

## SAMENVATTING

# Jongerenopvang in het kader van de jeugdzorg

## Franse Gemeenschap

De jeugdzorg richt zich tot personen van 0 tot 18 jaar in moeilijkheden of in gevaar, voor wie geen oplossing wordt gevonden binnen de gebruikelijke familiale context of bij de eerstelijnsdiensten die algemene hulp verlenen. De acties die worden georganiseerd, omvatten algemene preventie, sturing en begeleiding van jongeren. Er zijn ook individuele maatregelen waarbij jongeren worden ondersteund door gespecialiseerde diensten die actief zijn in de leefomgeving of in de opvang.

De audit beoogde het beheer van de jongerenopvang, met uitzondering van de specifieke acties van overheidsinstellingen voor jeugdbescherming.

Het eerste deel van de audit handelt over de strategie, de acties en de organisatie die werden ingesteld om te beantwoorden aan de behoeften van jongeren in moeilijkheden of in gevaar.

Het tweede deel gaat over de wettelijkheid en de regelmatigheid van de erkenning en van de subsidiëring van private opvangdiensten, de terugbetaling van andere opvangdiensten en de storting, te gasten tijd, van subsidies aan omkaderde opvanggezinnen.

### **Beheer van de opvang**

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat er wachttijden zijn voor jongeren die een plaats moeten krijgen in een opvangdienst. Volgens de Franse Gemeenschap nemen die wachttijden sterk toe: de behoefte aan jongerenopvang zou immers veel groter zijn dan het huidige aantal beschikbare plaatsen. Door die schaarste gaan bepaalde mandaatgevers jongeren onderbrengen in structuren die a priori geen gepaste oplossing bieden voor de behoeften van die jongeren. Zo wordt ambtshalve een beroep gedaan op internaten en ziekenhuizen.

Globaal stelt het Rekenhof vast dat de problemen in verband met het gebrek aan opvangplaatsen niet worden geobjectiveerd, noch gekwantificeerd: het aantal jongeren dat wacht op opvang en de wachttermijnen waren ten tijde van de audit niet precies bekend.

Gelet op de schaarse opvang, is preventie essentieel. Het is niet eenvoudig de resultaten van dergelijke acties te evalueren, maar het Rekenhof beveelt de dienst voor jeugdzorg niettemin aan werk te maken van een systeem voor kwantitatieve opvolging van de realisaties die binnen zijn bevoegdheid kaderen.

De jeugdzorg zou genoodzaakt zijn talloze situaties te behartigen waarmee geen enkele andere sector zich wil of kan bezighouden. Hoewel die hypothese door geen enkel objectief gegeven wordt ondersteund, stipt het Rekenhof wel aan dat de suppletieve aard en de vage afbakening van het actieterrein in de praktijk een eerstelijnsrol kunnen toekennen aan de

jeugdzorg als de andere actoren het laten afweten. Naast de informatieopdracht ten aanzien van en de samenwerking met die actoren, suggereert het Rekenhof eveneens na te gaan of het actieterrein van de gespecialiseerde hulp duidelijker kan worden afgebakend, om ambiguïteit zoveel mogelijk te vermijden.

Als de vraag naar jongerenopvang groter is dan het aanbod, moeten er bij de plaatsing keuzes worden gemaakt.

Tot april 2014 verliep de zoektocht naar opvang in een concurrentieel kader, waarbij elke mandaatgever, via zijn afgevaardigden, voor de jongeren die onder zijn verantwoordelijkheid vielen, een plaats probeerde te regelen in de beschikbare diensten. Sinds mei 2014 is er een nieuw systeem van gereserveerde capaciteiten, dat in de helft van de gevallen een toekenning garandeert in meer serene omstandigheden. Elke mandaatgever beschikt voortaan immers over een bepaald aantal gereserveerde plaatsen in erkende opvangdiensten.

Een echt gelijke behandeling van alle jongeren die nood hebben aan opvang, kan evenwel niet worden gegarandeerd, aangezien elke mandaatgever nog een selectie moet maken. Centraliseren op het niveau van de Franse Gemeenschap is praktisch niet haalbaar, maar er zouden toch procedures moeten komen die redelijke zekerheid verschaffen voor een vergelijkende selectie tussen alle jongeren die onder eenzelfde mandaatgever vallen.

Naast de moeilijkheden die verband houden met de selectie, stuit het opvangproces ook op de specificiteit van het dienstenaanbod en op de prerogatieven van de erkende diensten.

Eenzijds heeft het aanbod zich ontwikkeld en gespecialiseerd, en werd het bestendig zonder dat enige objectieve analyse bevestigt dat het is afgestemd op de effectieve noden. Het Rekenhof beveelt aan die evaluatie uit te voeren en na te gaan of het aanbod kan worden aangepast. Anderzijds kunnen de erkende diensten nog altijd met een motivering weigeren een jongere op te vangen. Bij gebrek aan objectieve gegevens daaromtrent beveelt het Rekenhof aan erop toe te zien dat weigeringen systematisch worden opgetekend en dat de relevantie van de aangevoerde motivering wordt gecontroleerd. Meer globaal moeten de activiteiten van erkende diensten systematisch worden opgevolgd.

Om de spanningen te verlichten die wegen op de opvangcapaciteit, werden 500 opvangplaatsen gecreëerd via facultatieve subsidiëring. Het Rekenhof benadrukt dat de effectieve bezetting niet werd gecontroleerd en beveelt dus aan het versterkingsmechanisme in zijn geheel te evalueren.

In 2014 kwamen er twee nieuwe reglementaire instrumenten, namelijk de beginsels van programmering en het systeem van de gereserveerde capaciteiten, die streven naar een meer billijke en beheerste verdeling van het aanbod en de opvang.

De beginsels van programmering die in februari 2014 werden goedgekeurd, privilegiëren de creatie van nieuwe opvangcapaciteit in de arrondissementen die als deficitair worden beschouwd gelet op het aantal jongeren die er wonen. Het Rekenhof stipt evenwel aan dat die beginselen niet steunen op een objectieve analyse van de behoeften. Op termijn zal moeten worden geëvalueerd of het instrument is afgestemd op de werkelijke behoeften. Bij het systeem van de gereserveerde capaciteiten zullen de voordelen en eventuele nadelen moeten blijken uit een evaluatie.

Beide instrumenten blijven echter ontoereikend omdat ze de kwestie van de schaarste niet volledig oplossen. Het Rekenhof pleit daarom voor een globale reflectie op basis van een objectieve behoefteanalyse en rekening houdend met de parameters inzake de kosten van de opvangstructuren. In een context van budgettaire beperkingen mogen de oplossingen niet voorbijgaan aan een herschikking van het dienstenaanbod.

In verband met het operationeel beheer van individuele gevallen stelt het Rekenhof vast dat de administratie geleidelijk aan gebruik begint te maken van een geschikt centraal informatiesysteem, waaruit zowel het aanbod als de vraag naar voren komen, alsook de beschikbare plaatsen. Het beheer van de problematiek van de wachttijden wint aan transparantie. Het Rekenhof voegt daar evenwel aan toe dat de performantie van de computerapplicatie nog hinder ondervindt van een gebrek aan betrouwbare en actuele encodings. Er zijn specifieke maatregelen nodig om de exhaustiviteit, de juistheid en de actualiteit van de gegevens te garanderen.

Wat de aansturing betreft van het beleid voor jeugdzorg, is het zo dat het informatiesysteem nog onvoldoende is ontwikkeld om een coherent geheel aan nuttige statistieken te produceren.

Op dit moment vertonen de opvolging en rapportering van de activiteiten nog zwakke punten, in het bijzonder wat de erkende diensten betreft. Het Rekenhof beveelt aan die praktijken te versterken en te systematiseren, en ervoor te zorgen dat de nuttige gegevens gemakkelijk en op moderne wijze toegankelijk zijn. Die gegevens zijn essentiële analyseonderdelen, zowel om het dienstenaanbod te beoordelen, als met het oog op de aansturing van de betrokken diensten.

In hun antwoorden hebben de administratie en de minister meegedeeld dat de toekomstige bestuursovereenkomst van het ministerie van de Franse Gemeenschap zou moeten beantwoorden aan talrijke aanbevelingen van het Rekenhof: de analyse van de behoefte aan plaatsen, de evaluatie van het dienstenaanbod en de mogelijke afstemming ervan op basis van een herziening van de pedagogische projecten, het optekenen en controleren van de weigeringen om opvang te verlenen en de ontwikkeling van een systeem voor informatie en aansturing. Bovendien zal over het dienstenaanbod worden nagedacht ingevolge de decretale hervorming die nu loopt inzake jeugdzorg en -bescherming. De minister heeft ook aangekondigd dat in het kader van het programmeringsbesluit van 6 februari 2014 het creëren van plaatsen zal worden aangemoedigd. Bovendien heeft hij het einde aangekondigd van de facultatieve subsidiëring van bijkomende plaatsen om de diensten voor opvang en opvoedingshulp te versterken. Die zullen worden opgenomen in de erkenning en aldus worden bestendigd.

## **Erkenning en subsidiëring**

De interne controle heeft zich niet in alle beherende administratieve diensten op dezelfde manier ontwikkeld en vloeit niet voort uit een echt systeem. Gelet op de vastgestelde tekortkomingen (geen meetbare doelstellingen, geen gestructureerde rapportering, geen geformaliseerde processen, procedures en rechtspraak, geen supervisie en geen hiërarchie) beveelt het Rekenhof aan evalueerbare doelstellingen te bepalen, een correcte rapportering in te stellen en een controlemethode toe te passen die is gekoppeld aan de risico's. Bovendien zouden de banen waarin de formatie voorziet voor leidinggevende posten, moeten worden ingevuld om de diensten optimaal te beheren en de activiteiten optimaal te superviseren.

Wat de erkenningen betreft, pleit het Rekenhof ervoor, bij gebrek aan regelmatige controles, de frequentie op te drijven en ze objectief te plannen.

De inspectie kan de jaarlijkse controle van de besteding van de subsidies aan erkende diensten niet verzekeren. Bovendien heeft het Rekenhof diverse inbreuken tegen de regelgeving vastgesteld: zo worden de voorziene barema's niet noodzakelijk toegepast voor de organieke subsidies, stemt het gesubsidieerde kader niet altijd overeen met het erkende kader en is de controle van de omkaderingsnormen niet meer verzekerd. Voor de facultatieve subsidies, onder andere, preciseren de besluiten niet noodzakelijk de kwalificatie van het gesubsidieerde personeel en het voorwerp wordt slechts ten dele geverifieerd, aangezien niet wordt onderzocht hoeveel bijkomende opvang er wordt gecreëerd met die subsidiëring.

Daarom beveelt het Rekenhof aan de regelgeving in acht te nemen en in het bijzonder de toepassing van de barema's. Het kan zich niet vinden in het standpunt van de administratie, dat van mening is dat de barema's niet noodzakelijk moeten worden toegepast. Het Rekenhof pleit er ook voor de personeelskosten te berekenen middels een programma, om het werk van de boekhoudinspectie te vergemakkelijken. Bovendien suggereert het de kwalificaties nader te preciseren van het met facultatieve subsidies gesubsidieerde personeel.

Tot slot heeft het Rekenhof vastgesteld dat aan de opmerking die het in 2004 formuleerde over de financiering van de uitgaven van niet-erkende diensten, wel gevolg werd gegeven, zij het enigszins laattijdig. Sinds 1 januari 2016 is er een wettelijke grondslag die de rol van de diensten voor plaatsing in gezinnen definieert als financiële tussenschakel voor de storting van subsidies aan opvanggezinnen. Gezien de zwakke administratieve controle van de betalingen die de diensten voor plaatsing in gezinnen uitvoeren te bate van de omkaderde gezinnen, beveelt het Rekenhof aan voortaan nauwgezet te controleren hoe die financiële tussenschakels hun opdracht uitvoeren tegenover die opvanggezinnen.

Internaten, ziekenhuizen en residentiële diensten voor jongeren met een handicap ontvangen trouwens financiële vergoedingen zonder reglementaire grondslag.

Bovendien is er sprake van betalingsachterstallen ten aanzien van opvanggezinnen, internaten, ziekenhuizen en residentiële diensten voor jongeren, dus moeten er maatregelen worden genomen om die termijnen in te korten.

De administratie en de minister hebben zich akkoord verklaard met de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Ze hebben aangekondigd dat ze van plan zijn diverse internecontrolemaatregelen te nemen en te formaliseren op het niveau van de erkenningen, de boekhoudinspectie, de opleiding van het personeel en de activiteiten van de dienst die de bijzondere subsidies beheert. Ze willen het beheer van de diverse subsidies ook bij één enkele dienst groeperen om de subsidiëring te optimaliseren.

De minister heeft ook verklaard de interne controle te willen uitbouwen in het kader van de bestuursovereenkomst die zal worden gesloten tussen de administratie en de regering, en de vacant gebleven leidinggevende functies te zullen invullen. Het besluit van 9 december 2015 groepeerde overigens de drie besluiten tot regeling van de individuele kosten met betrekking tot jongerenopvang, maar dat strookt niet helemaal met de opmerkingen van het Rekenhof. Tot slot wordt komaf gemaakt met de facultatieve subsidiëring ter versterking van de diensten voor opvang en opvoedingshulp.

