumenten om de doelstellingen te bereiken, evalueert de resultaten en werkt op basis hiervan de nodige verbeteracties uit. De initiatiefnemer maakt gebruik van de eigen en de sectorale dynamiek (benchmarking) om te groeien als voorziening (benchmarking).

Deze responsabiliserende visie op de private voorzieningen wijzigt de rol van Jongerenwelzijn als subsidiërende overheid. Waar hij nu vaak nog regulerend optreedt, kiest hij er voor om ten aanzien van de private partners een faciliterende en ondersteunende rol op te nemen, onder andere door het aanreiken van generieke legistische kaders en van fora en instrumenten voor dialoog en benchmarking (cf. infra). Hiermee moeten de de voorzieningen in staat zijn zelf het beleid van hun organisatie te bepalen. Meer dan vandaag het geval is, moet de private initiatiefnemer zich profileren als moderne en sociale ondernemer, die actief verbindingen maakt met de maatschappij op verschillende domeinen: inzake het creëren van een draagvlak, het werken aan de sectorale beeldvorming, het benutten van strategische en financiële allianties, ...

Het blijft evenwel een evidente en exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid om voorzieningen te erkennen, en toezicht te houden op de zorg en de efficiënte inzet van middelen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de voorzieningen aan Jongerenwelzijn, en aan de maatschappij, op een transparante en open manier verantwoording afleggen over de inzet van de middelen en de bereikte resultaten.

De wijzigende verhouding tussen private initiatiefnemers en overheid en de evoluties inzake de Integrale Jeugdhulp worden aan de hand van de thema's kwaliteit, financiering, resultaten van de hulpverlening en participatie van het cliëntensysteem geconcretiseerd (cf. infra).

Jongerenwelzijn staat zelf in voor de organisatie van het preventie- en verwijzersbeleid, de gemeenschapsinstellingen en de Vlaamse teams in de gesloten federale centra. Ook hier staan de begrippen kwaliteit, efficiëntie, effectiviteit en participatie van de cliënt cen-

traal. Ze vinden hun vertaling in de processen die continu geëvalueerd en geoptimaliseerd worden. De Integrale Jeugdhulp biedt op dat gebied een belangrijk kader en toekomstperspectief.

1. Kwaliteit

Sinds 17 oktober 2003 is het decreet betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen van kracht. De bedoeling van het decreet is de kwaliteit van zorg in de Vlaamse zorgsector te bevorderen. De Vlaamse overheid wil de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen responsabiliseren om de kwaliteit van de zorg voortdurend te bewaken en te optimaliseren. Het decreet verwacht van de voorziening dat zij een kwaliteitsbeleid voert, waarbij een kwaliteitsmanagementsysteem en een zelfevaluatie essentieel zijn. De zelfevaluatie geeft een beschrijving van het huidige kwaliteitsniveau. Onder andere aan de hand van metingen, houdt de voorziening de vinger aan de pols en spoort ze zwakke punten op. De zwakke punten bieden een basis voor kwaliteitsverbetering geformuleerd in kwaliteitsdoelstellingen.

Samen met de sector wordt aan een uitvoeringsbesluit bij dit kwaliteitsdecreet gewerkt met als rode draad responsabiliseren en dereguleren en waarbij kwaliteit als een dynamisch, cyclisch en evolutief gegeven wordt benaderd.

De overheid wil wel weten of de voorziening aan de hand van gemeten resultaten de eigen kwaliteit kent en werkt aan verbetering. Het werken met geconsolideerde en uniforme groeivolumes geeft een globaal zicht op de kwaliteit van de sector en maakt benchmarking tussen voorzieningen mogelijk. Het is de ambitie om op termijn als sector minimale streefcijfers te bepalen, die een maturiteitsgraad inzake kwaliteit weergeven en die een belonend karakter krijgen in de vorm van lichtere inspecties en positieve koppeling aan VIPA-wetgeving, uitbreidingsdossiers en subsidiëring.

Hoewel het kwaliteitsdecreet enkel op de private voorzieningen betrekking heeft, en niet op de eigen dienstverlening van Jongerenwelzijn – i.c. de gemeenschapsinstellingen en de sociale diensten bij de comités voor de bijzondere jeugdzorg en de jeugdrechtbanken – kiest Jongerenwelzijn er uitdrukkelijk voor om de uit te werken concepten en systemen in het raam van het decreet toch maximaal toe te passen op zijn eigen dienstverlening.

Het kwaliteitshandboek van de afdeling Preventie- en Verwijzersbeleid bevat de krijtlijnen voor het kwaliteitsbeleid van de verwijzende instanties. Ook hier wordt kwaliteit gezien als een steeds evoluerend, dynamisch proces, waardoor het kwaliteitshandboek op regel-

de tijdstippen en in interactie met de personeelsleden van de afdeling wordt bijgesteld. In het kwaliteitsbeleid wordt aandacht geschonken aan de kritische succesfactoren voor kwaliteitsvolle dienstverlening, zoals de werklastnorm van het huidige personeelsbestand.

Ook het kwaliteitstraject dat de gemeenschapsinstellingen lopen, wordt maximaal afgestemd op dat van de private voorzieningen.

2. Financiering

Ook inzake het financiële beleid wordt gestreefd naar meer autonomie voor de voorzieningen.

Als een voorziening een goed beleid wil voeren, rekening houdend met veranderende behoeften van de cliënten en hun context, dan is het noodzakelijk dat zij zelf de nodige beslissingen kunnen nemen inzake het inzetten van financiële middelen. Op dit moment is de subsidiëring van de voorzieningen zeer rigide gereguleerd, waarbij weinig flexibiliteit mogelijk is en wat grote administratieve lasten met zich meebrengt, zowel voor het overheidsapparaat als voor de private initiatiefnemer. Om hieraan tegemoet te komen, wordt overgegaan naar een vorm van enveloppenfinanciering. Enveloppenfinanciering biedt een middel voor de organisatie om een eigen beleid te voeren, een organogram op te stellen volgens de noden van de organisatie en creatief om te gaan met de personeelsinzet.

De grotere nood aan flexibiliteit in de hulpuitvoering, zal vertaald worden in het inzetten van specifieke zorgmodules. Zo kunnen op een vlotte manier zorgtrajecten worden uitgebouwd, waarbij geschakeld kan worden in functie van de huidige mogelijkheden van de cliënten en hun context. Aan deze modules zal een subsidiebedrag gekoppeld worden, zodat een prestatiefinanciering tot stand komt die gebaseerd is op de effectieve inzet van modules.

Tenslotte bepalen enkele duidelijke boekhoudkundige ratio's de financiële gezondheid van een organisatie. Net als de groeiniveaus van de kwaliteitszorg, zullen we komen tot een transparant systeem waarbij benchmarking inzake de financiële situatie van de organisatie en het daaraan gekoppelde beleid mogelijk wordt gemaakt, zowel binnen de eigen sector als met andere sectoren.

In het brede welzijnslandschap wordt naar een vermaatschappelijking van de zorg gestreefd. Op casusniveau wordt actief naar verbinding met en betrokkenheid van de brede maatschappij gewerkt. Dit wordt doorgetrokken naar de organisatie en financiering van

de zorg, via publiek-private initiatieven en via een wisselwerking tussen de verschillende overheden. We verwachten, inhakend op de internationale context van patentering en licenciëring, van de private ondernemers dat ze ontwikkelde expertise niet insluiten, maar ze ten volle valoriseren door ze, zowel sectoraal, intersectoraal als op andere terreinen, te vermarkten.

3. Resultaten van de hulpverlening (effectiviteit en efficiëntie)

De finale doelstelling van alle betrokken partners is dat er op een kwaliteitsvolle manier hulpverlening wordt geboden die effectief (de beoogde doelstellingen worden bereikt), efficiënt (de inzet van de middelen staat in verhouding tot het resultaat). Iedereen is overtuigd van het belang van een wetenschappelijk onderzoek ter objectivering van onze hulpverleningsinterventies. We zetten de ingeslagen weg van wetenschappelijk onderzoek verder, zowel om bestaande praktijken in kaart te brengen als om nieuwe methodieken in de sector te introduceren. We kiezen er expliciet voor om evidence based en practice based onderzoek naar voren te schuiven als generiek referentiekader waarmee zowel het beleid als concrete hulpverleningsmethodieken worden geëvalueerd.

Wetenschappelijk onderzoek kan pas behoorlijk uitgevoerd worden wanneer we over valide en representatief cijfermateriaal beschikken.

Domino (Dossier-minderjarige-opvolgingsstelsel), het elektronische cliëntopvolgingsstelsel voor de buitendiensten van de afdeling Preventie- en Verwijzersbeleid, draagt in belangrijke mate bij aan de efficiënte uitvoering van de kernopdrachten van Jongerenwelzijn, maar ook aan het in kaart brengen van de hulp- en dienstverlening: Domino ligt aan de basis voor het ontwikkelen van een indicatorenset waarmee Jongerenwelzijn de effecten van het beleid en onze externe dienstverlening opvolgt, evalueert en bijstuurt.

Daarnaast zijn er nog andere applicaties die gebruik maken van de informatie (o.a. BIN C en Micado). Deze instrumenten maken het mogelijk sectoraal eenduidige cijfers te hantieren. Voor BinC worden dialoog-, reflectie- en actiegroepen georganiseerd waarbij de gegevens van BinC, de hulpverleningsprocessen en de resultaten in dialoog met de sector, overheid en academici besproken worden en input geven voor benchmarking en benchmarking en voor het concretiseren van verbeteracties om de kwaliteit van de zorg te verhogen

Het geheel van deze elektronische applicaties laat ons toe om de nodige opvolging te doen en levert beleidsinformatie op een geaggregeerd niveau. Daarnaast bieden ze de gebruiker ondersteuning in de procesvoering en bevatten ze formulieren voor de verschillende stappen die zij ondernemen.

4. Participatieve basishouding

We spreken van een participatieve basishouding wanneer het recht op informatie, inspraak en participatie van ouders en minderjarigen gewaarborgd is in alle processen van de hulpverlening en een vanzelfsprekendheid is voor alle betrokken partners binnen de jeugdzorg.

Deze basishouding is op het niveau van de begeleiding genoegzaam in de sector ingeburgerd. We zijn ons ervan bewust dat participatie in alle geledingen van de hulpverlening aanwezig moet zijn. Daarom ontplooiën we strategieën opdat participatie op de andere niveaus - meso en macro - effectief en structureel een plek in (de organisatie van) de hulpverlening krijgt.

We houden hierbij voor ogen dat we moeten streven naar een maximale inbedding in bestaande structuren, eerder dan we nieuwe structuren wensen op te zetten en dat participatie niet de exclusieve verantwoordelijkheid van Jongerenwelzijn kan zijn. Ook hier gaan we op zoek naar creatieve cofinancieringsmodellen waar private en de verschillende publieke niveaus gaan samenwerken.

startnota voor bespreking

Kernvragen

1. Wat zijn de randvoorwaarden om enveloppenfinanciering in de sector te introduceren?
2. Wat zijn de kenmerken van een private initiatiefnemer als moderne, geresponsabiliseerde ondernemer?
3. Kan de omschreven verhouding tussen overheid en private initiatiefnemer nog geëxpliceerd worden?
4. Wat zijn de randvoorwaarden voor de installatie van privaat-publieke initiatieven?
5. Wat is de rol van de overheid en van andere overheden en waar kan samen gewerkt worden?
6. Welke inzet van middelen en personeel is nodig om een kwaliteitsvolle dienstverlening te organiseren?
7. Hoe kan de efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van onze dienstverlening op objectieerbare wijze opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd worden?
8. Hoe kan een participatieve basishouding in de hulpverlening geïntegreerd worden in de processen van de jeugdhulpverlening? Op welke manier kan een participatieve basishouding vorm krijgen binnen de jeugdzorg?
9. Op welke manier zullen de begrippen kwaliteit, efficiëntie en effectieve hulpverlening vorm krijgen in de processen en organisatie van de Integrale Jeugdhulp?

Bijlage

Aanbevelingen van de motie bij de maatschappelijke beleidsnota jeugdzorg van het Vlaams Parlement (stuk 1190 (2010 – 2011) – Nr. 5 ingediend op 27 juni 2011 (2010-2011) aangenomen door het Vlaams Parlement

7° inzake het jeugdbeleid:

- a) In te zetten op een doeltreffende ontsluiting en verspreiding van de beschikbare kennis over kinderen, jongeren, hun leefwereld en hun toekomstvisie en daarbij aandacht te hebben voor trends en hun effecten;

12° het aanbod van de jeugdhulpverlening op de volgende wijze kwalitatief en kwantitatief te versterken:

- e) Door samen met de sociale partners werk te maken van een verbeterd statuut en goede arbeidsomstandigheden voor alle hulpverleners
- f) Door te voorzien in ondersteuning (bijvoorbeeld onderling door ervaren consultants ten aanzien van nieuwe consultants), intervisie, supervisie en bijscholing bij consultants, opvoeders en hulpverleners, teneinde de complexiteit van problemen aan te kunnen;
- g) Door te anticiperen op de verwachte uitstroom van het personeel in de jeugdhulpverlening;
- h) Door, vertrekkende van de hulpvraag van het kind of de jongere, te zorgen voor een versoepeling van de mogelijke combinaties van zorg zonder al te veel administratieve en regelgevende belemmeringen;

13° inzake de rechtspositie van de betrokkenen:

- a) Te waken over het recht op informatie en het recht op inspraak van kinderen en jongeren in de hulpverlening.

14° inzake gegevensverzameling en wetenschappelijk onderzoek:

- a) Verder werk te maken van de ontsluiting van gegevens over de instroom, doorstroom en uitstroom in de jeugdhulpverlening;
- b) Te investeren in wetenschappelijke kennis en onderzoek naar hulpverleningstrajecten.