



De organisatie van een geïntegreerde gezins- en jeugdhulp

Naar een decreet-Integrale 3.0?

Gianni Loosveldt
Kenniscentrum Gezinswetenschappen

Colofon

Referentie Loosveldt, G. (2023). *De organisatie van een geïntegreerde gezins- en jeugdhulp: naar een integrale 3.0?* Brussel: Kenniscentrum Gezinswetenschappen (Odisee).

Contact Odisee - Kenniscentrum Gezinswetenschappen
Huart Hamoiriaan 136, 1030 Schaarbeek
02-240 68 40
kcgezinswetenschappen.odisee.be
kcgezinswetenschappen@odisee.be

1. Inhoud

1. Inhoud	3
2. Situering	5
3. Toepassingsgebied	8
3.1 Samenwerking tussen actoren	8
3.2 Samenwerking met partners uit andere beleidsdomein	10
3.3 Niet enkel van toepassing op samenwerking.....	13
4. Regelgeving als passe-partout	14
4.1 ‘Eerder verbindend dan normerend’?	14
4.2 Doelregelgeving.....	15
4.3 Vragen en opmerkingen bij de juridische draagwijdte van een aantal bepalingen 16	
4.3.1. (Mogelijke) verplichtingen van actoren.....	16
4.3.2. Niet nader bepaalde voorwaarden voor netwerken.....	17
4.3.3. (Vermeende) aanspraak op trajectbegeleiding	28
4.3.4. De verplichting om bij te schakelen.....	30
5. Assumpties	32
5.1 De bijdrage door actoren aan een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving neigt naar <i>overschatting</i>	32
5.2 Dé formule van preventie, vroegdetectie en vroeginterventie voor ‘kansrijk opgroeien’ is niet zonder risico	33
5.3 De nieuwe constellatie leidt niet per definitie tot meer ‘eigen regie’	35
6. Organisatie van beleid of organisatie van gezins- en jeugdhulp?	39
6.1 ‘Geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’	39
6.2 Organisatie van een geïntegreerde gezinsondersteuning en jeugdhulp	39
6.3 Missie van Opgroeien regie.....	40
6.3.1. Een decretaal verankerde missie.....	40
6.3.2. Domeinen voor het geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid.....	40
6.3.3. ‘Toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ als domein voor het geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid.....	42
6.4 Monitoring.....	43
7. Voluntarisme versus rechtsbescherming.....	44
7.1 Meer dan goodwill en inzet?.....	44

7.2 Geïntegreerde gezinsondersteuning en jeugdhulp vraagt om méér gegevensuitwisseling	45
8. Begrippenapparaat	46
9. Proeftuinen	48
10. Tot slot.....	50
11. Bibliografie	55

2. Situering

Op 17 november 2023 keurde de Vlaamse Regering het [voorontwerp van decreet](#) 'over de organisatie van een **geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid**' goed. Dit beleid beoogt aan aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context (de doelgroep) "een continuüm van integraal toegankelijke en kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning te bieden, zo vroeg als nodig en zo nabij mogelijk in hun leefomgeving" (art. 4, vijfde lid) (Vlaamse Regering, 2023a).

Het voorontwerp van decreet vertrekt, aldus de [memorie van toelichting](#), van het inzicht dat "verschillende grenzen [...] belemmeren dat [...] echt geïntegreerd, effectief en vanuit gedeelde doelstellingen [kan worden gewerkt]" (Vlaamse Regering, 2023b, p. 3).

Het voorontwerp kwam tot stand nadat vier administraties (Opgroeien regie, Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Zorg en Gezondheid) eind 2021 een '[Inspiratienota](#)' lanceerden. Deze nota, waarvan Opgroeien regie de trekker was, droeg als titel 'Vroeg en Nabij. Naar een geïntegreerd beleid voor kinderen, jongeren en gezinnen binnen welzijn, volksgezondheid en gezin'.

Het werkstuk omschreef zichzelf als "[een plan dat verder bouwt] op eerdere plannen", maar "[hiervan verschilt] omdat het de ambitie heeft om tot een veel verregaandere integratie van dienstverlening over niveaus, disciplines en agentschappen te komen" (p. 3). We lezen dat de betrachting om "verder [te werken] op de efficiëntie en de effectiviteit van het inzetten van menselijk kapitaal alleen kan door reorganisatie van de hulpverlening" (p. 12).

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2022, p.6) stelde dat "[d]e inspiratienota [...] nog te versnipperd [is] om het kader te zijn voor nieuw beleid. De keuzes zijn daarvoor nog te weinig gemotiveerd en te weinig overlegd en is er onduidelijkheid over het gewicht dat toegekend wordt aan bepaalde onderwerpen".

De Inspiratienota kreeg een vervolg met besprekingen in zes 'strategische cirkels' of 'kerngroepen': (1) lokale netwerken, met als subthema (2) kinderopvang, (3) erkennen en financieren, (4) diagnostiek en inschaling, (5) bovenlokale netwerken, met als subthema (6) zorgcontinuïteit. Op deze

werkwijze kwam er kritiek van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2022) ('top-down vastgelegd vanuit een managements- of aanbodperspectief')¹.

De werkzaamheden van de kerngroepen moesten leiden tot een conceptnota die tegen de zomer van 2023 aan de Vlaamse Regering zou worden voorgelegd. Die timing bleek niet haalbaar.

Het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Odisee Hogeschool organiseerde op 15 februari 2023 'Bijchakelen met Vroeg en Nabij', in de verwachting dat de volgende stap gezet zou zijn, een [conceptnota](#) van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De titel van de studiedag speelde in op de andere manier van werken die beoogd wordt, het 'bijchakelen', weg van het klassieke doorverwijzen. Die conceptnota werd voorgelegd aan de Vlaamse Regering op 17 februari 2023.

Vandaag ligt een voorontwerp van decreet voor. Het voorontwerp van decreet formuleert **twee strategische doelstellingen** voor de organisatie van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid. Ten eerste wordt de realisatie beoogd van een **positieve, rijke en inclusieve leefomgeving** voor de doelgroep.

Ten tweede is dit beleid gericht op het **tijdig realiseren van toegankelijke, inclusieve, continue, participatieve, effectieve en adequate zorg- en ondersteuningstrajecten** voor de doelgroep (art. 5, tweede lid). Het spreekt voor zich dat geen weldenkend mens hiertegen gekant kan zijn. Een commentaar op een aanzet van regelgeving is dus niet noodzakelijk een kritiek op een brede ratio legis.

In dit rapport behandelen we de inhoud van het voorontwerp van decreet. Eerst staan we stil bij het toepassingsgebied van het voorontwerp. Hierbij peilen we naar de draagwijdte van de beoogde samenwerking tussen actoren (hoofdstuk 3). Reikt die verder dan het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin? Daarna kijken we hoe de vertaalslag van de beleidsvisie is gebeurd in het voorontwerp van decreet. Ook stellen we vragen bij de juridische draagwijdte van een aantal bepalingen (hoofdstuk 4).

Het voorontwerp van decreet steunt op een aantal assumpties. Deze lichten we door (hoofdstuk 5). Ook roepen we de vraag waarom gesproken wordt over de organisatie van een geïntegreerd gezins-

¹ De Raad meent bovendien "dat de keuze voor de cirkels te weinig voort vloeit uit de eerder geschetste uitdagingen. De cirkels lijken erg top-down vastgelegd vanuit een managements- of aanbodperspectief. De raad vreest vooral dat dit de uitdaging om te vertrekken vanuit de noden van kinderen, jongeren en gezinnen sterk zal overschaduwden. Waarom is er bijvoorbeeld niet gekozen voor cirkels die de vragen rond preventie, co-creatie en participatie, rond basiszorg- en ondersteuning versus gespecialiseerde zorg, behandelen?" (Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2022, p. 14).

en jeugdhulpbeleid, terwijl eigenlijk een geïntegreerde gezins- en jeugdhulp wordt bedoeld (hoofdstuk 6).

Het voorontwerp van decreet geeft blijk van veel voluntarisme. Tezelfdertijd is er de vraag hoe zich dat verhoudt tot de noodzakelijke rechtsbescherming (hoofdstuk 7).

We becommentariëren het begrippenapparaat (hoofdstuk 8) om vervolgens af te ronden met een hoofdstuk over de voorziene proeftuinen (hoofdstuk 9) en enkele slotbeschouwingen (hoofdstuk 10).

Gianni Loosveldt

12 december 2023

3. Toepassingsgebied

3.1 Samenwerking tussen actoren

Het voorontwerp van decreet is volgens artikel 3 van toepassing op de **samenwerking** tussen actoren in het kader van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid wat betreft de zorg en ondersteuning voor aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context (hierna 'de doelgroep') die betrekking heeft op de volgende regelgeving: decreet-Opgroeien regie (2004)², decreet-Opvang baby's en peuters (2012)³, decreet-Integrale Jeugdhulp (2013)⁴, decreet-Preventieve Gezinsondersteuning (2013)⁵ en decreet-Buitenschoolse Activiteiten (2019)⁶.

Een **actor** is "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die zorg of ondersteuning voor aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context organiseert of aanbiedt" (art. 2, 1°).

Het voorontwerp van decreet steunt op de idee **dat 'verschillende grenzen' het geïntegreerd werken in de weg staat** (zie 2). Dat willen we best aannemen, maar een concrete en grondige analyse hiervan in bijlage bij het voorontwerp zou niet misstaan hebben. **Wat is de aard van die belemmeringen?** Vloeien ze voort uit welzijnsrechtelijke bepalingen (welke dan?), andere wetgeving, administratieve praktijken, gewoonte, ... Als verschillende subsidieregimes aan de basis van het probleem liggen, welke oplossingen kunnen daar tegenover geplaatst worden?

Dat het voorontwerp van decreet ook betrekking heeft op de kinderopvang mag verbazen, vermits kinderopvang in de conceptnota uit beeld was verdwenen.

Het is ook vreemd dat de centra voor leerlingenbegeleiding apart worden vermeld in het toepassingsgebied van het voorontwerp van decreet. Bepaald wordt dat zij, "[v]anuit hun draaischijffunctie, met name toeleiding en terugkoppeling naar de schoolcontext, [...] betrokken

² Decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie, *Belgisch Staatsblad* 7 juni 2004.

³ Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, *Belgisch Staatsblad* 15 juni 2012.

⁴ Decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

⁵ Decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, *Belgisch Staatsblad* 29 januari 2014.

⁶ Decreet van 3 mei 2019 houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, *Belgisch Staatsblad* 27 juni 2019.

[worden] in het realiseren van de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid [...]” (art. 3, vijfde lid). De CLB’s vallen reeds onder het toepassingsgebied van integrale jeugdhulp.⁷

Het voorontwerp is ook van toepassing op de samenwerking tussen de bovengenoemde actoren en de actoren die zorg en ondersteuning bieden met toepassing van volgende regelgeving, voor zover deze zorg en ondersteuning betrekking hebben op de doelgroep: VAPH-decreet (2004)⁸, decreet-Geestelijke Gezondheid (2019)⁹, Eerstelijnsdecreet (2019)¹⁰ en Besluit Departement Zorg (2023)¹¹. Met deze bepaling worden dus ook de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW’s), de multifunctionele centra (MFC’s), de centra voor ambulante revalidatie en de centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG’s) gevat. De CAW’s, MFC’s en CGG’s worden al gevat door het Decreet-Integrale Jeugdhulp¹².

Het Eerstelijnsdecreet voorziet in zorgraden die minstens samengesteld zijn uit afgevaardigden van (1) lokale besturen, (2) de eerstelijnszorgaanbieders van verschillende disciplines, de woonzorgcentra, diensten voor gezinszorg, diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen, centra algemeen welzijnswerk, (3) de verenigingen van personen met een zorg- en ondersteuningsvraag en (4) de erkende verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers (art. 12). Het is blijkbaar de bedoeling om de werking van die zorgraden te verbreden om aansluiting te vinden bij het opzet van het voorontwerp van decreet¹³. Eerder werd in een nota aan de Vlaamse Regering voorgesteld om “de opdrachten van de verschillende WVG-domeinen [te] laten connecteren met de netwerkfunctie van de zorgraden” (Crevits, 2022).

⁷ In de memorie van toelichting lezen we: “Wat de actoren betreft die binnen de integrale jeugdhulp gevat zijn door het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, wordt in het laatste lid van artikel drie uitdrukkelijk vermeld dat uitsluitend de centra voor leerlingenbegeleiding gevat zijn binnen het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet. Samenwerking met partners zoals scholen, internaten en leersteuncentra is slechts gevat onder het derde lid van artikel drie” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 9). Het voorontwerp van decreet haalt het decreet van 27 april 2018 niet aan.

⁸ Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *Belgisch Staatsblad* 11 juni 2004.

⁹ Decreet van 5 april 2019 betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, *Belgisch Staatsblad* 17 mei 2019.

¹⁰ Decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders, *Belgisch Staatsblad* 24 mei 2019.

¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 over het Departement Zorg, *Belgisch Staatsblad* 31 mei 2023.

¹² Art. 3, § 1 Decreet van 12 juli 2013.

¹³ In een nota aan de Vlaamse Regering van 9 december 2012 lezen we: “In heel wat zorgraden wordt er op een relatief enge manier gekeken naar het lidmaatschap. In nogal wat zorgraden valt dit lidmaatschap samen met ‘zitting hebben in het bestuursorgaan van de zorgraad’ (dat meestal als ‘de zorgraad’ benoemd wordt)” (Crevits, 2022).

3.2 Samenwerking met partners uit andere beleidsdomein

De actoren kunnen, aldus het voorontwerp van decreet, samenwerken met partners uit andere beleidsdomeinen ‘in binnen- of buitenland’ om de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid te realiseren (art. 3, derde lid)¹⁴. Dit lijkt eerder een zwaktebod.

Hoe geïntegreerd of integrerend is het beleid dat de verantwoordelijkheid voor die samenwerking bij het werkveld in het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin (WVG) legt? De woorden ‘onderwijs’, ‘wonen’ of ‘jeugdwerk¹⁵’ komen bijvoorbeeld geen enkele keer voor in het voorontwerp van decreet¹⁶. Een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving (zie art. 6) kan niet enkel worden waargemaakt door het werkveld dat valt onder het beleidsdomein WVG. Hoe ver springt men met de preventieve gezinsondersteuning als de huisvesting van gezinnen ondermaats is?

Dat is ook wat we opwerpen tegen **de Eerste 1.000 Dagen**. Deze werden in de Inspiratienota als hoeksteen van de preventieve gezinsondersteuning aangeduid. Hiermee dreigen belangrijke inzichten rond de ontwikkeling van het ongeboren leven en heel jonge kinderen herleid te worden tot een exclusieve verantwoordelijkheid van de preventieve gezinsondersteuning, zeg maar **een zaak van ouders en opvoeding**.

Roose (Vlaams Parlement, 2011a) stelde dat door grootscheepse inspanningen in de vorm van ouderschapsondersteuning de perceptie en verwachting kan ontstaan dat **problemen waarvan de oorzaken op macroniveau te situeren zijn, op microniveau opgelost kunnen worden**. Hij waarschuwt dat er een eenzijdige visie op de problemen van gezinnen kan ontstaan door te veel de nadruk te leggen op opvoeding en er te veel heil van te verwachten. Indien het gewenste resultaat

¹⁴ In de Inspiratienota luidde het dat andere beleidsdomeinen ‘uitgenodigd’ zullen worden om de dialoog mee aan te gaan (p. 2).

¹⁵ De Vlaamse Jeugdraad (2021) zet zich af tegen concurrentie tussen het bestaande jeugdwerk en de inloophuizen enerzijds en de OverKop-huizen anderzijds. Het voorontwerp van decreet sluit deze concurrentie niet uit.

¹⁶ Het Raadgevend Comité bij Opgroeien (2022) merkte in zijn advies bij de Conceptnota op dat de relatie met onderwijs meer aandacht verdient en dat er met de verschillende beleidsdomeinen een partnerschap met gedeelde verantwoordelijkheid moet worden aangegaan.

dan niet bereikt wordt, kunnen de betrokkenen geculpabiliseerd worden (zie ook Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2022).

De Eerste 1.000 Dagen lijken vaak in een luchtbel te hangen, ontdaan van veel sociaaleconomische realiteitszin. We kunnen het daarbij hebben over onversneden armoede, maar ook over het tweeverdienersmodel dat op gespannen voet kan staan met *de Eerste 1.000 Dagen*.

Heel wat ‘risicofactoren’ situeren zich buiten het bereik van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Actoren moet zich niettemin engageren om binnen de leefomgeving van de doelgroep in te zetten op preventie door onder meer risicofactoren te verminderen (art. 6, tweede lid, 2°, b))

Zij moeten de ‘impact’ van hun handelen zichtbaar en transparant maken (art. 21, 1°), wel wetende dat ‘geen’ of ‘weinig’ impact niet noodzakelijk op het conto van de actoren moet komen. Zal de impact zo worden opgevat dat het toelaat om de onderliggende oorzaken van problemen aan te pakken (Emmery et al., 2023)?

Actoren moeten zich engageren om een bijdrage te leveren aan de realisatie van kwaliteitsvolle, inclusieve en integraal toegankelijke plekken en kwaliteitsvol, inclusief en integraal **toegankelijk aanbod** binnen de leefomgeving van aanstaande ouders (art. 6, 1°).

In de memorie van toelichting wordt een ‘rechtenbenadering’ aangehangen “om na te denken over collectieve vraagstukken die de minimale levensbehoeften overstijgen” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 18). **Niet enkel de toegang tot dienstverlening** moet centraal staan, maar “vooral het realiseren van rechten”. Hiermee wordt wel heel veel gewicht op de schouders van de actoren gelegd.

Scholen zijn heel ‘nabij’. Alleen al vanuit die optiek **mocht het beleidsdomein onderwijs expliciet gevat worden in dit voorontwerp van decreet.**

De kinderopvang kan een rol spelen in het mee bieden van een *zorggarantie voor jonge kinderen*¹⁷ en aldus verbonden worden met de jeugdhulp.¹⁸ Een verbinding waarbij de opvang van baby’s en peuters samengaat met het kleuteronderwijs, als antwoord op een aantal aanzienlijke uitdagingen voor de kinderopvang, lijkt met dit voorontwerp van decreet niet aan de orde. Het zou ons nochtans dichter bij een geïntegreerd gezinsbeleid brengen, ook al duurt dit vijftien jaar, zoals in Zweden.

¹⁷ Zie rondzendbrief van 29 mei 2018 betreffende zorggarantie bij uithuisplaatsing van jonge kinderen in Vlaanderen.

https://www.jeugdhulp.be/sites/default/files/documents/180529_rondzendbrief_werf_2_zorggarantie.pdf

¹⁸ Pro memorie: de centra voor kindercare en gezinsondersteuning gaan terug op ‘kinderdag- en nachtverblijven’ (Schepers, 1996).

“The significance of addressing organisational divisions in the field of ECEC cannot be overstated, as it greatly impacts the accessibility and quality of services provided to children and families. Research has shown that children from disadvantaged backgrounds are often underrepresented in [Early Childhood Education and Care] settings, and those who do attend often receive subpar services. A contributing factor to this issue is the structural design of the ECEC system itself. ‘Split’ systems, where care for children ages 0-3 and education for children ages 3-6 are separated, can hinder accessibility, particularly for underprivileged or minority households. On the other hand, ‘integrated’ or ‘unitary’ systems that offer comprehensive care and education for the entire pre-primary age group have numerous advantages. [...] Additionally, split systems create a significant transition point at age three, which can be disruptive for both children and families. This shift requires children to adjust to new learning environments and expectations, potentially leading to emotional and developmental challenges. Parents may also have concerns about their child’s well-being and adjustment to a more structured educational setting. Ensuring continuity across various levels of ECEC is essential for both children and families to facilitate a smooth educational progression. Integrated ECEC models and unified pedagogical approaches are increasingly recognised for their ability to benefit underprivileged groups by eliminating disruptive transitions and offering a consistent environment. These models also reduce the burden on families in terms of interpretation and adaptation while promoting easy access to services at all stages of a child’s development. Furthermore, integrated systems facilitate the exchange and advancement of expertise within organisations, resulting in improved overall quality of ECEC services” (Serapioni, 2023, p. 90-91).

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2022) beval aan “om van bij de start van deze strategische oefening ook de andere beleidsdomeinen te betrekken zodat domein-overstijgende beleidskeuzes kunnen worden gemaakt” (p. 8). Het heeft er alle schijn van dat andere beleidsdomeinen niet mee in bad getrokken wilden worden. **Vanuit het perspectief van gezinnen is dit ontwerp van decreet dan wellicht ook niet zo ‘integraal’ of ‘integreerend’.**

Het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid **slaat enkel op zorg en ondersteuning**, getuige de missie in het voorontwerp van decreet: “Het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid wil zorg en ondersteuning organiseren met het oog op het vrijwaren van de ontplooiingskansen van kinderen en jongeren, waar ze ook geboren zijn en hoe ze ook opgroeien, en met het oog op het bevorderen van het welzijn en de gezondheid van alle kinderen en jongeren om op die manier hun recht op kansrijk opgroeien te garanderen” (art. 4, eerste lid, eigen onderlijning). In ‘geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’ zit **enkel gezinshulpbeleid of gezinsondersteuningsbeleid vervat, maar niet het ruimere gezinsbeleid.**

We lezen ook dat de lokale besturen, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden betrokken moeten worden in het realiseren van de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid (art. 3, vierde lid). Dit wordt in het voorontwerp van decreet niet nader gespecificeerd. Lokale besturen hebben de regierol met betrekking tot de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Dit betekent dat zij de opdracht hebben om dit aanbod maximaal af te stemmen op de lokale behoeften.¹⁹

3.3 Niet enkel van toepassing op samenwerking

Het decreet is niet enkel van toepassing op samenwerking. Meerdere bepalingen gelden ook **los van samenwerking**. Dit is het geval voor de werkingsprincipes die de actoren moeten hanteren “in de organisatie van zorg en ondersteuning” (art. 14). Het gaat dan onder meer om outreachend werken (art. 17) en impactgedreven handelen (art. 21).

¹⁹ Art. 7, § 1, eerste lid Decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *Belgisch Staatsblad* 26 februari 2018.

4. Regelgeving als passe-partout

4.1 ‘Eerder verbindend dan normerend’?

We stellen vast dat uit het voorontwerp van decreet heel wat **ambitie** spreekt, getuige het aandeel in de tekst van de **missie, (strategische en operationele) doelstellingen en (werkings)principes**. Met ambitie is niets fout, ook al spruit die voort uit analyses die we al jaren, zelfs decennia meeslepen. Edoch, wellicht ‘an inconvenient truth’, maar wie zich aan regelgeving waagt, moet ook daadwerkelijk regelgeving beogen. De toon was eigenlijk al gezet met de Inspiratienota waarin gepleit werd voor een kaderdecreet dat “eerder verbindend dan normerend is”.

“We kiezen voor duidelijke en gedeelde doelstellingen en afspraken samengebracht in een nieuw kaderdecreet. Een kaderdecreet dat gedeelde inzichten integreert, zal ons toelaten samen werk te maken van een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid. Dit betekent niet dat we allemaal hetzelfde doen, wel dat elk vanuit zijn specifieke opdracht en kerntaak samenwerkt om groei- en ontwikkelingskansen voor alle kinderen en jongeren maximaal te garanderen. Een gezamenlijk en eenvoudig kader, eerder verbindend dan normerend, besteedt ook aandacht aan hoe we in de toekomst de dienstverlening zelf, maar ook de erkenning en de financiering van de partners vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid op het terrein vormgeven” (p. 15).

Er gelden twee operationele doelstellingen voor de actoren van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid. Een actor is elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die zorg of ondersteuning voor aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context (hierna de doelgroep) organiseert of aanbiedt (art. 2, 1°):

- 1) Een **positieve, rijke en inclusieve leefomgeving van de doelgroep**. Aan deze doelstellingen moeten de actoren *bijdragen* (art. 6, eerste lid).

- 2) Zorg en ondersteuning **in participatie en co-creatie** met de doelgroep conform twee werkingsprincipes²⁰ (een opdracht van de actoren) (art. 7), zijnde
- zorg en ondersteuning vanuit de *eigen regie*, de *eigen kracht* en de *eigen verantwoordelijkheid* van de doelgroep (art. 22);
 - zorg en ondersteuning in participatie en in co-creatie met de doelgroep (art. 23), wat dus een hernemen is van art. 7.

In wezen komen de ambitie in het voorontwerp van decreet overeen met wat eerder al werd vooropgesteld in het beleid, onder meer via de conceptnota.

Deze ambities maken het hoofdbestanddeel uit van de tekst. Daar knelt het schoentje. Ofwel ontbreekt het **normatieve karakter** hiervan, ofwel is het koffiedik kijken welke de **rechtsgevolgen** zullen/kunnen zijn. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Wie zich begeeft in de normatieve ruimte van regelgeving, moet ook daadwerkelijk regelgeving beogen.

Zelfs met het passe-partout-argument van een ‘kaderdecreet’, bestaat hierover gereede twijfel.

4.2 Doelregelgeving

Wanneer men het voorontwerp van decreet als zogenaamde ‘**doelregelgeving**’ zou presenteren (in de memorie van toelichting is sprake van ‘doelbepalingen’, p. 3), dan nog moet worden geëxpliciteerd wat de rechtsgevolgen zijn van het niet halen van de vooropgestelde doelen²¹. Van doelregelgeving kan worden gesproken als in het voorschrift of de regelgeving de nadruk ligt op de te bereiken uitkomst (het doel). Bij doelregelgeving heeft de adressant de vrijheid om op zijn eigen wijze de uitkomst van het voorschrift te bereiken. Bij hem ligt het initiatief voor de aanpak om tot de uitkomst te komen, en niet bij de regelgever. Bij doelregelgeving worden niet of slechts in beperkte mate specifieke handelingen voorgeschreven (Timmer, 2012).

²⁰ Het voorontwerp van decreet benoemt nog andere werkingsprincipes: proactief handelen (art. 15), fysieke en relationele nabijheid (art. 16), outreachend werken (art. 17), generalistisch werken (art. 18), politiserend handelen (art. 19), oplossings- en krachtgericht werken (art. 20), impactgedreven handelen (art. 21).

²¹ In artikel 27, eerste lid krijgt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om netwerken te financieren aan de hand van een enveloppefinanciering. In het voorontwerp van decreet lezen we dat ‘de principes van doelregelgeving’ en een ‘resultaatsgerichte financiering’ daarbij centraal staan. Cf. infra.

Tegen het inzetten van doelregelgeving in het welzijnsrecht kunnen **grote reserves** worden geformuleerd (Loosveldt, 2023). Pleitbezorgers van deregulering en doelregelgeving moeten er onder meer voor beducht zijn dat het schrappen of downsizen van rechtsregels niet gepaard gaat met **nog meer richtlijnen allerhande** ('pseudo-regelgeving') die tot stand komen in de schoot van een administratie. Dit mogen dan wel geen rechtsregels zijn, zij willen - bij de gratie van degene die ze uitvaardigt en degene die het toezicht uitoefent – toch bindend zijn.

4.3 Vragen en opmerkingen bij de juridische draagwijdte van een aantal bepalingen

Hieronder formuleren wij een aantal punctuele vragen en opmerkingen bij de juridische draagwijdte van een aantal bepalingen. Het gaat om de (mogelijke) verplichtingen in hoofde van actoren, de niet nader bepaalde voorwaarden waaraan netwerken moeten voldoen, de vermeende aanspraak op trajectbegeleiding en de 'verplichting' om bij te schakelen.

4.3.1. (Mogelijke) verplichtingen van actoren

Het voorontwerp van decreet legt de Vlaamse Regering op om het **toezicht te organiseren op de naleving** van de bepalingen van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan (art. 35, eerste lid).

Wanneer worden de bepalingen van dit decreet *nageleefd* in de zin van art. 35, eerste lid? Welke **verplichtingen** wegen op **individuele actoren**? Het voorontwerp van decreet bepaalt dat elke actor binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid zich moet 'engageren' om intersectoraal en interdisciplinair samen te werken vanuit een *gedeelde verantwoordelijkheid* om de doelstellingen van dit beleid en de eventuele specifieke doelstellingen van het netwerk in het kader van dit beleid te realiseren. Hij moet daarbij de vooropgestelde principes in acht nemen/hanteren (art. 14, eerste lid en 24, eerste lid).

Ook in het decreet-Integrale Jeugdhulp wordt in die termen gesproken. Het zal de lezer dan ook niet verbazen dat de subtitel van deze bijdrage ('Naar een decreet-Integrale 3.0?') hierop inspeelt.

“Integrale jeugdhulp heeft betrekking op de samenwerking en afstemming in de jeugdhulp met als doel een gezamenlijk engagement aan te gaan ten behoeve van minderjarigen, hun ouders en, in voorkomend geval, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving [...]”²².

Het mag duidelijk zijn dat de verplichting om ‘zich te engageren’ bezwaarlijk als een rechtsnorm kan worden beschouwd die zich leent tot handhaving. Daarom houdt het voorontwerp van decreet een stok achter de deur: de Vlaamse Regering krijgt de mogelijkheid om aan **actoren voorwaarden op te leggen om de samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid te realiseren** (art. 24, tweede lid). **Actoren kunnen op die basis tot eender welke samenwerking worden verplicht.**

Deze delegatie aan de uitvoerende macht is veel **te ruim** en zorgt voor rechtsonzekerheid.

Het is ook **niet duidelijk welke de aard is van de opgelegde voorwaarden met het oog op samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid**. Gaat het om erkenningsnormen (te onderscheiden van erkenningsvoorwaarden voor netwerken)? Noteer ook dat de delegatie in artikel 24, eerste lid niet kan worden gebruikt worden om verplichtingen op te leggen die los staan van die samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid (al zal wellicht veel hieronder gevat kunnen worden).

Maar geen nood, ook hiervoor is er een passe-partout-bepaling gecreëerd: artikel 25 van het voorontwerp biedt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om **voorwaarden op te leggen in het kader van de uitvoering van opdrachten in het kader van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid**.

Welke zijn dan die opdrachten? Gaat het om opdrachten die afgeleid zouden kunnen worden uit de operationele doelstellingen? Als dat zo is, waarom wordt dat dan niet geëxpliciteerd?

4.3.2. Niet nader bepaalde voorwaarden voor netwerken

a) Bestaande netwerken

²² Art. 8 Decreet van 12 juli 2013.

Het voorontwerp van decreet stelt dat vier netwerken ‘binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’ worden erkend: (1) Huizen van het Kind, (2) OverKop, (3) Eén gezin één plan (1G1P) en (4) geblokkeerde ontwikkelingstrajecten (art. 26, § 1, eerste lid).

Uit de tekst kan niet worden afgeleid wat dit impliceert. In de memorie van toelichting lezen we dat “de netwerkbepaling [...] [o]p termijn ook een alternatieve rechtsgrond [kan] bieden voor de huidige samenwerkingsverbanden Huizen van het Kind, al dan niet in verbinding met de OverKopnetwerken en de samenwerkingsverbanden Eén Gezin Eén Plan” (p 30). Blijkbaar is de regelgever vandaag nog niet in staat om een dergelijk ‘fusienetwerk’ te omschrijven.

(1) Voor de **Huizen van het Kind** is er het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning (2013), uitgevoerd met een besluit van de Vlaamse Regering in 2014.²³ Uit die regelgeving blijkt geen sterke verbinding met de jeugdhulp (wat wel verwacht wordt in het kader van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid).²⁴

(2) Ook de **OverKophuizen** worden gesubsidieerd in het kader van de preventieve gezinsondersteuning.²⁵ De decretale basis hiervoor ligt in het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning dat de Vlaamse Regering toelaat om binnen de perken van de begrotingskredieten een subsidie toe te kennen aan elke actor die een vernieuwend aanbod wil ontwikkelen op het vlak van preventieve gezinsondersteuning (art. 18). OverKophuizen kunnen niet te eeuwigden dagen als ‘vernieuwend aanbod’ worden gezien. ‘OverKop’ zonder enige nadere omschrijving in het voorontwerp van decreet kan bezwaarlijk volstaan als decretale basis voor erkenning en subsidiëring.

In de vigerende subsidienormen voor OverKophuizen lezen we dat de doelstellingen (o.m. jongeren gepast ondersteunen op het vlak van mentaal welzijn) ook verwezenlijkt kunnen worden in combinatie met andere doelstellingen binnen de volgende beleidsdomeinen, beleidsvelden of ‘inhoudelijk structurelementen’: de jeugd, de gelijke kansen en de inburgering en de integratie, onderwijs en vorming, werk en de sociale economie en

²³ Decreet van 29 november 2013; Besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2014 tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, *Belgisch Staatsblad* 4 augustus 2014.

²⁴ Een Huis van het Kind moet zijn aanbod bekend maken op het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp en daarbij afstemmen op welke wijze informatie met betrekking tot het aanbod zal doorstromen naar de jeugdhulpaanbieders en de gebruikers binnen de integrale jeugdhulp: art. 12, § 1, vierde lid Decreet van 29 november 2013.

²⁵ Art. 10-14 Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 over de financiering van vernieuwend aanbod in de preventieve gezinsondersteuning, *Belgisch Staatsblad* 15 april 2021.

armoedebeleid.²⁶ Hier vinden we de aanzet van een beleid dat een integrale benadering beoogt.

- (3) Het samenwerkingsverband **1G1P** wordt slechts ‘geregeld’ door een [rondzendbrief](#) van 16 juni 2020, waarin een oproep voor dergelijke samenwerkingsverbanden wordt gelanceerd. In de oproep lezen we dat “[d]e teamwerking ‘1 gezin, 1 plan’ [zich] beweegt tussen de basisvoorzieningen en de meer gespecialiseerde jeugdhulp” (p. 5). Moet het voorontwerp van decreet de decretale basis verschaffen voor de erkenning van dit samenwerkingsverband? Eerder dan impliciet te verwijzen naar een rondzendbrief (die sowieso al niet normatief zou mogen zijn), doet de wetgever er goed aan te verduidelijken wat verstaan moet worden onder ‘1 gezin, 1 plan’.
- (4) ‘De jeugdhulp’ kreeg de opdracht om **een hulpprogramma uit te voeren met het doel om trajecten van jongeren te deblokken**. Dit moet gebeuren door de organisatie van een geïntegreerde zorg en ondersteuning. De regels hiervoor werden in 2023 bepaald²⁷ met als decretale basis het decreet-Integrale Jeugdhulp. Het decreet machtigt de Vlaamse Regering immers om voor bepaalde specifieke doelgroepen of problematieken hulpprogramma’s vast te leggen en de toegankelijkheid van de modules in het hulpprogramma’s te bepalen. Een hulpprogramma is “een voorzieningenoverstijgend en gecoördineerd geheel van jeugdhulpverlening dat bestaat uit een combinatie van modules, afgestemd op de hulpvraag, die al dan niet gelijktijdig ingezet worden met de focus op een specifieke doelgroep of problematiek”²⁸.

We lezen dat aan deze vier netwerken opdrachten kunnen worden ‘toegekend’ (lees: ‘opgelegd’) om de in het voorontwerp vermelde doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid, te realiseren (art. 26, § 2, tweede lid).²⁹ We mogen er dus vanuit gaan dat deze netwerken *bijkomende* opdrachten zullen krijgen.

Het heeft er alle schijn van dat de regelgever wil **surfen op de bestaande structuren achter deze netwerken om grotere verbanden met ruimere opdrachten te realiseren**.³⁰ De uitvoering van het

²⁶ Art. 12 Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021.

²⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2023.

²⁸ Art. 2, § 1, 20° en 16 Decreet van 12 juli 2013.

²⁹ We lezen niet dat zij in het kader van hun erkenning moeten voldoen aan die doelstellingen.

³⁰ In de Conceptnota werd bepaald dat “[s]amenwerkingen [...] in functie [staan] van trajecten op maat, die vorm krijgen in dialoog met de cliënt”. Hiervoor zou de overheid geen nieuwe structuren [creëren], maar [in]zetten [...] op bestaande dynamieken, zoals onze intersectorale zorgnetwerken, de

voortontwerp van decreet kan dus inhouden dat Huizen van het Kind opdrachten zullen moeten vervullen die strikt genomen buiten de preventieve gezinsondersteuning vallen, toch?

Is de evaluatie van deze vier netwerken evenwel van dien aard dat zij méér op hun bord kunnen nemen?

Zo wordt in de memorie van toelichting onder meer gesuggereerd om diagnostiek (als brede indicatiestelling) te laten uitvoeren bij/door de Huizen van het Kind (Vlaamse Regering, 2023b).

Praktijkgericht onderzoek naar de implementatie van 1G1P binnen de jeugdhulp mag het enthousiasme wat temperen:

“In de oproep van de Vlaamse overheid wordt duidelijk weergegeven wat men wil bereiken. Het organisatorisch kader om dit via samenwerkingsverbanden te realiseren is uitgetekend, maar een concrete inhoudelijke uitwerking blijft achterwege” (Van Loon & Melis, 2022, p. 105).

De mediaan van de subsidiëring van de **Huizen van het Kind** bedraagt 7.840 EUR. Het hoogste subsidiebedrag bedraagt 87.500 EUR (Opgroeien, 2023). Dat mag helpen één en ander perspectief te plaatsen.

Uit de rapportage over de Huizen van het Kind blijft dat de meerwaarde van samenwerking binnen en dankzij het Huis van het Kind wordt over het algemeen expliciet wordt erkend, zowel voor de gezinnen als voor de partners. Partners hebben elkaars werking leren kennen en gezinnen worden op die wijze beter toegeleid naar het bestaande aanbod binnen het werkingsgebied. Tot daar het positieve.

“Verdere verdieping van de samenwerking door gezamenlijk uitdagingen te signaleren, hiaten aan te pakken, betere afstemming van het aanbod te realiseren ... blijkt geen evidentie. Geïntegreerd samenwerken en co-creatie wordt vaak gezien als een surplus, waarvoor de tijd en engagement ontbreekt” (Opgroeien, 2023, p. 39).

“Vele organisaties, inclusief de lokale teams van Kind en Gezin, plooiën terug op de eigen opdrachten. Dit spanningsveld tussen eigen aanbod en vraag naar samenwerking is zichtbaar in elke cluster” (Opgroeien, 2023, p. 44).

samenwerkingsverbanden Eén gezin, één plan, eerstelijnszones, OverKop huizen of Huizen van het Kind” (p. 10) Dit vloeit niet ondubbelzinnig voort uit artikel 26, hoewel het niet uitgesloten is.

In de praktijk zien we dat de meeste Huizen van het Kind deel nemen aan één of meer bovenlokale overlegplatformen (eigen platformen, zorgraden/eerstelijnszones, 1G1P en perinatale netwerken) (Opgroeien, 2023).

Minder dan een derde van de Huizen van het Kind geeft aan dat zij de beoogde doelgroep goed bereiken. Meer dan een kwart stelt de beoogde doelgroep niet of bijna niet te bereiken.

De meerderheid van de Huizen van het Kind heeft **geen specifieke perinatale werking**. Minder dan een kwart heeft dat in beperkte mate. De consultatiebureaus zijn een verplichte partner in een Huis van het Kind. Toch geeft meer dan één op vier Huizen van het Kind aan dat er geen samenwerking is (Opgroeien, 2023). **Ook dit plaatst ‘de Eerste 1.000 Dagen als hoeksteen van de preventieve gezinsondersteuning’, een uitdaging weergegeven in de Inspiratienota, in perspectief.**

Het voorontwerp van decreet vraagt van de actoren “**een proportioneel universele benadering**” (art. 6, tweede lid, 3° en 10, eerste lid, 2°), een term die al langer opduikt in beleidsteksten, meestal zonder echte verklaring of aanzet tot operationalisering. Het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning heeft het over “een universele dienstverlening, waarbij een basisaanbod dienstverlening wordt aangereikt aan elk kind en elk gezin” en waarbij “[a]ansluitend [...] een geïntegreerd supplementair aanbod [bestaat] dat aangepast is aan de noden van specifieke gezinnen, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de ondersteuning van maatschappelijk kwetsbare groepen” (art. 6, eerste lid).

De Huizen van het Kind komen moeilijk toe aan die benadering:

“Uitdagingen die geformuleerd worden bij heel wat Huizen van het Kind zijn het realiseren van een sociale mix, waarbij zowel kwetsbare als niet kwetsbare gezinnen bereikt worden. In de bevraging komt meermaals naar voor dat het zoeken naar evenwicht tussen specifieke acties voor bepaalde doelgroepen en universele dienstverlening een continue uitdaging is. De uitdaging is om op maat te werken van verschillende doelgroepen zonder te beperken tot categoriaal aanbod” (Opgroeien, 2023, p. 11).

Huizen van het Kind hebben **doorgaans een duidelijke link met de kinderopvang** (lokaal loket kinderopvang, lokaal overleg kinderopvang en buitenschoolse opvang) (Opgroeien, 2023).

Hierboven zagen we reeds dat de link in het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning tussen preventieve gezinsondersteuning en jeugdhulp beperkt is. Eén derde van de Huizen van het Kind stelt **geen samenwerking te hebben met jeugdhulp**. Nog geen 2% duidt aan dat ze een nauwe samenwerking hebben met jeugdhulp. Bij ‘samenwerking’ gaat het meestal over 1G1P. Ook vertrouwenscentra kindermishandeling, centra voor kindercare en gezinsondersteuning en centra voor algemeen welzijnswerk (al dan niet jongerenadviescentra) genoemd.

Dat is relevant in het licht van de betrachting van het voorontwerp van decreet om preventieve gezinsondersteuning en jeugdhulp dichterbij elkaar te brengen. Wij stellen voor dat men volgende passage uit het jaarrapport over de Huizen van het Kind even laat bezinken:

“De Huizen van het Kind geven aan dat vele vragen in verband met jeugdhulp maken dat de preventieve werking onder druk komt te staan. Er wordt ook de vraag gesteld hoe men Jeugdhulp met een bepaald ‘stigma’ kan integreren in zeer toegankelijk, laagdrempelig en anoniem preventief aanbod. Het is immers niet de bedoeling dat de Huizen van het Kind de wachtlijsten oplossen en intensieve begeleidingen opnemen” (Opgroeien, 2023, p. 31).

De Inspiratienota stuurde aan op een **‘normalisatie’ van de jeugdhulp**. Het bovenstaande maakt duidelijk dat **het realiseren van deze doelstelling nog veraf is**.

Volgens de Inspiratienota “[spelen basisvoorzieningen] een belangrijke rol in de realisatie van rechten van kinderen, jongeren en gezinnen”. Onder meer de Huizen van het Kind en kinderopvanginitiatieven worden als ‘basisvoorzieningen’ gezien. Zij worden nu in één adem genoemd met jeugdhulpvoorzieningen, en dat is zonder meer opvallend.

Men kan zich herinneren dat met het reeds opgeheven decreet-Opvoedingsondersteuning (2007), zeg maar de voorloper van de Huizen van het Kind, jeugdhulpverlening bewust buiten het toepassingsgebied werd gehouden (Vlaams Parlement, 2007). Dat de preventieconsulenten van de preventiecellen bij de comités voor bijzondere jeugdzorg – bij gebrek aan middelen voor de uitvoering van het decreet - ‘herbestemd’ werden, mocht daar geen afbreuk aan doen. Bij de evaluatie van dit decreet werd vervolgens betreurd dat de centra voor kindercare en gezinsondersteuning geen actievere rol konden spelen (Van den Bruel & Blancke, 2010).

Een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid veronderstelt zeker ook een beleidsdomein-overschrijdende aanpak. Het voorontwerp van decreet gaat hierin niet ver (zie 3.2.). Tegelijk erkennen we **dat de Huizen van het Kind hier wel op inzetten en samenwerking realiseren met scholen en onderwijspartners**.

“We zien dat scholen als een goede plaats ervaren worden om welzijnsnoden van kinderen en gezinnen te signaleren aan de Huizen. Ook ouders komen zelf naar het Huis van het Kind omdat ze vragen hebben of bezorgd zijn over de schoolloopbaan van hun kinderen. Veel Huizen zetten in op huiswerkbegeleiding (studie en gezinsondersteuning) en zomerscholen. Brugfiguren, CLB en schoolopbouwwerk zijn belangrijke partners van de Huizen van het Kind. Er zijn acties in het kader van kleuterparticipatie en warme transitie tussen gezin, kinderopvang en school. Er is

vaak ook samenwerking in het kader van projecten als ‘lege brooddozen’” (Opgroeien, 2023, p. 29).

In de praktijk zien we dat het verbinden van diverse levensdomeinen voor veel Huizen van het Kind niet evident is. Dit betekent vaak dat verschillende opdrachten bij één persoon komen te liggen, met een hoge werkdruk als gevolg (Opgroeien, 2023).

b) Om het even welk samenwerkingsverband

1° Erkenning

De Inspiratienota klaagde aan dat “[e]en financiering louter gebaseerd op een vast aanbod, per sector, per specialisme en per voorziening [...] onvoldoende een antwoord [biedt] voor de manier waarop we samen met onze partners kansrijk opgroeien willen realiseren”. De onderscheiden erkenningsvormen werden afgezworen en men ging voor “**één erkenning** waarbinnen we maximaal alle actoren actief in de ondersteuning van kinderen en jongeren in ons beleidsdomein omvatten” (p. 15). Dit vinden we **niet meer** terug in het voorontwerp van decreet.

Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering **netwerken kan erkennen om specifieke opdrachten binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid te realiseren** (art. 26, § 1, eerste lid). **Welke zijn dan die specifieke opdrachten?**³¹ Men zou toch mogen verwachten dat de wetgever hier minstens een beeld van heeft/geeft, wat dan tot een niet-limitatieve opsomming van opdrachten zou kunnen leiden (trajectbegeleiding, bijschakelen, ...) ³².

Belet deze bepaling de Vlaamse Regering om **opdrachten van netwerken te beschrijven die op vandaag opdrachten van individuele actoren zijn?** In dezelfde zin: mocht de overheid een verschuiving beogen van organisatie- naar netwerkfinanciering waarbij opdrachten van actoren opdrachten worden van het netwerk, dan moet ze dit ondubbelzinnig decretaal uitklaren.

³¹ De Vlaamse Raad WVG (2022) merkte reeds op dat het moeilijk is om over erkenning en financiering te spreken, zolang niet vastgelegd is wat de vorm, de opdrachten en de verantwoordelijkheden van de lokale en bovenlokale netwerken zijn.

³² Zie memorie van toelichting, p. 30.

Tegelijk wordt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid geboden om *andere* netwerken binnen dit beleid te erkennen (art. 26, § 2, eerste lid).³³

We lezen ook dat actoren niet ‘hiërarchisch’ ten opzichte van elkaar gepositioneerd zijn (art. 26, § 1, tweede lid). Dat kunnen we helaas niet voor waar aannemen. In een netwerk waarin actoren worden geleid, gewrongen, geduwd, ... zal de macht van het getal bepalend zijn. Ook de ervaringen bij de Huizen van het Kind, waarbij het lokaal bestuur meestal co-financiert, mag hier worden aangehaald:

“De meeste Huizen zijn samenwerkingsverbanden met een trekkende partner. Er bestaan zeker Huizen die geïntegreerd werken, voor (facetten van) de aanbods vormen, maar dit is eerder de minderheid. Het feit dat het trekkerschap bij één partner ligt, beïnvloedt sterk de verhouding tussen de partners. De uiteindelijke beslissing wordt altijd genomen door de trekker. Het is de kwaliteit van de participatie van partners, die bepaalt of er effectief medezeggenschap is in het besluitvormingsproces” (Opgroeien, 2023, p. 40).

In de Inspiratienota was nog sprake van ‘lokale’ en ‘bovenlokale netwerken’. De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2022) stelde dat “[v]ooraleer de lokale en de bovenlokale netwerken van elkaar te scheiden in twee verschillende strategische cirkels, [...] het nodig [is] om een duidelijke visie te ontwikkelen over de verschillende niveaus waarop welke vorm van samenwerking best geschiedt” (p. 10). Aan die opmerking komt het voorontwerp van decreet tegemoet: er wordt niets meer over gezegd. Het zal dan uitkijken zijn naar de uitwerking van de programmatie.

In de memorie van toelichting lezen we dat “[h]et [...] **niet de bedoeling [is] om zomaar nieuwe netwerken, structuren of praatbarakken te creëren**” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 30). **Tegelijk zien we dat het voorontwerp zich minstens spiegelt aan of zelfs ent op de zorgraden in het kader van de eerstelijnszones. Is de evaluatie van die zorgraden dan onverdeeld positief?**

Het is de Vlaamse Regering die de **erkenningsvoorwaarden voor netwerken** moet bepalen “met inbegrip van de actoren die, al dan niet verplicht, deel uitmaken van het netwerk” (art. 26, § 2, derde lid, 1^o)³⁴. In de Conceptnota werd afgezworen om vooraf uitspraken te doen over wie precies dient samen te werken en waaraan. Klopt, te lang en leste is het de uitvoerende macht die dit bepaalt.

³³ Hoewel dit niet ondubbelzinnig blijkt uit de ontworpen bepaling wordt hier wellicht bedoeld: andere netwerken dan de vier met naam genoemde netwerken, waaronder de Huizen van het Kind.

³⁴ Deze laatste frase slaat op de voorwaarde om erkend te worden als netwerk. Met het verplicht deel uitmaken van het netwerk wordt hier wellicht bedoeld: ‘lidmaatschap als noodzakelijke voorwaarde voor

Ook hier vinden we dus een **veel te ruime delegatie aan de Vlaamse Regering**. Dit wordt als volgt verwoord in de memorie van toelichting: “Wat de implementatie van deze decreetbepaling betreft, is er nood aan een fijnmazig implementatiekader dat de noodzakelijke beleids- en organisatorische randvoorwaarden definieert opdat professionals, vrijwilligers, hun organisaties en het netwerk in samenwerking en co-creatie met gezinnen, kinderen, jongeren en hun ouders de opdrachten kunnen vervullen. Het gaat hier dan onder meer over governance, ondersteuning, opleiding, supervisie, coördinatie en financiering binnen deze netwerken. Deze aspecten worden verder uitgewerkt binnen de implementatie van deze decreetbepaling door de Vlaamse Regering” (p. 31).

Artikel 26 is een **passe-partout voor om het even welk netwerk waarvan de deelname door actoren verplicht kan worden gesteld** overeenkomstig artikel 24, tweede lid.

De tekst wijkt dus niet af van de kwalijke evolutie om het Vlaams Parlement alleen nog zogenaamde ‘kaderdecreten’ te laten goedkeuren. Dit procedé zou nog enigszins verdedigd kunnen worden als alle discussies en grote praktische vraagstukken ten gronde uitgeklaard zouden zijn, maar dat is zelden het geval. Ook hier niet.

2° Subsidiëring en programmatie

Verder lezen we in het voorontwerp van decreet dat netwerken gefinancierd (art. 27, eerste lid) en geprogrammeerd (art. 28, eerste lid) kunnen worden.

i) Subsidiëring

Er kan niet voorbij worden gegaan aan de vraag ‘**wie hoeveel krijgt om wat te doen**’. Het is voorspelbaar dat het enthousiasme bij het werkveld voor welke implementatie dan ook, zal afhangen van onder meer de her-indexering van de werkingsmiddelen (SOM, 2022, 30 juni).

In de Inspiratienota - geen regeringsdocument, wel een nota van vier administraties - werd naast een financiering van samenwerking, ook een duurzame financiering voor individuele voorzieningen vooropgesteld:

erkenning van het netwerk’. Dit is van een andere orde dan de verplichting om deel uit te maken van een netwerk, wat mogelijk is overeenkomstig artikel 24, tweede lid.

“Zo geven we sociale ondernemers voldoende basisvertrouwen om investeringen te blijven doen, vernieuwing mogelijk te maken, te investeren in kwaliteit en voldoende wendbaar en flexibel te blijven om te kunnen inspelen op de wisselende noden van kinderen, jongeren en gezinnen” (p. 16).

Welke middelen kunnen gaan naar de ‘duurzame basisfinanciering’, dan wel naar de ‘financiering van samenwerking’? We brengen in dat verband ook het advies bij de ontwerp-Conceptnota van het Raadgevend Comité bij Opgroeien (2022) in herinnering:

“Het Raadgevend comité is er van overtuigd dat er in een veranderingstraject waar men heel veel nieuwe zaken wil doorvoeren, budgetneutraliteit niet mogelijk is. Voor een vernieuwd beleid is extra budget noodzakelijk. Bovendien moeten de extra middelen prioritair geïnvesteerd worden in het voorzien van voldoende capaciteit en een correcte financiering voor alle organisaties om hun opdrachten te kunnen vervullen”.

Het voorontwerp van decreet vraagt van actoren dat ze **politiserend werken**, wat onder meer inhoudt dat ze de sociale positie en het welzijn proberen te versterken en streven naar een meer sociaal rechtvaardige samenleving (art. 19, 3°). Wat moet een actor doen die niet over de middelen beschikt om adequaat hulp te verlenen bij gebrek aan toereikende financiering? De signaalfunctie is uitgeput.

In de memorie van toelichting lezen we dat “[e]en belangrijke opdracht van hulpverleners [...] het aanklaarten en signaleren [is] van bepaalde schendingen van rechten aan (overheids)organisaties: lokale en Vlaamse overheid, Kinderrechtencommissariaat, ombudsdiensten, sectoroverleggen, ...” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 28). Een overheid die politiserend werken verwacht zou eigenlijk niet verbaasd mogen zijn dat het ooit wel eens tot een veroordeling komt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij België (de facto de Vlaamse Gemeenschap) veroordeeld wordt voor systematische, grove nalatigheid in het nakomen van positieve verplichtingen die wegen op België in het kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 27 van het decreet zou een sleutelbepaling moeten zijn, maar is te vaag. ‘De netwerken’ (wellicht de erkende netwerken) kunnen worden **gesubsidieerd “aan de hand van een enveloppefinanciering”, waarbij “[d]e principes van doelregelgeving en een resultaatgerichte financiering [centraal] staan”**.

De overheid zal pas met geld over de brug komen als een netwerk de in regelgeving vooropgestelde doelen (het vooropgestelde resultaat) haalt zonder dat in regelgeving wordt bepaald hoe dit doel of resultaat moet worden behaald.³⁵

Een verwijzing naar ‘de principes van doelregelgeving’ volstaat echter niet als aanzet van een subsidiekader dat rechtszekerheid biedt. **Over welke doelregelgeving heeft men het?** Gaat het om de strategische en operationele doelstellingen zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet? **Men mag verwachten dat de decreetgever ondubbelzinnig de doelen formuleert waaraan voldaan moet worden opdat netwerksubsiëring mogelijk zou zijn.**

Volgens de memorie van toelichting zal “[d]e enveloppe tot stand komen in dialoog [...] en gebaseerd zijn op de doelstellingen die men wil bereiken in relatie tot populatiegegevens in het werkingsgebied van het netwerk” (p. 31).

Wat moet hier verstaan worden onder een ‘resultaatsgerichte financiering’ op netwerkniveau? Actoren moeten impactgedreven handelen (art. 21). Welke impact zal dan wel of niet financieel gehonoreerd worden? Is impact een kwestie van KPI’s (*Key Performance Indicators*)?³⁶

Zelfs van een ‘kaderdecreet’ mag worden verwacht dat het minstens de modaliteiten van de subsidiëring voorspelbaar maakt. Het antwoord op de middelen-vraag blijft met dit ontwerpdecreet in een dikke mist hangen. Dit is zeker geen unicum, maar het mag gezegd blijven.³⁷

ii) Programmatie

³⁵ Ter vergelijking: de Vlaamse minister van WVG wil de subsidiëring van de zorgraden laten afhangen van de mate waarin zij breed actoren betrekken en gesprekken mogelijk maken: “Als de Vlaamse Regering de zorgraden echt wil positioneren als organisaties die het brede lokale veld op het vlak van welzijn en zorg dienen te faciliteren (integratorfunctie), moet dit open model de norm worden in heel Vlaanderen. Vanuit de Vlaamse overheid kunnen we dit stimuleren door in een volgende beleidsperiode subsidiëring mee te laten afhangen van de mate waarin zorgraden aantonen (in hun meerjarenplan en in hun rapporteringen) hoe ze inzetten op:

- het actief betrekken van alle actoren die omwille van hun activiteit of hoedanigheid tot 1 van de vier clusters behoren (lokale besturen, welzijn, gezondheidszorg en [persoon met een zorg- en ondersteuningsnood]/mantelzorger/burger).
- het creëren van voldoende kansen en plaatsen waar het brede lokale netwerk van betrokken actoren inhoudelijk met elkaar in gesprek kan gaan en mee discussies binnen het bestuursorgaan en de algemene vergadering kunnen voeren, thematische werkgroepen te vormen en voeren waar – afhankelijk van het thema – ook niet-leden kunnen aan deelnemen en actief zijn” (Crevits, 2023, p. 6, eigen onderlijning).

³⁶ Mogelijk laat het beleid zich inspireren door de bevinding dat “het top-down opleggen van een veelheid aan verantwoordingsindicatoren [...] hoogstwaarschijnlijk suboptimaal [bijdraagt] aan de prestaties van non-profitorganisaties. Geldschietters kunnen beter nadenken hoe ze non-profits kunnen stimuleren om managementtools en meetpraktijken te introduceren op een zinvolle manier” (Suykens et al., 2022, p. 40).

³⁷ Onder meer de ervaring met de persoonsvolgende financiering leert dat decreten beter niet goedgekeurd worden wanneer voor het antwoord op essentiële vragen wordt verwezen naar toekomstige uitvoeringsbesluiten.

Netwerken kunnen worden geprogrammeerd, aldus het voorontwerp van decreet. Dit moet gebeuren aan de hand van objectief meetbare criteria met het oog op een evenredige spreiding, afhankelijk van de zorg- en ondersteuningsbehoeften en de ondersteuningsbehoeften in het netwerk (art. 28). Het wordt aan de Vlaamse Regering overgelaten om het bestuurlijke en geografische organisatieniveau van de netwerken te bepalen (art. 29).

Deze bepalingen roepen een aantal vragen op. **Zo is het onduidelijk wat er nu geprogrammeerd kan worden. Het bepalen van het aantal netwerken, dan wel de capaciteit die ze via individuele actoren vertegenwoordigen?** We lezen dat de monitoring van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid moet gebeuren in functie van een datagedreven en behoefte- en vraaggestuurde organisatie en programmatie van zorg en ondersteuning binnen dit beleid (art. 32, derde lid). Dit is geen programmatie van netwerken, maar van capaciteit.

Waarom de Vlaamse Regering nog machtigen om werkingsgebieden te bepalen als de decreetgever de keuze heeft gemaakt voor referentieregio's in het Regiodecreet (2023)?³⁸

4.3.3. (Vermeende) aanspraak op trajectbegeleiding

De vraag naar een figuur die de continuïteit in een jeugdhulptraject bewaakt leeft al lang, maar werd jarenlang beleidsmatig afgewimpeld (Vlaams Parlement, 2011b), omwille van budgettaire én inhoudelijke redenen. Bij dit laatste bestond het argument er in dat “hulpcontinuïteit [...] niets anders [kan zijn] dan een gedeelde verantwoordelijkheid [...] als het erop aankomt vraaggestuurde en geïndividualiseerde hulp te bieden”.

In artikel 12 van het voorontwerp van decreet wordt gesteld dat “aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context [kunnen] rekenen op ondersteuning door een trajectondersteuner als ze daar behoefte aan hebben”. Wat is ‘**kunnen rekenen op**’? Wordt voorzien in een juridisch afdwingbare aanspraak of gaat het enkel om het toedichten van goede intenties aan de actoren die

³⁸ Decreet van 3 februari 2023 over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *Belgisch Staatsblad* 9 maart 2023. Het bovenlokale niveau wordt in de Inspiratienota gevormd door één of meer eerstelijnszones, met de regio-afbakening van de 1G1P-projecten die hierop geënt zijn, als basis.

de trajectondersteuning moeten waarmaken? Moet dit naar analogie met de vertrouwenspersoon niet als *recht* voorzien worden in het decreet-Integrale Jeugdhulp en het Rechtspositiedecreet³⁹?

De trajectbegeleider moet onderscheiden worden van de vertrouwenspersoon.⁴⁰ Daar waar de vertrouwenspersoon van een kind of jongere niet de vertrouwenspersoon van een ouder of opvoedingsverantwoordelijke kan zijn, is dit niet noodzakelijk geval voor de trajectbegeleider (art. 12, derde lid, 5°).

Trajectbegeleiding moet door de actoren zo worden georganiseerd dat aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context *mee* kunnen bepalen wie de rol voor hen zal opnemen (art. 12, tweede lid).

Een vertrouwenspersoon wordt in principe aangeduid door de cliënt.

Noteer dat een trajectondersteuner “[é]n iemand of één organisatie” kan zijn (Vlaamse Regering, 2023b, p. 21).

Een trajectondersteuner moet zich onpartijdig en onafhankelijk opstellen (art. 12, derde lid, 1°), maar kan zelf ook generalistische of meer gespecialiseerde ondersteuning bieden (art. 12, derde lid, 9°).

Blijkbaar is dit verzoenbaar.

Toegegeven, de trajectondersteuner zal in dit voorontwerp meer moeten doen dan ‘casusregie’⁴¹, maar in welke mate wordt met de trajectondersteuner ten gronde afgeweken van wat reeds voorzien is in het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp (‘een gemeenschappelijk engagement m.b.t. trajectbegeleiding’)?

“Al de jeugdhulpaanbieders die betrokken zijn bij de jeugdhulpverlening aan een minderjarige, zijn ouders en, in voorkomend geval, zijn opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit zijn leefomgeving zijn samen verantwoordelijk voor de continuïteit in die jeugdhulpverlening. De jeugdhulp verbetert voor die personen de continuïteit van de jeugdhulpverlening door:

[...]

2° de trajectbegeleiding van de minderjarige, zijn ouders en, in voorkomend geval, zijn opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit zijn leefomgeving in elke fase van de jeugdhulpverlening, als voortzetting van de jeugdhulpverlening noodzakelijk of wenselijk is;

[...]

Daarvoor werken alle partijen die betrokken zijn bij de jeugdhulpverlening, samen door :

³⁹ Zie art. 24 Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, *Belgisch Staatsblad* 4 oktober 2004; art. 2/1 en 31, §2 Decreet van 12 juli 2013.

⁴⁰ Zie voor meer duiding de memorie van toelichting, p. 23.

⁴¹ Zie memorie van toelichting, p. 23-24.

1° een gemeenschappelijk engagement aan te gaan;
[...]”⁴² (eigen onderlijning).

In het voorontwerp van decreet lezen we dat de actoren zich zodanig moeten organiseren of met elkaar moeten samenwerken opdat de trajectondersteuning effectief gerealiseerd wordt (art. 12, tweede lid). De Vlaamse Regering zal “een specifiek kader [uitwerken] dat de specifieke verwachtingen ten aanzien van een trajectondersteuner omschrijft” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 22).

Met trajectbegeleiding gaat men voor een responsabilisering van actoren. Ook de overheid heeft een aandeel als het over vrijwaren van de continuïteit gaat. Men mag niet uit het oog verliezen – getuige de jaarverslagen van het Kinderrechtencommissariaat - dat de beschikbaarheid, zeg maar ‘nabijheid’ van consulenten bij ondersteuningscentra jeugdzorg en de sociale diensten van de jeugdrechtbank al jaren een zeer heikel punt (Kinderrechtencommissariaat, 2020). Is dit in termen van ‘trajectondersteuning’ niet minstens zo belangrijk?

4.3.4. De verplichting om bij te schakelen

Minister Beke zag dat “veel kinderen en gezinnen in een doorverwijzingscarrousel belanden of [dat] ze [...] in hun beleving van het kastje naar de muur [worden] gestuurd, terwijl we weten dat ieder kind en iedere jongere uniek is en gezinnen vaak een combinatie van hulp of ondersteuning nodig hebben” (Vlaams Parlement, 2022).

Die doorverwijzingscarrousel is geen nieuw fenomeen. Zo kwam het Vlaams Parlement (2011) al veel eerder tot het inzicht dat “de lappendeken aan diensten en maatregelen [...] voor een doorverwijzingscarrousel [zorgt]”. Het ‘bijgeschakelen’ in het voorontwerp van decreet moet hieraan tegemoetkomen.

Bijgeschakelen is “het extra inzetten van al ingezette expertise of het betrekken van andere expertise om een beter antwoord te bieden op een zorg- of ondersteuningsvraag en om discontinuïteit te vermijden, zo lang als dat nodig is” (art. 2, 3°). “[V]an al ingezette expertise [kan] extra capaciteit ingezet worden of [...] andere expertise betrokken worden, in het bijzonder als de kennis of expertise bij actoren zelf ontoereikend is, of als er vragen of behoeften zijn op verschillende levensdomeinen

⁴² Art. 30, eerste lid, 2° en tweede lid, 1° Decreet van 12 juli 2013.

bij de aanstaande ouder, het kind, de jongere, zijn gezin en context” (art. 13, eerste lid). Onder het bijschakelen van expertise wordt “verstaan dat “de actor [...] of een partner waarmee wordt samengewerkt, met expertise die wordt bijgeschakeld, consult en advies geeft, ondersteuning biedt, en proactief en outreachend aanwezig is” (art. 13, tweede lid, 1°). “[D]e actor of partner met expertise die wordt bijgeschakeld, als het niet de actor is die al ondersteuning biedt, neemt het traject niet automatisch over” (art. 13, tweede lid, 4°). Proactief handelen houdt volgens het ontwerp van decreet in dat de actoren, als ze de zorg- of ondersteuningsvraag niet zelf kunnen beantwoorden, expertise bijschakelen (art. 15, 3°).

Outreachend werken houdt dan weer dat de actor vanuit de leefomgeving van aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context mogelijke ondersteuningsbehoeften proberen te detecteren, ook als de doelgroep nog geen ondersteuningsvraag gesteld hebben, en dat ze, als dat nodig is, ook actief aan de slag gaan en zorg en ondersteuning bijschakelen (art. 17, 2°).

Het decreteren van deze manier van werken roept meer vragen op dan het antwoorden biedt. Wat impliceert ‘bijschakelen’ in termen van rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke hulp?

“Bijschakelen betekent dat een kind of jongere ‘niet wordt losgelaten’”, lezen we in memorie van toelichting (Vlaamse Regering, 2023b, p. 25). Het doet denken aan de rol van de contactpersoon-aanmelder bij de toegangspoort (in de praktijk wellicht zeer relatief).

Dit nieuwe begrip – dat zich afzet tegen het ‘doorverwijzen’ - **vraagt om een concretisering.** Wat betekent dit in termen van het inzetten van modules? Hoe verhoudt de intersectorale toegangspoort zich tot dit ‘bijschakelen’? Wat betekent dit voor de werking van de teams ‘Indicatiestelling’ en ‘Jeugdhulpregie’? **Het lijkt wel alsof dit spontaan en *cours de route* zal ontstaan.**

Het beleid verwacht heel veel van 1G1P als uitvalsbasis. Het is relevant om te zien dat ook daar nog het ‘bijschakelen’ geen realiteit is:

“Ondanks deze ervaring van de begeleiders en de vraag van de aanmelders om samen betrokken te blijven op het gezin, wordt dit in praktijk niet steeds gerealiseerd. Nochtans wordt ook in de beleidsnota’s verwezen naar ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ voor de continuïteit van de hulpverlening. Het gezin wordt bij de 1G1P ‘aangemeld’ en niet ‘doorverwezen’. Als de werking van 1G1P gezien wordt als een overgangsfase naar gepaste hulp, hoort de aanmelder op één of andere manier betrokken te blijven. Wat deze betrokkenheid juist inhoudt en welke plaats dit krijgt in de criteria voor de aanmelding is onduidelijk en sterk verschillend tussen de samenwerkingsverbanden. Er is nood aan een duidelijke omschrijving van de betekenis voor deze betrokkenheid, rekening houdend met de aard van de aanmelder. Deze duidelijkheid kan enkel gegeven worden in het licht van een duidelijke positie en functie van 1G1P binnen een hulpverleningstraject” (Van Loon & Melis, 2022, p. 113).

5. Assumpties

Tegen de ‘ambitie’ in het voorontwerp van decreet - die vooral het werkveld moet waarmaken - kan op het eerste gezicht weinig ingebracht kunnen worden.

De doelstellingen in het voorontwerp van decreet zijn zeker ‘verbindend’, maar de vraag is hoever die verbinding strekt. Met de beoogde regelgeving zijn we geneigd om de doelstellingen voor zoete koek te slikken. Die regelgeving fungeert dan als een *passe-partout*.

In het voorontwerp van decreet treffen we meerdere assumpties aan die om **enige kritische reflectie** vragen.

5.1 De bijdrage door actoren aan een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving neigt naar *overschatting*

Wanneer draagt een organisator voor kinderopvang, een organisatie voor bijzondere jeugdzorg of een Huis van het Kind *afdoende* bij aan het realiseren van de vooropgestelde doelstelling inzake een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving? Is die bijdrage gebrekkig wanneer jeugdhulpverleners de (klein)kinderen begeleiden in voorzieningen waar ook de (groot)ouders hebben verbleven? Welke bijdrage verwachten we van die actoren als het gaat om extreme armoede, erbarmelijke huisvesting en structurele achterstelling?

Mogen we van die actoren verwachten dat zij de ***maatschappelijke kwetsbaarheid*** ongedaan maken? Hierbij verwijzen we naar de theorie die beschrijft hoe een opeenstapeling van kwetsuren door maatschappelijke instellingen (o.m. school en justitie), de kwetsbaarheid van mensen ten aanzien van verschillende systemen en domeinen verhoogt (zie o.m. Vettenburg et al., 1984; Vettenburg, 1988). De theorie helpt om ernstige jeugddelinquentie te verklaren maar moet ook – ruimer bekeken bijdragen aan “een genuanceerde beeld [...] van de factoren en omstandigheden die het leven van mensen bepalen. [Maatschappelijke kwetsbaarheid] wijst op de verantwoordelijkheid van maatschappelijke instellingen die sommige mensen systematisch meer kwetsen dan anderen. Dat wijst dan weer de weg naar het belang van structureel werken of politiserende hulpverlening” (Serrien, 2021, 2 juli).

In het licht van het bovenstaande lijkt het ons **dat de bijdrage van ‘de actoren’ in dit voorontwerp van decreet aan een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving van de doelgroep niet onderschat, maar ook zeker niet overschat mag worden.**

5.2 Dé formule van preventie, vroegdetectie en vroeginterventie voor ‘kansrijk opgroeien’ is niet zonder risico

De Inspiratienota wil **“het capaciteit[s]denken en de verkokering [verlaten]** en [...] met het hele systeem de bocht opnieuw in de richting van de gezinnen maken” (p. 3). Een vraag naar gesubsidieerde uitbreiding – ‘meer van hetzelfde’ - wordt verdacht. De balans is doorgeslagen “in de richting van meer en meer jeugdhulp”, terwijl het “van groot belang is om alle krachten te bundelen om onze preventieve aanpak sterker te maken, beschermende factoren te versterken, door tijdig en op maat te kunnen ondersteunen, en escalatie waar mogelijk te vermijden” (p. 6).

Het beleid voelt zich hierbij gesteund door onder meer een brochure van Zorgnet-Icuro over noodzakelijk geachte hervormingen in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), volgens dewelke een beleid gericht op méér aanbod méér vraag oproept (Bruffaerts, 2021). Blijkbaar gaat deze analyse ook op voor de hulpverlening aan kinderen, jongeren en hun gezinnen.

Preventie, vroegdetectie en vroeginterventie zullen ons weghalen van het heilloze pad van het ‘capaciteitsdenken’. In de ‘missie’ in het voorontwerp van decreet vinden we dat “[h]et belang van kwalitatieve en toegankelijke zorg en ondersteuning door preventie, vroegdetectie en vroeginterventie [...] in de organisatie van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid sterk naar voren [wordt] geschoven” (art. 4, vijfde lid). Actoren moeten binnen de leefomgeving van aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context inzetten op “preventie door beschermende factoren te versterken en risicofactoren te verminderen” (art. 6, tweed lid, 2°, b)). **Niemand is tegen “maatregelen en acties die tot doel hebben de gezondheid of het welzijn te bevorderen, te beschermen of te behouden” (art. 2, 10°), maar waar brengt de ‘preventielogica’ ons?**

In de Inspiratienota lezen we dat men van het “brede bereik [van de Huizen van het Kind] gebruik [wil] maken om zoveel mogelijk gezinnen preventief te bereiken”. Zo breed is dit bereik vandaag nog niet (zie 4.3.2). Er is blijkbaar geen ontkomen aan. Zoals het (primaire) preventie betaamt, moet er worden “[gestart] op het moment dat er nog geen vragen zijn” (p. 2). De regie lijkt op dit punt iets minder bij de gezinnen te liggen (cf. infra).

Het Vlaams Parlement (2011) noteerde bij experten **kritische stemmen bij deze preventielogica**. Die stemmen zijn vandaag niet minder relevant.

Christiaens (VUB) stelde dat deze logica inherent het gevaar van een interventionistische reflex en van ‘netwidening’ inhoudt. Bovendien houdt preventie een externe definitie in van wat wenselijk en nodig is, een omschrijving die niet altijd overeenkomt met de vraag van cliënten zelf.

Roose (UGent) waarschuwde voor een model dat ouders wordt opgedrongen en waaraan ze moeten voldoen om goede ouders te zijn. Het risico bestaat dat ze daardoor bepaalde praktijken, zoals een tik geven, gaan verzwijgen. Hierdoor ontstaat er een taboerimte, in plaats van dat men problemen bespreekbaar maakt. Een extra risico is dat ouders afhaken omdat de lat zo hoog komt te liggen dat ze de zorg deels in handen gaan leggen van de hulpverlening. Cliënten die zich weerbarstig opstellen tegenover de preventie-inspanningen van de hulpverlening, kunnen bovendien als ‘slechte cliënten’ bestempeld worden, stelde Roose. In dezelfde zin wijst Peeters (2013) op het doorschieten van het preventie-denken: wie door de bril van preventie naar de wereld kijkt, zal geneigd zijn om waarden zoals ouderlijk gezag, privacy en individuele autonomie als hinderpalen voor effectief optreden te zien.

De impact van de preventielogica mag inderdaad niet worden onderschat. Die is er voor gezinnen met een verhoogde kwetsbaarheid die dreigen te struikelen over “een schuldgevoel, gevoed vanuit de veronderstelling dat ze onomkeerbaar de toekomstkansen van hun kinderen in gevaar brengen” (Noens & Ramaekers, 2022).

De memorie van toelichting stelt dat “[h]et gedrag van ouders [...] in grote mate de situatie van de kinderen [bepaalt]” (p. 35). Dat is misschien niet de meest gelukkige zin in het document?

5.3 De nieuwe constellatie leidt niet per definitie tot meer ‘eigen regie’

“Binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid wordt vertrokken vanuit de **eigen regie, de eigen kracht en verantwoordelijkheid van en de participatie en cocreatie door aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context**” (art. 4, derde lid). Een dergelijke bepaling is **zeer voluntaristisch**. Dit voluntarisme is ook terug te vinden in het Decreet-Integrale Jeugdhulp, onder meer wanneer bepaald wordt dat “[d]e jeugdhulp [...] maximaal de eigen krachten [moet inzetten] van minderjarigen, ouders of, in voorkomend geval, opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit de leefomgeving, en [hen daarin moet versterken]”⁴³.

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2022) stelde dat “[h]et principe om de regie zo veel mogelijk bij gezinnen te leggen [...] een goed uitgangspunt [is], maar [dat] de inspiratienota [...] zich nu [beperkt] tot het principe als een ideaal” (p. 7). Met het voorontwerp van decreet wordt hieraan niet tegemoet gekomen.

Regie staat voor “de controle uitoefenen op of de leiding nemen over de zorg of ondersteuning en die zorg of ondersteuning procesmatig en inhoudelijk laten aansluiten bij de levensdoelen en de levenskwaliteit van de gebruiker van zorg en ondersteuning” (art. 2, 11°).

Verondersteld wordt dat alles wat wordt voorgestaan in het voorontwerp van decreet de eigen regie ten goede moet komen. Is men er zo zeker van dat de samenwerking door netwerkvorming, die centraal staat in het voorontwerp van decreet, de eigen regie zal versterken?

Afgaande op de ervaringen met 1G1P moeten we dit aannemen:

“Hoewel vele begeleiders zonder of met onduidelijke verwachtingen beginnen aan de opdracht binnen 1G1P benoemden alle begeleiders na enige werktijd de meerwaarde van de werking. Het starten vanuit de regie en de kracht van het gezin, wordt door alle begeleiders als het centrale idee in de begeleiding genoemd. Ze vermelden vooral het flexibele aanbod binnen 1G1P als voordeel omdat het de ruimte biedt om echt in te gaan op de noden en vragen van het gezin en de kans biedt om op het tempo van het gezin te werken”.

“Het vertrekken vanuit de vragen van het gezin en daaruit voortvloeiend het vastleggen van de doelen in de begeleiding worden als belangrijk pluspunt genoemd. Alle begeleiders zeggen dat zij ook tijdens het proces het gezin stimuleren

⁴³ Art. 6, derde lid Decreet van 12 juli 2013.

om zoveel mogelijk zelf zaken op te nemen. Als voorwaarde om dit mogelijk te maken, verwijzen zij naar het krachtgericht werken en het positief bevestigen van het gezin. Wel geven begeleiders aan dat het niet altijd eenvoudig is om de regie in handen van het gezin te leggen, zeker wanneer het gezin weinig draagkracht heeft of cognitief beperkt is. Voor enkele betekent het geven van regie niet dat het gezin ook alleen de route van de begeleiding bepaalt. (Van Loon & Melis, 2022, p. 106-108).

In de Inspiratienota lezen we dat de beoogde integratie van dienstverlening moet zorgen voor “een systeem waarbij kinderen, jongeren en gezinnen **een natuurlijke synergie** in hun ondersteuning ervaren” (p. 9). Nog los van de vraag wat die integratie concreet zal betekenen, kan men zich afvragen of verregaande samenwerking op voorzieningen- en casusniveau per definitie leidt tot (meer) regie bij kinderen en gezinnen.

Dat niet enkel de subsidiërende overheid baat kan hebben bij een ‘optimalisering’ van het aanbod, geloven we best. Wat hiermee concreet zal veranderen aan de zeggenschap van kinderen, jongeren en gezinnen zélf, is onduidelijk.

“Omdat een initiatief zelf veel sterker zal kunnen variëren in haar aanbod, zal deze financieringsdynamiek meer vraagsturing vanwege de cliënt en zorg op maat mogelijk maken”, stelt de memorie van toelichting (p. 31). Dat is een aannname die in de praktijk bewezen zal moeten worden.

Of beleidsteksten en regelgeving überhaupt bij machte zijn om de regie bij kinderen, jongeren en gezinnen te leggen als het gaat om professionele ondersteuning en hulpverlening, mag hier als vraag aan voorafgaan. Anders gesteld: **hoe kan men hard maken dat een wijziging van organisatievormen ervoor zorgt dat de ervaring van kinderen en gezinnen anders en beter zal zijn?**

Wat heeft integrale jeugdhulp, dat een organisatie-model impliceert (“sectoroverschrijdende samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders en intersectorale afstemming van het jeugdhulpaanbod”) *op zich* bijgedragen aan de doelstelling van het decreet-Integrale Jeugdhulp om kinderen en ouders “maximaal in de jeugdhulpverlening te laten participeren” (art. 8, 6°)? De Inspiratienota komt niet veel verder dan “het [...] van groot belang [achten] dat gezinnen zelf verantwoordelijkheid kunnen blijven nemen voor hun traject” (p. 9) en dat met de beoogde trajectondersteuning “geen afhankelijkheid gecreëerd wordt net daar waar we de regie aan de gezinnen willen geven” (p. 14).

We vrezen **dat gezinnen in netwerken nog minder snel de ‘uitgang’ zullen vinden**. Het Kinderrechtencommissariaat stelde vast ouders, kinderen en jongeren soms het gevoel hebben dat er aan de jeugdhulp geen ‘uitgang’ zit. De zo aangehangen ‘eigen regie’ is dan veraf.

“Ook al bereiken ze de verwachtingen en doelstellingen uit het handelingsplan, toch lijkt het alsof er altijd maar nieuwe verwachtingen bijkomen. Zo ontstaat de indruk dat de jeugdhulp in elk geval opgelegd blijft tot het kind meerderjarig is, hoe iedereen ook zijn best doet. Gezinnen worden moedeloos, gaan in weerstand, en dat heeft dan weer negatieve gevolgen voor het traject van het kind of jongere. Het Kinderrechtencommissariaat vertaalt na een melding de verwachtingen en bezorgdheden van diensten en hulpverleners naar het gezin, om weerstand te verminderen. Opvallend is dat hulpverleners vaak zeggen dat ze de bezorgdheden, verwachtingen en doelstellingen al verschillende keren en op verschillende manieren besproken hebben met ouders. Hoe komt het toch dat zo’n belangrijk onderdeel van de hulpverlening door ouders, kinderen en jongeren zo weinig gekend is of gedeeld wordt? Mogelijk wordt de capaciteit of het zelfinzicht van het gezin overschat. De voortdurende stress van de ouders kan ervoor zorgen dat ze informatie moeilijker onthouden. Tegelijk kan de opgebouwde weerstand zorgen dat ouders meer ‘hun gelijk’ willen halen, waardoor ze niet ontvankelijk zijn voor bepaalde informatie. Daardoor dreigt de hulpverlening altijd maar langer te duren. Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor dat de jeugdhulp duidelijk zegt wat ze verwacht van de gezinnen, op maat van het gezin. Vaak gebeurt dat in hulpverleningsjargon: ‘Er moet voldoende stabiliteit zijn.’ Of ‘er moet ingezet worden op pedagogische vaardigheden’ of ‘ouders moeten psychisch sterker worden’. Dat is niet duidelijk. Zeg concreet wat nodig is voor een veilige gezinssituatie of om de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren te waarborgen. Als gezinnen dat niet meer zien, stijgt hun gevoel van ‘eens in de jeugdhulp, altijd in de jeugdhulp’” (Kinderrechtencommissariaat, 2022, p. 60).

Noteer dat het voorontwerp van decreet zelf al een grote uitzondering voorziet op het principe van de ‘eigen regie’. In **verontrustende situaties of situaties waarin de veiligheid of integriteit van het kind, de jongere of de context in het gedrang komt**, ligt die regie bij de actor die zorg en ondersteuning aanbiedt “in de mate dat de situatie dat vereist” (art. 23, tweede lid).

Wat de ‘eigen regie’ moet voorstellen buiten dergelijke situaties is allesbehalve zonneklaar. We veronderstellen dat ‘eigen regie’ ook samenhangt met inspraak. Welnu, de meerderheid van de Huizen van het Kind geeft aan dat er geen tot weinig inspraak is van kinderen/jongeren, ouders en de buurt (Opgroeien, 2023).

Het voorontwerp van decreet verwacht veel van het **bijgeschakelen**: “Als dat nodig is, worden zorg en ondersteuning bijgeschakeld en op samenhangende, ononderbroken en geïntegreerde wijze aangeboden. Als de bijgeschakelde zorg en ondersteuning niet meer nodig is, wordt die af- of

teruggeschakeld” (art. 4, vijfde lid). Naar de operationalisering hebben we het raden, maar zeker is dat hiermee het klassieke ‘doorverwijzen’ enigszins wordt afgezworen. **We moeten ervan uitgaan dat dit de eigen regie van doelgroep ten goede komt.** Op hoe dit gehandhaafd zal worden, hebben we geen zicht.

Zorg- en ondersteuningstrajecten moeten zo nabij mogelijk worden georganiseerd (art. 10, eerste lid, 1°). Het gaat zowel om **fysieke als relationele nabijheid**. De actoren moeten er samen voor zorgen zo nabij als mogelijk aanwezig is in en aansluit bij de leefomgeving van aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context (art. 4, vijfde lid en 16). **Ook het ‘nabije’ moet voor meer eigen regie zorgen.** In de Inspiratienota lezen we dat dit “een grondige denkoefening [impliceert] over de fysieke plekken waar de hulpverlening plaatsvindt”. De voorbeelden die hierbij aangehaald worden (“in de eigen leefwereld van personen in een kwetsbare situatie, in de buurt, in de school, in dienstencentra, op die plekken waar mensen elkaar ontmoeten”, p. 7).

De Inspiratienota poneerde het principe dat “we kinderen in de eerste plaats helpen in hun eigen gezin” (p. 10). Vanuit het werkveld kan hierop de reactie komen dat kinderen soms (vaak?) te lang in het eigen gezin blijven. De vaststelling dat sommige kinderen in een gezin wél geplaatst zijn, en andere weer niet, zonder redelijke verantwoording, kan hier ook opduiken. Met de blik gericht op de kinderen en jongeren die vandaag in pleeggezinnen en residentiële voorzieningen verblijven, rijst de hypothetische vraag hoeveel van hen met het voorontwerp van decreet in hun eigen gezin geholpen zullen kunnen worden.

Het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid moet ‘helpen’ het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006) te realiseren. **Mogen we er op wijzen – als we dan toch in termen van ‘regie’ spreken – dat het decreet-Persoonsvolgende Financiering van 2014⁴⁴ (!) voor minderjarigen met een handicap nog op uitvoering wacht?**

⁴⁴ Decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap, *Belgisch Staatsblad* 28 augustus 2014.

6. Organisatie van beleid of organisatie van gezins- en jeugdhulp?

6.1 ‘Geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’

Het voorontwerp van decreet maakt verwarring gebruik van ‘beleid’ in de ‘**organisatie van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid**’. Is het de opdracht van de decreetgever om ‘beleid’ te gaan ‘organiseren’? De titel van de tekst wekt alleszins die indruk. In de tekst wordt consequent gewag gemaakt van ‘geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’. Dit wordt gedefinieerd als “het geheel van integrale, systematische en samenhangende beleidsmaatregelen van geïntegreerde zorg en ondersteuning die steunen op deskundigheid, strategische aanpak en participatie en die een waarneembaar effect beogen op de het gezins- en jeugdhulpbeleid” (art. 2, 7°).

Bij ‘organisatie van beleid’ denkt men bijvoorbeeld aan de organisatie van de beleidscyclus, waarbij dan mogelijk een rol is weggelegd voor maatschappelijke stakeholders. Dit wordt hier niet beoogd: **de totstandkoming van netwerken ingevolge dit decreet zal geen organisatie van het beleid zijn, maar een organisatie van organisaties in netwerken.**

Hoe groot de ruimte voor deze organisaties zal om hierrond een beleid te ontwikkelen, is niet uitgemaakt. Er is één bepaling die wel gewag maakt van het beleid door organisaties: actoren moeten ‘hun’ beleid en praktijk effectief aanpassen aan de behoeften en verwachtingen, op basis van continue impactmeting (art. 21, 3°).

6.2 Organisatie van een geïntegreerde gezinsondersteuning en jeugdhulp

Beantwoordt de titel ‘**organisatie van een geïntegreerde gezinsondersteuning en jeugdhulp**’ niet meer aan wat de tekst beoogt? De tekst is niet gericht op de ‘organisatie van beleid’, wel op “het bieden van een geïntegreerd antwoord op een zorg of ondersteuningsvraag” (art. 13).

Geïntegreerde zorg en ondersteuning staat voor “de samenwerking op operationeel en organisatorisch niveau van alle betrokken zorg- en welzijnsactoren en initiatieven van vrijwillige en informele zorg- en welzijnsactoren in het streven naar een samenhangende en continue zorg voor en ondersteuning van de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood en zijn mantelzorgers, waarbij de zorg- en ondersteuningsnood en de context van de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood het uitgangspunt vormen tijdens de hele levensloop” (art. 2, 8°)⁴⁵.

Mogelijk wil men niet het beeld creëren van een **integrale 3.0**? Van die indruk kan men zich echter niet geheel ontdoen. Als men intersectorale afstemming van het zorg- en ondersteuningsaanbod beoogt (art. 5, eerste lid), dan weerklinkt al snel de echo van het decreet-Integrale Jeugdhulp.

Integrale jeugdhulp moet worden waargemaakt door “sectoroverschrijdende samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders en intersectorale afstemming van het jeugdhulpaanbod”⁴⁶.

6.3 Missie van Opgroeien regie

6.3.1. Een decretaal verankerde missie

Het voeren van een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid is reeds **benoemd als missie/taak van Opgroeien regie** in het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie: “Het agentschap heeft als missie om, samen met zijn partners, door een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid, voor alle kinderen en jongeren, waar en hoe ze ook geboren zijn of opgroeien, zoveel mogelijk kansen te creëren en om een continuüm aan zorg, hulp en ondersteuning aan te bieden” (art. 4, § 1, eigen onderlijning).

6.3.2. Domeinen voor het geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid

⁴⁵ Dit is de enige bepaling waarbij over ‘mantelzorgers’ wordt gesproken.

⁴⁶ Art. 5, eerste lid Decreet van 12 juli 2013.

Opgroeien regie moet een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid voeren m.b.t. de volgende domeinen:

- de kinderopvang;
- de preventieve gezinsondersteuning;
- de toelagen in het kader van het gezinsbeleid;
- de binnenlandse en interlandelijke adoptie;
- de pleegzorg;
- de integrale jeugdhulp;
- de jeugddelinquentie;
- het aanbod voor ondersteuning van jongeren met een handicap of een vermoeden van handicap in de typemodule diagnostiek of de typemodule GES+ in de multifunctionele centra;
- het aanbod georganiseerd door de centra voor ontwikkelingsstoornissen;
- de buitenschoolse activiteiten.

Dit omvat de volgende taken:

- beleid voorbereiden en ontwikkelen;
- beleid implementeren, coördineren en integreren;
- het beleid monitoren, evalueren en uitvoeren via eigen personeel en via samenwerkingsverbanden met partners;
- wetenschappelijk onderzoek voeren en ondersteunen;
- een programmatie op basis van wetenschappelijk verantwoorde criteria opstellen;
- informatie- en communicatiesystemen opzetten;
- de dienstverlening maximaal integreren;
- de erkennings-, vergunnings- en subsidiëringsprocessen maximaal afstemmen;
- de sectorale regelgeving evalueren;
- een kwaliteitsbeleid ontwikkelen en opvolgen;
- rechtsgedingen voeren voor het agentschap Opgroeien, als eiser, verweerder of tussenkomende partij, voor de hoven en rechtbanken, de administratieve rechtscolleges en het Rekenhof, met uitzondering van de rechtsgedingen voor het Grondwettelijk Hof en de internationale hoven.⁴⁷

⁴⁷ Art. 5 Decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie, *Belgisch Staatsblad* 7 juni 2004.

6.3.3. 'Toelagen in het kader van het gezinsbeleid' als domein voor het geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid

Zoals hierboven gesteld moet het geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid dat Opgroeien regie moet voeren ook betrekking hebben op de **toelagen in het kader van het gezinsbeleid** en de binnenlandse en interlandelijke adoptie. Vaststelling: de dienovereenkomstige regelgeving is niet meegenomen in artikel 3 van het voorontwerp van decreet.

De koppeling van het 'Groeipakket' aan kinderopvang en preventieve gezinsondersteuning is voor alle duidelijkheid niet onze vraag. In de memorie van toelichting lezen we evenwel: "In de toekomst zal het Groeipakket nog meer verankerd worden in de Huizen van het Kind" (Vlaamse Regering, 2023b, p. 18). Voor de Zesde Staatshervorming waren er quasi nooit problemen met de uitbetaling. Nu wel? Wat wordt bedoeld met 'verankeren'? **We passen voor een conditionering van deze sociale zekerheid** (het Groeipakket is dat naar Europees recht nog steeds).

Volgens de memorie van toelichting zijn de uitbetalers van het Groeipakket actoren binnen de preventieve gezinsondersteuning (loketfunctie binnen de Huizen van het Kind) (Vlaamse Regering, 2023b, p. 9). Dit blijkt niet uit het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning, wel uit het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin. Dit decreet wordt niet vermeld in het toepassingsgebied (zie 4.1.).

In de praktijk zien we dat de samenwerking tussen de Huizen van het Kind en de uitbetalingsactoren eerder beperkt is. In meer dan de helft van de gevallen is er geen samenwerking. Ook de mate van samenwerking is beperkt:

"In de centrumsteden en andere grote gemeenten is er vaak een zitdag met een beurtrol van de uitbetalingsactoren. Dat is zeker een meerwaarde voor complexe situaties. Op veel plaatsen is er geen samenwerking en wordt dit ook niet echt als prioriteit ervaren omdat er geen vragen zijn van ouders, gezinnen zelf de weg vinden of sociaal werkers/diensten dit opnemen.

De lage mate van samenwerking is opvallend wetende dat er regelgevend verwacht wordt dat Uitbetalingsactoren Groeipakket streven naar een samenwerking met de Huizen van het Kind" (Opgroeien, 2023, p. 32).

6.4 Monitoring

Hierboven wierpen we de vraag of het voorontwerp van decreet een beleid organiseert, dan wel een organisatie beoogt van geïntegreerde/integrale zorg en ondersteuning. Het lijkt om het laatste te gaan. Toch vinden we een aanzet van ‘organisatie van beleid’ in de bepalingen rond monitoring van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid. De Vlaamse Regering moet “een gedeeld inhoudelijk kader” ontwikkelen voor de monitoring van dit beleid door Opgroeien, Departement Zorg en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (art. 32, derde lid).

7. Voluntarisme versus rechtsbescherming

7.1 Meer dan goodwill en inzet?

Onder het bijdragen tot de realisatie van een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving, wordt onder meer verstaan dat actoren zich engageren om binnen de leefomgeving van de doelgroep **in te zetten op de realisatie van hun rechten**⁴⁸, met inbegrip van het recht van broers en zussen om niet gescheiden van elkaar op te groeien (art. 6, tweede lid, 2°, a)).

Enkele opmerkingen hierbij:

- 1) Waarom enkel “binnen de leefomgeving van aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context” (de doelgroep)?
- 2) Het is niet duidelijk over welke rechten het gaat.
- 3) Van organisaties (maar zij niet alleen) mag worden verwacht dat zij ervoor zorgen dat het klimaat er is opdat rechten worden gerespecteerd. Het respecteren van rechten is evenwel geen kwestie van ‘inzetten’. Ofwel worden rechten gerespecteerd, ofwel niet.
- 4) De naleving van het recht van broers en zussen om niet gescheiden van elkaar op te groeien **hangt niet enkel af van actoren, maar zeker ook van de overheid** (Loosveldt & Van den Bruel, 2021).

Artikel 387septiesdecies van het Oud Burgerlijk Wetboek bepaalt:

“Minderjarige broers en zussen hebben het recht om niet van elkaar te worden gescheiden. Dit recht moet in het belang van elk kind worden beoordeeld. Ingeval het belang van een kind vereist dat dit recht niet wordt uitgeoefend, streven de ouders, de pleegzorgers, de rechtbank en de daartoe bevoegde overheid het behoud van persoonlijke contacten tussen dit kind en elk van zijn broers en zussen na tenzij ook dit strijdig is met het belang van dit kind”.

⁴⁸ Proactief handelen houdt onder meer in dat actoren aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context informeren over hun rechten “om op die manier hun kennis te verhogen, en hen te ondersteunen om die rechten te realiseren” (art. 15, 2°).

In dit verband moet gewezen worden op het jaarverslag van de jeugdrechtbank van Antwerpen:

“Soms druisen nieuwe regels in het burgerlijk wetboek in tegen de harde realiteit in de jeugdzorg. Het recht van broers en zussen om samen te blijven, ook na een scheiding van de ouders of na plaatsing in de jeugdhulp, werd in 2021 opgenomen in het burgerlijk wetboek. Helaas is deze gerechtvaardigde eis thans dode letter gelet op de huidige realiteit van enorme schaarste in het jeugdhulplandschap. De overheid slaagt er met andere woorden niet in om de opgelegde regels te doen naleven. Dit is schrijnend” (Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, 2023, p. 59).

‘Kunnen rekenen op’ beantwoordt niet aan wat een regelgevende tekst zou moeten behelzen. Deze woordkeuze in artikel 12, eerste lid moet herzien worden (“kunnen [...] rekenen op trajectondersteuning wanneer zij daar behoefte aan hebben”). Ofwel bestaat er een recht op trajectondersteuning, ofwel niet. In de memorie van toelichting lezen we: “Door het opnemen van deze bepalingen [met betrekking tot continuïteit] wil de decreetgever van continuïteit voor een stuk een afdwingbaar verhaal maken” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 19). Wat wil dat zeggen, “voor een stuk”? Wat wordt er afdwingbaar?

7.2 Geïntegreerde gezinsondersteuning en jeugdhulp vraagt om méér gegevensuitwisseling

Een meer geïntegreerd gezinsondersteuning en jeugdhulp vraagt om méér gegevensuitwisseling. Is dat onverdeeld positief?

Het voorontwerp van decreet schept een rechtsgrond voor het verzamelen, verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens door actoren in het kader van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid (art. 33-34). **Het is niet duidelijk onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld:** “als de verwerking van die persoonsgegevens noodzakelijk is om de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid [...] te realiseren, en als de informatie relevant en proportioneel is voor de doelstelling van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid”, naast “op voorwaarde dat de betrokkene instemt met het delen van de persoonsgegevens”.

8. Begrippenapparaat

De tekst vraagt om een kritische lezing van het gebruik van bepaalde begrippen:

- Over het actor-begrip: actor is dus ook degene die louter 'organiseert' (organiseren maar niet zorg en ondersteuning aanbieden) ?
- Het ontwerpdecreet waagt zich niet aan een definitie van '**gezin**'. Dat is wel het geval in het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie: "primaire leefvormen of samenlevingsvormen waarin meerdere personen min of meer duurzame relaties onderhouden" (art. 2, 4°, idem in decreet-Preventieve Gezinsondersteuning).

Er wordt enkel gesproken over '**aanstaande ouders**', niet over 'ouders' (behalve in art. 2, 4°, definitie van 'context'). Het ouder-begrip moet dan afgedekt zijn door 'hun gezin' (gezin van kinderen en jongeren). Dit gaat alleszins niet op voor die kinderen en jongeren die niet verblijven bij een ouder (en die als zodanig geen gezin vormen met die ouder).

In het Decreet-Integrale Jeugdhulp wordt 'ouder' gedefinieerd als "de natuurlijke personen die titularis zijn van het ouderlijk gezag, of, bij ontstentenis van die personen, de wettelijke vertegenwoordigers" (art. 2, § 1, 43°).

In tegenstelling met het Decreet-Integrale Jeugdhulp wordt ook het begrip

'**opvoedingsverantwoordelijke**' niet gedefinieerd. Vgl. 2, § 1, 42° Decreet-Integrale Jeugdhulp: "andere natuurlijke personen dan de ouders die de minderjarige op duurzame wijze in feite onder hun bewaring hebben of bij wie de minderjarige geplaatst is door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid".

- Ook het begrip '**leefomgeving**' wordt niet gedefinieerd. Dit is wel het geval in het Decreet-Integrale Jeugdhulp (art. 2, § 1, 33°: "de natuurlijke personen, met uitzondering van de ouders en de opvoedingsverantwoordelijken, die bij de minderjarige inwonen of met de minderjarige een familiale of bijzondere affectieve band hebben, onder wie de natuurlijke personen die in de buurt van de minderjarige wonen of met wie de minderjarige geregeld contact heeft, onder meer bij het naar school gaan of tijdens de vrijetijdsbesteding").

Het is niet duidelijk of 'leefomgeving' in de tekst steeds in dezelfde betekenis wordt gebruikt (bv. art. 6, eerste lid: "een positieve, rijke en inclusieve leefomgeving van aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context"). Leefomgeving "verwijst hier naar het informele netwerk, de aanwezigheid van formele (basis)voorzieningen en de ruimtelijke infrastructuur" (Vlaamse Regering, 2023b, p. 13). Dit lijkt niet te sporen met de definitie uit het decreet-Integrale Jeugdhulp (beperkt tot 'natuurlijke personen').

- Is het nodig om '**steunfiguren**' te vermelden in het begrip 'context' (art. 2, 4°)? Is er iemand die hen niet beschouwt als personen die behoren tot het sociale netwerk? We kennen de (onderscheiden) figuur van de vertrouwenspersoon. Steunfiguren kunnen vertrouwenspersonen zijn, vertrouwenspersonen zijn altijd steunfiguren.
- In het decreet-Integrale Jeugdhulp wordt '**diagnostiek**' gedefinieerd als "het proces van de verzameling en ordening van de beschikbare relevante gegevens vanuit de hulpvraag" (art. 2, § 1, 12°). In het voorontwerp van decreet staat diagnostiek voor "het proces, voor, tijdens en na een zorg- of ondersteuningstraject, van het in kaart brengen en analyseren van een zorg- of ondersteuningsvraag met als finaliteit zorg en ondersteuning te kunnen waarmaken (art. 2, 6°).

9. Proeftuinen

Het (voorontwerp van) decreet treedt in werking “na het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”. Dit is een overbodige bepaling vermits een regelgevende tekst die geen bepaling bevat die de inwerkingtreding ervan vaststelt, in werking treedt de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid voorzien van ‘proeftuinen’ voor maximaal 5 jaar (art. 30).

De goedkeuring van het voorontwerp van decreet zal dus een lange periode van experimenteren inluiden. Hier zal subsidiëring tegenover staan (art. 30, vijfde lid). *En surplus* wordt ook voorzien in een subsidiëring van innovatieve projecten (art. 31)⁴⁹.

De Vlaamse Regering kan bij deze proeftuinen **afwijkingen toestaan op decretale bepalingen**. Dat is het geval voor het minimale aanbod, het werkingsgebied en de organisatie en de subsidiëring van het Huis van het Kind in het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning.

Bij de voorschoolse kinderopvang gaat het om bepalingen rond de vergunningsplicht en de subsidiëring.

Met de proeftuinen kan worden afgeweken van het decreet-Integrale Jeugdhulp, voor wat betreft de toegang tot jeugdhulpverlening (modulering, onderscheid rechtstreeks toegankelijke en niet rechtstreeks toegankelijk jeugdhulp en toegangspoort), de crisishulp en de registratie in de jeugdhulp. Ook van de bepalingen rond continuïteit kan worden afgeweken. Deze hebben onder meer betrekking op het verwijzen en de trajectbegeleiding (art. 30, tweede lid). Aan het belangrijke luik rond gemandateerde en gerechtelijke jeugdhulp kan niet worden geraakt.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan als de veiligheid en integriteit van de doelgroep door de organisatie van de proeftuin in het gedrang zouden kunnen komen⁵⁰.

De Inspiratienota stelde onder meer als uitdaging een ‘innovatieve arbeidsorganisatie’ om werkbaar werk te realiseren. We zijn benieuwd hoe dit vorm zal krijgen in deze proeftuinen.

In de proeftuinen kunnen vernieuwende ideeën in een concrete praktijksetting en in een regelluw kader uitgetoet worden. Die moeten dan “inzichten en beleidsaanbevelingen opleveren”. Dit roept de vraag **of men eigenlijk al toe is aan een decreet dat breed geldt**.

⁴⁹ De begrippen ‘financiering’ en ‘subsidiëring’ worden door elkaar gebruikt.

⁵⁰ Hierbij kan men de bedenking maken dat door capaciteitsproblemen ook de veiligheid en integriteit van de doelgroep in het gedrang kan komen.

De voorliggende tekst moet als prematuur worden beschouwd, vermits **alle essentiële vragen rond de verhouding met onder meer de integrale jeugdhulp worden doorgeschoven worden naar proeftuinen.**

Het voorontwerp van decreet houdt **geen integratie in van vigerende decreten** zoals het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning, het decreet-Opvang van Baby's en Peuters en het Decreet-Integrale Jeugdhulp. Dit roept de vraag op naar de verhouding met andere decreten.

In de memorie van toelichting lezen we dat alle sectorale decreten op zichzelf blijven bestaan (p. 9).

Het 'echte' regelgevende werk – in de zin van regelgeving die minder aan de verbeelding overlaat - volgt pas na de proeftuinen: “Het doel van deze proeftuinen is dus dat zij na de evaluatie de basis vormen om nieuwe regelgeving te make, bestaande regelgeving aan te passen, nieuwe praktijken te introduceren of bestaande praktijken bij te sturen” (memorie van toelichting, p. 32).

We lezen dat het de bedoeling is om *op langere termijn* de doelstellingen, opdrachten en principes uit sectorale regelgeving meer te stroomlijnen met het oog op het ten volle realiseren van de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid (Vlaamse Regering, 2023b, p. 12).⁵¹ Coherente wetgeving verdraagt een dergelijk uitstel niet.

Tegen het werken met proeftuinen bestaat niet noodzakelijk een bezwaar.⁵² Wel moet de vraag worden gesteld waarom deze tekst er dan zo nodig moet komen. Of moet de tekst begrepen worden als een decreet-pilootregio's? Dit is een werkwijze die in 2002 werd gevolgd (eerste decreet-integrale jeugdhulp, gevolgd door de versie van 2004 en deze van 2013). In de memorie van toelichting lezen we: “Het doel van deze proeftuinen is dus dat zij na evaluatie de basis vormen om nieuwe regelgeving te maken, bestaande regelgeving aan te passen, nieuwe praktijken te introduceren of bestaande praktijken bij te sturen” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 32).

⁵¹ Het voorontwerp van decreet maakt een gegevensoverdracht mogelijk van hulp-, zorg- of dienstverleners (andere dan jeugdhulpaanbieders) naar de sociale diensten bij de jeugdrechtbanken (art. 36). Het decreet-Integrale Jeugdhulp wordt daartoe aangepast. In de memorie van toelichting lezen we dat deze bepaling wordt voorgesteld “met het oog op het bestrijden van de crisis in de jeugdhulp” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 1). Het is niet duidelijk wat deze gegevensuitwisseling bijdraagt aan de bestrijding van de crisis in de jeugdhulp.

⁵² Bij het bepalen van de voorwaarden en modaliteiten zal de Vlaamse Regering ‘waarborgen’ moeten bepalen “voor de rechtszekerheid bij de uitvoering van die proeftuinen voor actoren die zorg en ondersteuning aanbieden en voor gebruikers van zorg en ondersteuning” (art. 30, vijfde lid). Welke rechtsonzekerheid acht men hier mogelijk?

10. Tot slot

Het agentschap Opgroeien kreeg de **decretale missie** mee om, samen met zijn partners, door een **geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid**, voor alle kinderen en jongeren, waar en hoe ze ook geboren zijn of opgroeien, zoveel mogelijk kansen te creëren en om een continuüm aan zorg, hulp en ondersteuning aan te bieden. Het voorontwerp van decreet moet helpen om deze missie waar te maken, al zijn het **vooral de actoren die geresponsabiliseerd worden. De vlag ‘geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’ dekt daarom niet de lading.**

In het voorontwerp van decreet vinden we **meerdere principes terug die we onvoorwaardelijk verdedigen**. Zo moet in gezinsondersteuning en hulpverlening inderdaad meer ingezet worden op relationele continuïteit. Het grote personeelsverloop in organisaties vraagt echter om enige realiteitszin.

Ook moeten we ons de vraag stellen **in hoeverre regelgeving – van welke aard ook – hier écht het verschil kan maken**. “De houding van hulpverlener en de invulling van de hulpverleningsopdracht is sterk bepalend voor de continuïteitsbeleving, en werkt in vele gevallen ook preventief ten aanzien van een mogelijke escalatie” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 20).

In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van “een cultuur van bijschakelen” (p. 25). ‘Nabij zijn’ en meer gaan werken in de vertrouwde omgeving van gezinnen veronderstelt vooral een professionele basishouding. Met de bacheloropleiding gezinswetenschappen zetten we hier op in. Onderwijsinstellingen moeten nadenken hoe zij (nog) beter kunnen tegemoetkomen aan de ambitie van ‘Vroeg en Nabij’. **‘Vroeg en nabij’ vraagt in de eerste plaats om een bepaalde professionaliteit** (of misschien net niet, afhankelijk van de invulling van ‘professionaliteit’).

Het voorontwerp laat termen **als ‘eigen regie’, ‘participatie’, ‘eigen kracht’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’** de revue passeren. Als de invulling ervan al geen discussie uitlokt, **moeten we er beducht voor zijn meer geïntegreerde ondersteuning en hulp meteen ook als cliëntversterkend te zien**. Het één vloeit niet noodzakelijk voort uit het andere, denken we.

Ook moet gewezen worden op **dissidente stemmen die zich afzetten tegen een beleid dat “gebouwd [is] op een cluster van juichtermen die nauwelijks meer kunnen worden bevraagd”**.

“Een kenmerk van het radicale karakter [van dit beleid] is dat ongeacht het terrein (of het nu om de jeugd- of ouderenzorg gaat, de zorg voor mensen met een psychische dan wel fysieke beperking), de oplossingen altijd hetzelfde zijn:

thuis is beter dan in een instelling; informele hulp is beter dan formele; nabije zorg (tot aan de keukentafel) is beter dan een 'afstandelijke' voorziening van de verzorgingsstaat [...]. Ook bestaat er een opmerkelijke, verontrustende eensgezindheid over de manier waarop kwesties moeten worden aangepakt: dat moet altijd 'integraal', via een 'ketenaanpak', en – hoe paradoxaal - met 'maatwerk' (maar maatwerk moet wel overal....) [...]" (Duyvendak, 2023).

Het recept van een **meer geïntegreerde/integrale zorg en ondersteuning is niet nieuw**. De jeugdhulp blijkt ondanks meerdere decreten nog niet zo 'integraal' te zijn. De Vlaamse Raad Welzijn, Gezondheid en Gezin (2012) maakte in zijn 'visienota integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen' gewag van een **nieuw paradigma voor zorg en ondersteuning**. De definitie van 'geïntegreerde zorg en ondersteuning' in het voorontwerp van decreet is ontleend aan het Eerstelijnsdecreet (2019). Telkens opnieuw zien we het 'integratie' opduiken in het beleidsdiscours. De memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet maakt gewag van "**een volgende stap** [...]" in de richting van een meer geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid" (Vlaamse Regering, 2023b, p. 1).

Het Vlaams Parlement (1999) stelde dat "de verkokering van de sectoren [...] vragen op[roept] van efficiëntie en effectiviteit en [...] een integrale, dus naadloze en samenhangende jeugdzorg in de weg [staat]"? Integrale jeugdhulp moest de **ontkokering** tegengaan en dit is vandaag opnieuw de inzet. Men zou ook kunnen stellen dat integrale jeugdhulp nooit zijn volledige uitrol heeft gekend en dat we daar vandaag aan toe zijn.

"Welzijn is geen eiland" en "we moeten bruggen bouwen en muren afbreken", dat waren de woorden van de Vlaamse minister van WVG op het Opvoeden-congres van 8 december 2023. Het voorontwerp van decreet **reikt slechts "de hand [...] naar partners in relevante beleidsdomeinen in binnen- en buitenland"** (Vlaamse Regering, 2023b, p. 2).

De '**gedeelde verantwoordelijkheid**' die decretaal zal worden benoemd, is al verankerd in het decreet-Integrale Jeugdhulp. Integrale jeugdhulp staat voor "samenwerking en afstemming in de jeugdhulp met als doel een gezamenlijk engagement aan te gaan ten behoeve van minderjarigen, hun ouders en, in voorkomend geval, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving". Het voorontwerp van decreet, dat met onder meer kinderopvang en de preventieve gezinsondersteuning een ruimer bereik moet hebben, is hiervan **een verderzetting**. Na twee decreten met betrekking tot integrale jeugdhulp (2004 en 2013) is het **misschien niet onlogisch dat dit voorontwerp van decreet als een decreet-integrale 3.0 wordt gezien?**

Die zienswijze is wel niet helemaal correct. De bestaande decreten en hun uitvoeringsbesluiten blijven tot nader order onverminderd gelden. De memorie van toelichting erkent dat het noch haalbaar, noch wenselijk was om het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning en het decreet-Integrale Jeugdhulp te integreren. Het voorontwerp van decreet werd voorgelegd om “toch nog maximaal stappen te zetten in de richting van een meer geïntegreerd verhaal”. Dit wordt gezien als “een noodzakelijke en haalbare **tussenstap** binnen een langetermijndoelstelling, namelijk de totstandkoming van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 7).

Een scherper beeld van integratie had ongetwijfeld wel kunnen leiden tot een integratie van decreten. Nu is het pas na de proeftuinen dat we hierover meer duidelijkheid zullen krijgen.

Dit voorontwerp van decreet zou meer ruimte moeten bieden aan de actoren. Het decreet is toch wel **heel voluntaristisch**, een voluntarisme dat ook eerdere decreten typeert, **wat enige scepsis voedt**. Het voorontwerp van decreet “wil een kader bieden om verder te kunnen evolueren naar een transversaal, coherent en geïntegreerd welzijnsbeleid voor alle aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en hun context” (eigen onderlijning). Het blijft **wat te veel hangen in de fase van een visietekst** met doelstellingen en principes die doorgaans breed gedragen zijn, en waarbij uitvoeringsbesluiten de mist moeten opklaren. Hoe moet het ‘bijschakelen’ geoperationaliseerd worden?

Op het Opvoeden-Congres van 8 december 2023 zette de bevoegde Vlaamse minister zich af tegen ‘verstikkende regelgeving’. Met het voorontwerp zou dit van de baan zijn. De vraag moet worden gesteld op welk niveau die armlastige ‘regelgeving’ dan wel wordt gesitueerd. Vinden we bijvoorbeeld de beperkende modules die met integrale jeugdhulp in het leven werden geroepen terug in regelgeving of in een administratief document⁵³?

Het voorontwerp van decreet wordt voorgesteld als een kaderdecreet met ‘doelbepalingen’. **Er zijn wel meer decreten in het welzijnsrecht** – denk aan het decreet-Integrale Jeugdhulp en het decreet-Preventieve Gezinsondersteuning - **die (meestal vage) doelen bevatten. Dat maakt van deze regelgeving nog geen doelregelgeving.**

De administrateur-generaal van Opgroeien regie stelde op het congres dat het agentschap vooral “mogelijkheden moet creëren” en “niet voor onmogelijkheden moet zorgen”. Dat “regelgeving niet mag hinderen” is een heel verleidelijke stelling, maar is niet te verzoenen met de aard van rechtsregels. Zelfs van echte doelregelgeving gaan beperkingen uit. **In de slipstream van doelregels**

⁵³ <https://www.jeugdhulp.be/sites/default/files/documents/bijlage-H1-typemodules-overzicht.pdf>

dreigt ook nog pseudo-regelgeving te ontstaan met richtlijnen en referentiekaders allerhande waaraan organisaties zich voor het gemak zullen conformeren.

In de memorie van toelichting lezen we dat “[h]et dienstverleningsmodel [...] effectiever en meer dialoog-gestuurd [moet] worden, waarbij overleg en uitwisseling van informatie efficiënter gebeurt en waardoor er **meer tijd** vrijkomt om effectief met [de doelgroep] te kunnen werken” (Vlaamse Regering, 2023b, p. 3). De administrateur-generaal van Opgroeien zette zich op het congres af tegen de idee dat het voorontwerp van decreet een ‘vergaderdecreet’ zou zijn. Dat hoeft inderdaad niet zo te zijn, maar het voorontwerp sluit dit risico ook niet uit. Daarvoor blijft het te veel hangen in intenties.

Het beleid ziet **reeds heel wat vormen van netwerking** (die om een grondige evaluatie vragen). Daar staat tegenover dat **organisaties vandaag terugplooiën op ‘kerntaken’** omwille van een jarenlange niet-indexering van werkingsmiddelen en personeelsgebrek.

Het glijmiddel voor de verwachte ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ – dat weet men heel goed - **zal de subsidiëring zijn**. Op het Opgroeien-congres maakte de bevoegde minister gewag van het ‘samengooien van budgetten’. Dat is misschien niet zo vertrouwenwekkend, ook al wordt niet ontkend dat er meer middelen nodig zijn. De vraag naar extra middelen wordt in de Inspiratienota sterk gerelativeerd vanuit de overtuiging dat preventie en samenwerking - een cultuuromslag’ – adequater is: “Door samen te werken kunnen we dubbel werk, dubbele wachtlijsten en dubbele financiering vermijden” (p. 11).

Wat zal er gedekt worden door de enveloppefinanciering? Zal die volstaan om trajectbegeleiding op netwerkniveau mogelijk te maken?

De betrachting om, na het samengaan van twee agentschappen (Kind en Gezin en Jongerenwelzijn), een inhoudelijke meerwaarde te creëren voor kinderen, jongeren en gezinnen, is zeker lovenswaardig. Dat die meerwaarde ook gerealiseerd kan worden in een andere wijze van organiseren en financieren van ondersteuning en hulpverlening, betwisten niet. Tegelijk is er de zorg dat de vertaling van doelstellingen en principes naar nieuwe en vooralsnog vage organisatievormen met daaraan gekoppelde middelen opnieuw tot ontgoocheling zal leiden. ‘Niets doen is geen optie’, dat begrijpen we. Met het wekken van hoop is niets fout, alleen mag van regelgeving meer worden verwacht.

Tot slot dit. Vroeg en Nabij roept meerdere uitdagingen op. We zien in dit beleidsprogramma ook een uitnodiging om **de scope van het praktijkgericht onderzoek te verbreden**. Dit onderzoek moet thematisch verbinden en loskomen van bepaalde kokers zoals kinderopvang, preventieve gezinsondersteuning en jeugdhulpverlening.

11. Bibliografie

Bruffaerts, R. (2021). *De mythes voorbij. Het public health perspectief als leidraad bij hervormingen in de geestelijke gezondheidszorg*. Zorgnet-Icuro.

https://www.zorgneticuro.be/sites/default/files/Zorgnet%20lcuro%20-%20Public%20mental%20health%20-%20brochure_web-Spreads.pdf

Crevits, H. (2022). *Slagkrachtige zorgraden middels het versterken van de rol van de lokale besturen in de zorgraden, het verhogen van de betrokkenheid van het welzijnsveld en de actualisering van de opdrachten van de zorgraden*. Vlaamse Regering.

<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63933CB2C2B90D4571CF7FA6>

Crevits, H. (2023). *Conceptnota voor een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid: 'Vroeg & Nabij'*.

Vlaamse Regering. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63EE331B2E929B312AB5DC0B>

Opgroeien regie, Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Zorg en Gezondheid (2023). *Vroeg en nabij. Naar een geïntegreerd beleid voor kinderen, jongeren en gezinnen binnen welzijn, volksgezondheid en gezin*. <https://www.jeugdhulp.be/sites/default/files/documents/20211221%20-%20Vroeg%20en%20nabij%20-%20inspiratienota.pdf>

Duyvendak, J.W. (2023, 14 september). *Beleid zorg en welzijn: mammoettanker op drift*.

Sociale vraagstukken.nl. <https://www.socialevraagstukken.nl/beleid-zorg-en-welzijn-mammoettanker-op-drift/>

Emmery, K., Noens, P., Loosveldt, G., Nys, K., & Dewispelaere, J. (2023). Uitleiding: de toekomst van impact in de brede gezinsondersteuning in 25 vragen. In P. Noens, G. Loosveldt, K. Nys, J. Dewispelaere & K. Emmery (Red.), *De brede gezinsondersteuning door de bril van impact. Een toekomst voor impactmetingen?* (pp. 131-134). Odisee Hogeschool – Kenniscentrum Gezinswetenschappen.

<https://kcgezinswetenschappen.odisee.be/sites/default/files/public/2023-06/Impact%20brede%20gezinsondersteuning%20DEF.pdf>

Kinderrechtencommissariaat (2020). *Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan. Jaarverslag 2019-2020*. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1615280>

Kinderrechtencommissariaat (2022). *Het wachten moet. Jaarverslag Kinderrechtencommissariaat 2021-2022*.

https://www.kinderrechten.be/sites/default/files/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf

Loosveldt, G., & Van den Bruel, B. (2021). Uit verband gespeeld? Siblingrelaties bij pleegzorg en residentiële jeugdhulp. In K. Emmery, & G. Loosveldt (Red.), *Broer of zus, de match van je leven. Fairness in siblingrelaties* (pp. 161-181). Garant.

Loosveldt, G. (2023). Impact van de brede gezinsondersteuning in beleid en regelgeving. In P. Noens, G. Loosveldt, K. Nys, J. Dewispelaere & K. Emmery (Red.), *De brede gezinsondersteuning door de bril van impact. Een toekomst voor impactmetingen?* (pp. 29-57). Kenniscentrum Gezinswetenschappen (Odisee).

<https://kcgezinswetenschappen.odisee.be/sites/default/files/public/2023-06/Impact%20brede%20gezinsondersteuning%20DEF.pdf>

Noens, P., & Ramaekers, S. (2022, 31 mei). Opvoeding: 'Wat na de eerste duizend dagen?' *Sociaal.net*. <https://sociaal.net/achtergrond/opvoeding-wat-na-de-eerste-duizend-dagen/>

Opgroeien (2023). *Huis van het Kind. Rapport 2023*.

https://www.opgroeien.be/sites/default/files/intern/rapport2023_huis_vh_kind.pdf

Peeters, R. (2013). De expansieve logica van de preventiestaat. *Sociale vraagstukken.nl*.

<https://www.socialevraagstukken.nl/de-expansieve-logica-van-de-preventiestaat/>

Raadgevend Comité bij Opgroeien (2023). *Advies ontwerp conceptnota Vroeg en Nabij (nr.*

2022/RC/06). https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documenten/2022_6_rc_advies-conceptnota-vroeg-en-nabij.pdf

- Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen (2023). *Werkingsverslag over 2022 Jeugdrechtbank Antwerpen*. <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/media/reatpi/antwerpen/documents/werkingsverslag/2022/sectie-jeugd-2022.pdf>
- Schepers, J. (1996). *Overzicht van het welzijnsrecht*. die Keure.
- Serapioni, M. (2023). *Towards greater family policy integration across Europe. Overcoming sectoral fragmentation in supporting families with young children*. European Observatory on Family Policy. <https://coface-eu.org/wp-content/uploads/2023/11/Towards-greater-integration-in-family-policy-across-Europe.pdf>
- Serrien, L. (2021, 21 juli). Hoezo? Kwetsbaar? *Sociaal.net*. <https://sociaal.net/column/hoezo-kwetsbaar/>
- SOM (2022, 30 juni). *Niet-indexering werkingsmiddelen in cijfers*. <https://www.som.be/nieuws/niet-indexering-werkingsmiddelen-cijfers>
- Suykens, B., Meyfroidt, K., Desmidt, S., & Verschuere, B. (2022). Leidt publieke verantwoording tot 'betere' non-profitprestaties? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, (1), 31-44.
- Timmer, W. (2012). Doelregelgeving: op zoek naar een werkend concept. *Tijdschrift voor Wetgeving*, nr.4, 258-262.
- Van den Bruel, B., & Blancke, E. (2010). *Evaluatie van het decreet opvoedingsondersteuning*. Kind en Gezin.
- Van Loon, K., & Melis, B. (2022). *Praktijkgericht onderzoek rond de implementatie van de samenwerkingsverbanden 1gezin 1plan, binnen de jeugdhulp*. Onderzoeksgroep Sociale Inclusie (Karel de Grote Hogeschool). <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/tool-documents/rapport-1-gezin-1-plan-2022.pdf>
- Vettenburg, N., Walgrave, L., & Van Kerckvoorde, J. (1984). *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*. Kluwer- Gouda Quint

Vettenburg, N. (1988). *Schoolervaringen, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, K.U. Leuven - Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie.

Vlaamse Jeugdraad (2021). *Advies op het besluit van de Vlaamse Regering over de financiering van een vernieuwend aanbod in de preventieve gezinsondersteuning (Advies 2101)*.
<https://vlaamsejeugdraad.be/storage/files/eaad6b3e-3e3d-4686-aa07-c2b5832d78a6/2101-vjr-advies-preventieve-gezinsondersteuning.pdf>

Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2022). *Aanbevelingen ter voorbereiding van de strategische oefening 'Vroeg en Nabij'*.
https://www.vlaamseraadwvg.be/sites/default/files/documenten/VlaamseRaadWVG_IK_20220127_InspiratienotaVroegenNabij_ADV_DEF.pdf

Vlaamse Regering (2023a). *Voorontwerp van decreet over de organisatie van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid*. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/65574B238265E66451D4CCB9>

Vlaamse Regering (2023b). *Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet over de organisatie van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid*.
<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/65574B4C8265E66451D4CCBB>

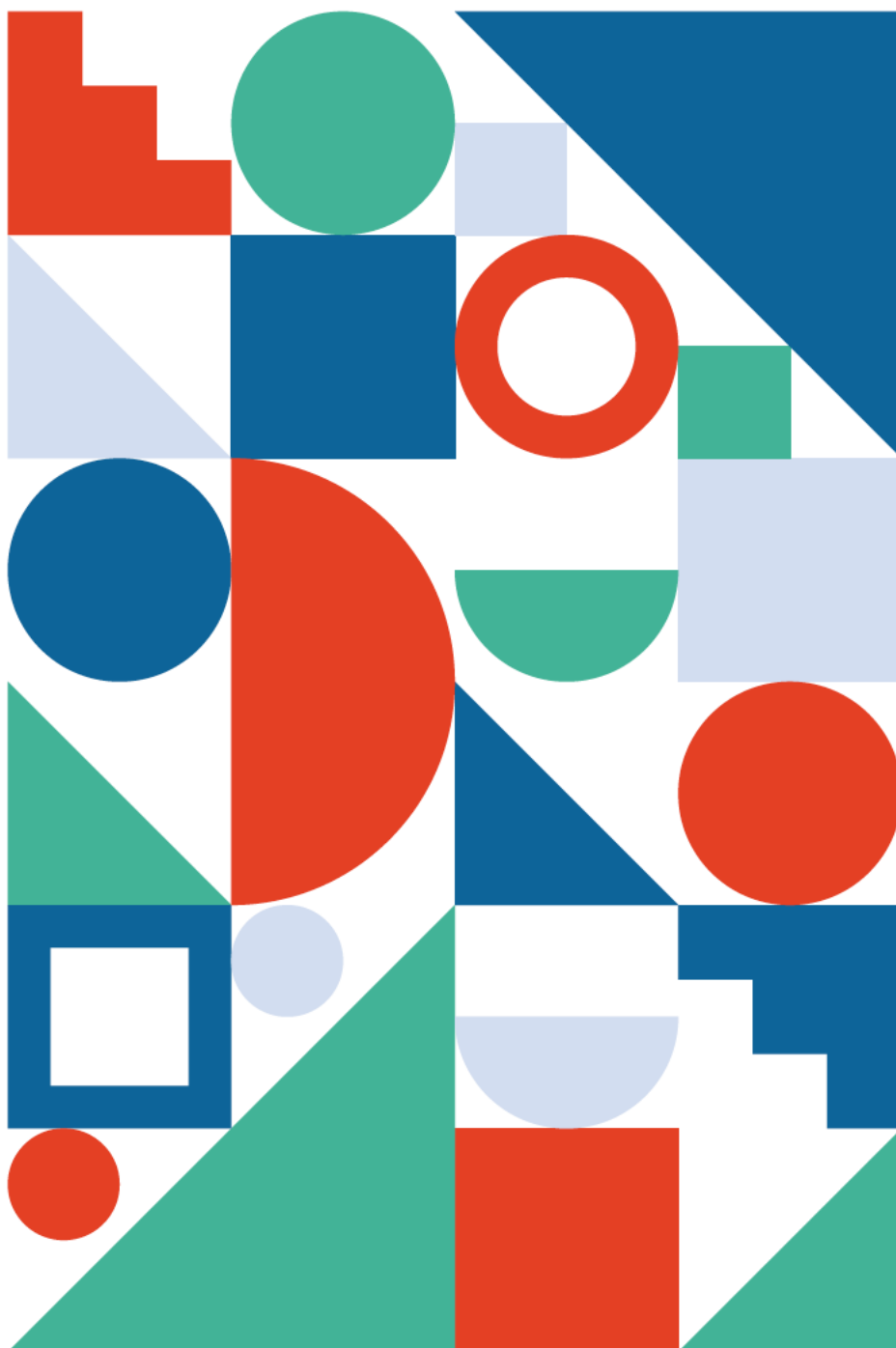
Vlaams Parlement (1999). *Maatschappelijke beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg*.
<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1054117>

Vlaams Parlement (2007). *Voorstel van decreet houdende de organisatie van opvoedingsondersteuning*. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1019622>

Vlaams Parlement (2011a). *Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg*.
<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1034497>

Vlaams Parlement (2011b). *Vraag om uitleg aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, over de communicatie met de sector in verband met de kick-offmomenten voor de verdere implementatie van de integrale jeugdhulpverlening*.
<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=254042>

Vlaams Parlement (2022). *Schriftelijke vraag nr. 270 van 21 januari 2022 over geïntegreerde jeugd- en gezinsbeleid – Inspiratienota*. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1810752>



Odisee
DE CO-HOGESCHOOL

Kenniscentrum Gezinswetenschappen

Huart Hamoiriaan 136, 1030 Schaarbeek

facebook.com/gezinswetenschappen

twitter.com/gezinswetensch

kczinzwetenschappen.odisee.be | odisee.be