

Toelichting bij de kwaliteitsbepalingen van toepassing op de diensten voor pleegzorg¹

1. Inleiding

Het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen (hierna het kwaliteitsdecreet te noemen) is het intersectorale kader dat inzake kwaliteit(szorg) op alle welzijnsorganisaties, dus ook op de vergunde diensten voor pleegzorg, van toepassing is.

Het agentschap Jongerenwelzijn kiest ervoor om voor alle soorten voorzieningen die het erkent en vergunt op dezelfde wijze uitvoering te geven aan het kwaliteitsdecreet. Deze uitvoeringsbepalingen werden opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand. Via een verwijzing in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 houdende de organisatie van pleegzorg zijn ze formeel ook op de vergunde diensten voor pleegzorg van toepassing.

We zijn ervan overtuigd dat het ontwikkelde kwaliteitsconcept dat de basis vormt voor de regelgeving voldoende ruimte laat voor eigen invulling op het niveau van de individuele organisatie en op het niveau van de soort voorziening. De bepalingen zijn dan ook onverminderd op de diensten voor pleegzorg van toepassing. Wel zorgt de specificiteit van pleegzorg ervoor dat de invulling van een aantal bepalingen specifieke en pleegzorgeigen inkleuring en accenten krijgt.

Voorliggende nota expliciteert de bepalingen rond kwaliteit. Bovendien willen we omwille van de specificiteit van pleegzorg voor een aantal aspecten de vertaling maken naar de organisatie van pleegzorg. Tenslotte willen we kort stilstaan bij de verdere opvolging.

2. Regelgevend kader

2.1 Relevante regelgeving

Het kwaliteitsdecreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, vormt de basis en het kader voor de verdere invulling van de bepalingen rond kwaliteit.

Artikelen 29 t.e.m. 31 van het decreet van 20 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg wijzigen het kwaliteitsdecreet, in die zin dat ook de vergunde diensten voor pleegzorg onder het toepassingsgebied van het kwaliteitsdecreet vallen.

In artikel 32 van het besluit van 8 november 2013 houdende de organisatie van pleegzorg (verder genoemd 'het uitvoeringsbesluit pleegzorg') wordt verwezen naar de kwaliteitsnormen die gelden voor de voorzieningen, vermeld in artikel 48 van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand. Bedoeld worden de private voorzieningen die erkend en gesubsidieerd worden met toepassing van de regelgeving betreffende de bijzondere jeugdbijstand.

¹ Versie Jongerenwelzijn, oktober '15.

De uitvoering van het decreet bijzondere jeugdbijstand werd geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand van 13 juli 1994. Ondertussen werd dit besluit aangepast door het besluit van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor integrale gezinszorg (hierna 'het besluit van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014' genoemd). In dit aangepast besluit werden de sectorale kwaliteitsbepalingen van Jongerenwelzijn geëxpliciteerd die van toepassing zijn op het privaat aanbod van de voorzieningen bijzondere jeugdbijstand, dus ook op de diensten voor pleegzorg.

Een algemene toelichting bij het hierboven genoemde besluit, inclusief de kwaliteitsbepalingen, werd aan de vergunde diensten voor pleegzorg bezorgd op 18 november 2014.

Voor bijkomende informatie verwijzen we ook naar het ondersteuningsproject kwaliteit van de koepels, naar de introductienamiddag kwaliteit binnen de bijzondere jeugdbijstand van 24 april 2014 en het infomoment over kwaliteit en participatie van 17 maart 2015. U vindt rond kwaliteit ook een informatief luik op de website van Jongerenwelzijn, waar u ook de presentaties en een overzicht van de veel gestelde vragen kan raadplegen. Zie <http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/professionelen/private-voorzieningen/kwaliteitsbeleid/>.

2.2 Kwaliteitsbepalingen

Volgende bepalingen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand hebben betrekking op kwaliteit en zijn bijgevolg ook van toepassing op de diensten voor pleegzorg:

[..]

Art. 1.

[...]^{27°} inputgebieden: de organisatorisch gerichte aandachtsgebieden, betrekking hebbend op de activiteiten die het mogelijk maken dat de organisatie bepaalde resultaten behaalt op het vlak van leiderschap, personeelsbeleid, beleid en strategie en middelen en partnerschappen;

[...]^{32°} kernprocessen: de basisprocessen en -procedures volgens dewelke een organisatie haar hulpverlening vormgeeft, bestaande uit:

- a) onthaal van de gebruiker;
- b) doelstellingen en handelingsplan;
- c) afsluiting en nazorg;
- d) pedagogisch profiel;
- e) gebruikersdossier;

^{33°} kwaliteitsbeleid: het beleid, vermeld in artikel 5, § 1, van het decreet van 17 oktober 2003;

^{34°} kwaliteitshandboek: een document dat het kwaliteitsbeleid, het kwaliteitsmanagementsysteem en de zelfevaluatie, vermeld in artikel 5, § 4, van het decreet van 17 oktober 2003 omvat;

^{35°} kwaliteitsmanagementsysteem: het systeem, vermeld in artikel 5, § 2, van het decreet van 17 oktober 2003;

^{36°} kwaliteitszorg: dat deel van de managementfunctie, vermeld in artikel 4 van het decreet van 17 oktober 2003;

[...]^{45°} outputgebieden: de resultaatgerichte aandachtsgebieden, betrekking hebbend op de verschillende aspecten van de organisatievoering zoals de gebruikers-, medewerkers- en samenlevingsresultaten;

[...]

^{54°} zelfevaluatie: een systematische evaluatie van de processen, structuren en resultaten van de voorziening en wordt door de voorziening zelf verwezenlijkt, vermeld in artikel 5, § 3, van het decreet van 17 oktober 2003;

[...]

Art. 11.

[...]

^{20°} de voorziening dient jaarlijks vóór 1 juni bij de administratie een kwaliteitsverslag in over het voorbije jaar, dat minstens de resultaten van de zelfevaluatie, de geformuleerde verbeteracties, de wijze waarop de verbeteracties zijn uitgevoerd en de

kwaliteitsplanning voor het lopende jaar bevat;

Art. 11bis.

Met toepassing van artikel 5, § 1, van het decreet van 17 oktober 2003 heeft de organisatie een kwaliteitsbeleid dat minimaal de volgende elementen bevat :

- 1° de missie van de organisatie;
- 2° de visie van de organisatie;
- 3° de waarden;
- 4° de te creëren maatschappelijke meerwaarde, alsook de strategische doelstellingen om die meerwaarde te realiseren;
- 5° de omschrijving van de volgende aandachtsgebieden :
 - a) kwaliteitszorg;
 - b) inputgebieden :
 1. leiderschap;
 2. personeelsbeleid;
 3. beleid en strategie; 4. middelen en partnerschappen;
 - c) kernprocessen;
 - d) outputgebieden :
 1. gebruikersresultaten;
 2. medewerkersresultaten;
 3. samenlevingsresultaten.

Met toepassing van artikel 6, § 2, van het decreet van 17 oktober 2003 heeft de organisatie in haar kwaliteitsbeleid aandacht voor :

1. gelijke kansen, op het gebied van toegankelijkheid, diversiteit en non-discriminatie;
2. goed bestuur, in het bijzonder wat de diversiteit in samenstelling, de deskundigheid, de opdrachten en de verantwoordelijkheden van de bestuursorganen betreft.

Art. 12.

Conform artikel 5, § 2, van het decreet van 17 oktober 2003, beschikt de organisatie over een kwaliteitsmanagementsysteem dat minimaal de organisatorische structuur, de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden en de processen en procedures, in het bijzonder van de aandachtsgebieden, vermeld in artikel 11bis, eerste lid, 5°, van dit besluit, bevat.

Art. 12bis.

Met behoud van de toepassing van artikel 5, § 3, van het decreet van 17 oktober 2003 evalueert de organisatie systematisch haar werking en minimaal de aandachtsgebieden kwaliteitszorg, inputgebieden, kernprocessen en outputgebieden, vermeld in artikel 11bis, eerste lid, 5°, van dit besluit, op basis van het schema, opgenomen in bijlage 1bis, die bij dit besluit is gevoegd.

Op basis van de zelfevaluatie formuleert de organisatie verbeteracties die betrekking kunnen hebben op alle elementen van het kwaliteitsbeleid, vermeld in artikel 11bis van dit besluit.

Art. 12ter.

Met behoud van de toepassing van artikel 6 van het decreet van 17 oktober 2003 beschikt de organisatie over een borgend kwaliteitshandboek dat minimaal de volgende elementen bevat :

- 1° het kwaliteitsbeleid, vermeld in artikel 11bis van dit besluit;
- 2° het kwaliteitsmanagementsysteem, vermeld in artikel 12 van dit besluit;
- 3° de zelfevaluatie en verbeteracties, vermeld in artikel 12bis van dit besluit.

Het kwaliteitshandboek is gebruiksvriendelijk en toegankelijk en wordt door alle geledingen van de organisatie gedragen.

Voor duiding bij deze artikelen verwijzen we naar de toelichting bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014 (zie mail van 18 november 2014).

3. Specifieke klemtonen voor pleegzorg

Kwaliteit van zorg is een relatief begrip. In het decreet houdende de organisatie van pleegzorg van 29 juni 2012, de toelichting en het uitvoeringsbesluit vinden we een aantal elementen terug die onmiskenbaar een invloed hebben op de wijze waarop er naar kwaliteit binnen de pleegzorg kan gekeken worden. De belangrijkste elementen zijn:

- Voor pleegzorg voor kinderen en jongeren staat **het belang van het kind** centraal. Dit betekent voor pleegzorg (in het geval van pleegzorg voor kinderen) dat het pleegkind een stem

krijgt tijdens het hele traject van pleegzorg en dat zijn of haar perspectief centraal staat bij elke stap in het proces. Vanuit het perspectief van (pleeg)kinderen staan continuïteit en de nood aan een stabiel leefklimaat centraal. Dit was ook de overweging van de decreetgever om te kiezen voor een perspectiefzoekende pleegzorg enerzijds en een perspectiefbiedende pleegzorg anderzijds. In het kader van de perspectiefzoekende pleegzorg wordt er gezocht naar de meest ideale leefsituatie (een meer duurzaam oplossing) na een voorlopig en tijdelijk "perspectiefzoekend" traject in een pleeggezin. Ondertussen wordt er via de begeleiding in de thussituatie vanuit de dienst² bewerkstelligd dat het kind terug naar huis kan. Door er een duidelijke termijn op te plakken, wou de decreetgever de onzekere periode van het zoeken naar een perspectief zo kort mogelijk houden en is dit ook duidelijk voor alle betrokkenen. De perspectiefbiedende pleegzorg is de meer definitieve optie waarbij gekozen wordt voor een pleeggezin met een stabiel en continu karakter wanneer een terugkeer naar huis minder aan de orde is.

- **Pleegzorg wordt voorop gesteld als eerste te overwegen zorgvorm bij uithuisplaatsing van kinderen en jongeren.** Dit principe is belangrijk in functie van de indicatiestelling bij uithuisplaatsing. De indicatiestelling voor kinderen en jongeren is in het geval van pleegzorg in de meeste gevallen een verantwoordelijkheid van de toegangspoort en jeugdrechter. Maar ook in de dialoog tussen de diensten en de verwijzers naar aanleiding van concrete dossiers zal ook de dienst voor pleegzorg dit principe onder de aandacht moeten brengen en alert zijn voor de indicaties en contra-indicaties van pleegzorg. Ook zal het een opdracht zijn om continu aan de buitenwereld duidelijk te maken dat pleegzorg een diversiteit van mogelijke typemodules inhoudt. Dit element kan gekaderd worden binnen de bekendmakingsopdracht van de diensten voor pleegzorg die uitgevoerd wordt in afstemming met de partnerorganisatie voor pleegzorg.
- Er wordt gekozen voor **een gediversifieerd aanbod van pleegzorg** dat vertaald wordt naar een modulair kader. Deze modulering moet beter aansluiten bij de diverse noden van pleegkinderen of pleeggasten (en hun context) en de pleeggezinnen. Een modulair kader brengt zeker ook uitdagingen mee naar indicatiestelling. De verschillende typemodules moeten door alle betrokkenen goed gekend zijn en zullen telkens zorgvuldig moeten worden afgewogen in functie van een zorgzame inzet ervan³. Verder vormen de typemodules ook een kader om op het niveau van een individuele casus een aanbod op een methodische manier te vertalen naar zorg op maat.
- Er kan worden gekozen voor **de combineerbaarheid van pleegzorg met andere vormen van hulp**. Daarbij zal het zowel voor de toegangspoort als voor de dienst voor pleegzorg de uitdaging met zich meebrengen om vanuit het perspectief van alle betrokkenen en ook rekening houdend met het lange termijn perspectief grondig na te denken over de meerwaarde van combinaties zodat het geheel als een coherent aanbod blijft overkomen voor de cliënten.
- Er is een keuze voor **schaalvergroting** van de diensten voor pleegzorg in de zin dat er per provincie één dienst voor pleegzorg is. Dit verhoogt de efficiëntie en performantie van de diensten. Het voordeel is dat alle modules in één dienst worden aangeboden, dat de concurrentiestrijd tussen kleinere diensten wordt weggewerkt, dat er meer mogelijkheden zijn inzake overhead en communicatie. Een meer gecoördineerde aanpak inzake selectie, vorming en begeleiding moet er bovendien toe leiden dat het gebrek aan kandidaat-pleegouders vermindert doordat de processen meer gestroomlijnd en duidelijker worden.

² Dit kan eventueel gebeuren in combinatie met hulp van buiten de pleegzorg.

³ Voor de beschrijving van de indicaties en contra-indicaties van de typemodules verwijzen we naar het apart document als bijlage bij het uitvoeringsbesluit rond de organisatie van pleegzorg ((zie <http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/jeugdhulp/pleegzorg/typemodules/>)).

- Het is de bedoeling van de decreetgever om voldoende **kwaliteitsvolle pleeggezinnen** te werven. Hier is een belangrijke verantwoordelijkheid weggelegd voor de partnerorganisatie. Maar ook de dienst voor pleegzorg heeft hier een verantwoordelijkheid in. Ze zullen pleegzorg in heel zijn diversiteit moeten bekendmaken (cf. supra) en dit in samenwerking met de partnerorganisatie. Verder besteedt de decreetgever veel aandacht aan de screening van kandidaat-pleeggezinnen en pleeggezinnen. In dit verband formuleert de decreetgever 3 voorwaarden: alle meerderjarige leden van het gezin moeten een recent uittreksel uit het strafregister volgens model 2 kunnen voorleggen, het pleeggezin moet over voldoende draagkracht beschikken om het pleegkind of de pleeggast een stabiel leefklimaat te kunnen aanbieden en pleegzorg moet gedragen zijn door het gezin van de pleegzorger. De decreetgever vult zelf niet in wat “voldoende draagkracht” betekent. Het zal dus aan de diensten zelf zijn om per casus op een methodische manier uit te zoeken of er sprake is van voldoende draagkracht. Ook de communicatie hierover met het kandidaat-pleeggezin of pleeggezin zal hierover transparant moeten gebeuren. Het decreet vraagt ook veel aandacht voor de specifieke situatie van netwerkpleeggezinnen die eveneens moeten worden gescreend. Het spreekt vanzelf dat hun beoordeling vaak op een andere manier zal verlopen dan in het geval van bestandspleeggezinnen. Ten slotte behoort het ook tot de verantwoordelijkheid van de diensten voor pleegzorg om, ondanks het tekort aan pleeggezinnen, pleeggezinnen die niet geschikt geacht worden voor de opvang van pleegkinderen en/of –gasten, te weigeren wanneer niet voldaan wordt aan de vooropgestelde criteria. Ook is het belangrijk dat diensten voor pleegzorg in het verdere proces van pleegzorg voldoende alertheid aan de dag leggen om situaties waar er sprake is van een eventuele “mis-match” te detecteren en aan te pakken (De Groof, De Smet, & Van Audenhove, 2010).
- Het decreet pleegzorg hecht veel aandacht aan de **participatiegedachte**. Participatie betekent dat de verschillende betrokkenen (het pleegkind of pleeggast, het pleeggezin en de context) een stem krijgen doorheen gans het traject van pleegzorg. Dit principe vertaalt zich onder meer in de oprichting van een participatieraad waar alle betrokkenen in vertegenwoordigd zijn. Voor wat betreft het pleegkind spreekt het voor zich dat het betrokken wordt bij gans de besluitvorming rond pleegzorg in de lijn van het decreet rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp (Decreet, 7 mei 2004) (zie ook het eerste punt). Het belang van participatie geldt bij uitstek ook voor het betrekken van de pleeggast bij het vormgeven van het pleegzorgproces. Het ligt voor de hand dat het stimuleren van de betrokkenheid van de context bij het eigenlijke proces van pleegzorg een belangrijk aspect is van participatie en dat dit opgenomen wordt in het kader van de begeleidingsopdracht van de dienst voor pleegzorg. Uiteraard zal de betrokkenheid anders zijn in een situatie van perspectiefzoekende pleegzorg dan in een situatie van perspectiefbiedende pleegzorg. De thematiek van het betrekken van de pleeggezinnen of de pleegzorgers vormt een apart aandachtspunt. Pleegzorgers hebben immers (nog) geen wettelijke inspraak in de beslissingen met betrekking tot het pleegkind dat zij opvoeden. De ouders blijven het ouderlijk gezag uitoefenen. Nochtans zijn er voldoende argumenten om de pleegzorgers desondanks maximaal participatief te betrekken bij de beslissingen over de (evoluties in een) pleegzorgsituatie. De pleegzorgers kennen de noden van het pleegkind of de –gast heel goed aangezien zij intensief met hem of haar samenleven. Uit onderzoek blijkt ook dat een stabiele relatie met een pleegzorger een belangrijke hefboomfunctie heeft voor de ontwikkeling en het welbevinden van het pleegkind en/of –gast (zie o.m. Van den Bergh & Weterings, 2007). Ook blijkt dat gebrek aan inspraak van pleegzorgers in belangrijke beslissingen een element is dat door pleegzorgers aangehaald wordt om te stoppen met pleegzorg (Bronselaer, Vandezande, & Verreth, 2011b). Het is bijgevolg aangewezen dat de verwijzers maar ook de diensten voor pleegzorg voldoende luisteren naar de visie van pleegzorgers en hen zoveel mogelijk inspraak geven m.b.t. dagdagelijkse beslissingen rond de pleegkinderen of -gasten. Daarbij is het geenszins de bedoeling om afbreuk te doen aan de rechten van de ouders. Schryvers,

Dehaene en Jans (2011) pleiten voor een doordachte afweging tussen enerzijds de belangen van het kind, de pleegouder en anderzijds het recht op privé- en gezinsleven van de ouders.

- Het decreet pleegzorg focust op één werkvorm die sterk op de kaart wordt geplaatst en dit voor alle doelgroepen. Het nadeel van deze keuze is dat de indruk gewekt wordt dat de verhouding met andere sectoren uit de hulpverlening uit de weg wordt gegaan. Bij de implementatie van het decreet is het immers de bedoeling om zeker te blijven **samenwerken met ander aanbod buiten de pleegzorg** niet in het minst omwille van mogelijke combinaties in aanbod (cf. supra) maar zeker ook om te leren van mekaars expertise en de krachten te bundelen bij het inspelen op de behoeften van de verschillende doelgroepen.

Als bijlage 1 gaat de toelichting bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014 aangevuld met een aantal pleegzorgspecifieke aandachtspunten (in gefluoresceerd blauwe tekst). Bij deze aandachtspunten wordt op sommige plaatsen ook een koppeling gemaakt met bepaalde vergunningsvoorwaarden uit het uitvoeringsbesluit pleegzorg.

4. Verdere opvolging

Zoals al aangekondigd in het overleg met de directies van de diensten voor pleegzorg is het de bedoeling om in de volgende maanden vanuit de afdeling Voorzieningenbeleid samen met de diensten voor pleegzorg stil te staan bij een aantal kwaliteitsthema's specifiek gekoppeld aan pleegzorg. Uitgaande van de noden van de diensten voor pleegzorg kunnen de thema's die prioritaire aandacht vragen verder worden bepaald. Ook Jongerenwelzijn kan van haar kant thema's naar voor schuiven. Verdere afspraken hierrond volgen later.

Artikel 7 van het kwaliteitsdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering het toezicht op de naleving van de bepalingen van het kwaliteitsdecreet en van het uitvoeringsbesluit organiseert. De planning van de kwaliteitsinspecties vanuit Zorginspectie zijn voorzien bij de diensten voor pleegzorg vanaf begin 2016.

Voor verdere informatie m.b.t. de kwaliteitsinspectie verwijzen we naar p. 27 van de toelichting bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014 dat u per mail werd bezorgd (cf. supra). Verdere afspraken worden op het gepaste moment vanuit Jongerenwelzijn en/of Zorginspectie gecommuniceerd.