

Vijf jaar integrale jeugdhulp, kon het decreet het tij keren?

Elke ROEVENS, Stefaan PLEYSIER, Johan PUT, Liesbeth OP DE BEECK, Tine VAN REGENMORTEL, Koen HERMANS, Joris VOETS

In 2014 ging het decreet integrale jeugdhulp van start. De jeugdhulp is sindsdien niet meer georganiseerd in afzonderlijke eilandjes die leiden tot breuken in het hulpverleningstraject van de jongere. Samenwerking en afstemming van actoren in de jeugdhulp staan vanaf dat moment centraal, met het belang van de minderjarige als gezamenlijke drijfveer. Althans op papier... Of dat ook zo vertaald werd in de praktijk en bij uitstek of de jongeren daarvan de effecten kunnen ondervinden in hun traject, is een cruciale vraag. Het decreet voorzag daarom in een evaluatie van de integrale jeugdhulp na een periode van vijf jaar. Deze evaluatie werd in opdracht van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin uitgevoerd door het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.¹ De belangrijkste bevindingen worden in deze bijdrage toegelicht.

Doelstellingen op papier

Het zijn de centra voor integrale gezinszorg, de centra voor leerlingenbegeleiding, voorzieningen uit de sectoren gezinszorg, gehandicaptenzorg en bijzondere jeugdbijstand, de centra voor algemeen welzijnswerk en pleegzorg die de volgens artikel 8 van het Decreet integrale jeugdhulp zeven doelstellingen moeten verwezenlijken. Deze doelstellingen zouden moeten worden gerealiseerd door middel van een integrale samenwerking en afstemming. De doelstellingen beperkten zich eerder tot enkele algemene en fundamentele uitgangspunten. We lichten ze kort toe.

Een eerste doelstelling is de zogenaamde vermaatschappelijking van de jeugdhulp. Daarbij komt de klemtoon van de hulpverlening te liggen op de eigen kracht en het netwerk van de jongere, zodat de instroom in de hulpverlening zoveel mogelijk vermeden wordt en een ingrijpende interventie een uitzondering blijft. De tweede doelstelling voorziet, waar noodzakelijk, in een betere toegang tot de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en een betere stroomlijning in het aanbod van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. De derde doelstelling streeft een continu (= zonder breuken), maar toch flexibel (= naar de noden van de jongere) hulpverleningstraject na. Cliënt-

Meten van de doelstellingen in de praktijk

De mate waarin de vooropgestelde doelstellingen van het decreet in de praktijk worden bereikt na vijf jaar, werd in de evaluatie getoetst aan de ervaringen van minderjarigen, ouders, jeugdhulpaanbieders en verwijzers tot de jeugdhulp. Aan de hand van hun expertise en ervaringen, in combinatie met een voor dit onderzoek opgesteld toetsingskader, werd een foto genomen van de jeugdhulp. Het toetsingskader kwam tot stand door de zeven doelstellingen van het decreet verder te operationaliseren tot acties en indicatoren aan de hand van een documentanalyse en het consulteren van een ervarings- en expertpanel. Het toetsingskader moest ons toelaten na te gaan in welke mate er in 2019 sprake is van een doelbereiking, wat daartoe de werkzame factoren zijn en op welke punten er nood is aan bijsturing om de doelstellingen (beter) te realiseren.

De resultaten zijn gebaseerd op vijf focusgroepen met 37 verwijzers en vijf focusgroepen met 38 jeugdhulpaanbieders, telkens verdeeld over de vijf Vlaamse provincies. Verder vonden er groeps gesprekken en interviews plaats met 22 jongeren en 8 ouders. De resultaten werden finaal ook aan het voorzittersoverleg van het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp (IROJ) voorgelegd, op basis waarvan nuanceringen besproken met een aantal professionelen uit de verschillende sectoren, cliëntvertegenwoordigers en de stuurgroep van het onderzoek met het oog op het formuleren van aanbevelingen.

Hoewel een breed aantal deelnemers betrokken werd en de resultaten maximaal afgetoetst werden, blijven de resultaten een weergave van de perceptie (met bijhorende individuele klemtonen) van de bevraagde actoren binnen de jeugdhulp. De resultaten van dit kwalitatieve onderzoek worden best geïnterpreteerd – waar mogelijk – in combinatie met cijfergegevens die voor handen zijn uit registraties en (meer gerichte) onderzoeken.

Vooruitgang door het decreet

De praktijk van de jeugdhulp werd door toedoen van het decreet

neemt specifiek aandacht voor verontrustende situaties: iedere actor moet deze kunnen herkennen en er gepast op reageren. Dat is een gedeelde verantwoordelijkheid en wordt mede ondersteund door de inrichting van gemandateerde voorzieningen (ondersteuningscentra jeugdzorg en vertrouwenscentra kindermishandeling). De vijfde doelstelling beoogt de (tijdelijke) inzet van het crisisnetwerk, uitsluitend wanneer dat noodzakelijk is. In dat netwerk worden de krachten van een aantal organisaties gebundeld om noodsituaties op te vangen. De zesde doelstelling wil de participatie van de minderjarigen en hun context vergroot zien, en dat op het niveau van de individuele casus, van de voorziening en van het bredere beleid. Tot slot wordt de integrale aanpak van de jeugdhulp nagestreefd, onder andere door de mogelijkheid om hulpvormen uit verschillende sectoren (of de vroegere 'eilandjes') te combineren in de praktijk.

daadwerkelijk in beweging gezet in de richting van de decretaal geformuleerde doelstellingen. Het decreet promoot een aantal werkingsprincipes waarop de praktijk beslissingen steunt, richt concreet een aantal instanties in en voorziet in enkele instrumenten die deze beweging aansturen.

Werkingsprincipes

Het werkingsprincipe om in eerste instantie uit te gaan van de eigen kracht en die van het netwerk geraakt meer ingeburgerd. Het groeiende geloof hierin zet zich in de praktijk verder door in een reflex om te zoeken naar oplossingen in de eigen context. Een tweede principe om zo veel mogelijk te kiezen voor de minst ingrijpende hulpverlening bij gelijke efficiëntie en effectiviteit wint eveneens terrein. Zo wordt er vaker gekozen voor pleegzorg waardoor de jongere zo lang mogelijk in een gezinsomgeving kan blijven vooraleer er meer ingrijpende hulpverlening zoals een residentieel verblijf in een instelling ingeschakeld wordt. Een derde principe dat steeds meer ingeburgerd geraakt is het belang om continuïteit en flexibiliteit na te streven. Flexibiliteit laat zich vooral zien wanneer in hulpverleningstrajecten oplossingen voor een situatie gevonden kunnen worden in de eigen organisatie of voorziening. Een vierde principe waarin grote stappen vooruit worden gesignaleerd, is de bewustwording in de omgang met verontrustende situaties. De aandacht voor en kennis van verontrusting is groter geworden en men lijkt zich meer bewust van de gedeelde verantwoordelijkheid die in deze situaties nodig is. Ook voor het vijfde principe, participatie, wordt er aangegeven dat er een tendens is tot meer participatie. Die trend slaat momenteel vooral op de bewustwording van het belang hiervan, en minder op concrete acties. Tot slot is de wil tot meer integraal werken versterkt in de afgelopen jaren. Er is meer wederzijds begrip, sectoren kennen elkaar beter en er wordt binnen bepaalde casussen duidelijk meer samengewerkt. Dat blijft echter vaak beperkt tot een noodzakelijke samenwerking in dringende dossiers en gaat minder over een preventieve structurele inbedding.

Onrechtstreeks heeft het decreet ook een invloed op de doelstellingen doordat het bepaalde tendensen bevestigt en bestendigt die reeds in de hulpverlening aanwezig waren. Dat is vooral duidelijk op het vlak van het kijken naar de kracht van de jongere en zijn netwerk, de jongere meer betrekken in het hulpverleningstraject en elkaars expertise inschakelen door samenwerking. De bevestiging van deze tendensen wordt bovendien versterkt door succeservaringen in de praktijk. Het samengaan van beide duwt de doelbereiking sneller in de goede richting.

Instanties

De door het decreet bestendigde of opgerichte instanties zoals de toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen en het crisismeldpunt, dragen ook bij tot de doelbereiking.

De toegangspoort is de instantie die de vraag en het aanbod van niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp op elkaar afstemt in concrete casussen. Zij wijzen een plaats toe aan de jongeren. De werking van de toegangspoort zorgt daardoor voor meer overzicht in het aanbod aan niet-rechtstreeks toegankelijke hulp en een meer objectieve toewijzing van de (schaarse) beschikbare plaatsen. De betere toegang geldt vooral voor jongeren met dringende en/of complexe hulpvragen, de kansen voor deze worden immers verhoogd door een priorsysteem dat men hanteert. De consultfunctie die de toegangspoort bijkomend opneemt wordt duidelijk geapprecieerd

door de professionelen die zich hierdoor gesteund voelen in moeilijke situaties.

Er kan ook beter worden omgegaan met verontrustende situaties door de ondersteuning van de gemandateerde voorzieningen. Zeker in situaties waar het cliëntsysteem openstaat voor hulp, voelen actoren zich gesterkt in het maken van keuzes omtrent acties die ze kunnen ondernemen. Belangrijk bij beide instanties is echter een tijdige aanmelding voor het beste resultaat.

De verdere ondersteuning van een centraal permanent crisismeldpunt dat advies en een oplossing kan bieden aan organisaties die een crisis aanmelden, is voor de praktijk geslaagd. Het meldpunt is bekend en vlot bereikbaar, organisaties voelen zich gesteund op korte termijn tijdens de crisis, maar ook soms op langere termijn.

Instrumenten

Het decreet voorziet tot slot in enkele instrumenten die eveneens rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen. Ten eerste is er theoretisch meer gepaste hulpverlening mogelijk door het combineren van hulpvormen uit verschillende sectoren. In de praktijk worden de mogelijkheden echter sterk ingeperkt door een capaciteitstekort. Ten tweede zorgt de inzet van cliëntoverleg en bemiddeling voor meer continuïteit binnen een traject. Cliëntoverleg en (zij het in mindere mate) bemiddeling wordt meer gebruikt, maar opnieuw blijkt het belangrijk om deze meer en vroeger in een traject in te zetten voor een beter resultaat.

Schijnbare vooruitgang door het decreet

In de praktijk wordt door de actoren binnen de jeugdhulp melding gedaan van keuzes in het traject van de jongere die op het eerste gezicht een doelbereiking lijken te ondersteunen.

Hulpverleners houden bijvoorbeeld zo lang mogelijk vast aan het inschakelen van de eigen kracht en het netwerk van de jongere of begeleiden de jongere zo lang mogelijk zelf intern binnen de eigen organisatie om breuken te vermijden. Ook in verontrustende situaties houdt men de jongere zo lang mogelijk onder eigen begeleiding vanuit een groot verantwoordelijkheidsgevoel om gepast om te gaan met de situatie.

Deze principes worden echter toegepast uit noodzaak en niet bepaald vanuit een beweegreden die positief is voor het traject van de jongere. Verklaringen voor deze keuzes zijn met name een gevoel dat men de jongeren niet te snel mag/kan loslaten omdat (meer) gepaste hulp in een vervolgetraject niet beschikbaar is, dat men na een weloverwogen aanmelding bij de toegangspoort, een gemandateerde voorziening of het crisismeldpunt soms teruggefloten wordt, of dat men opziet tegen de administratieve taken die ondernomen moeten worden of de verantwoordelijkheden² die daarbij komen kijken.

Meer ingrijpende hulp wordt zo wel eens te laat ingeschakeld. Het gevaar is dat de eigen kracht, het netwerk of de ingezette (minder ingrijpende) hulp overbelast geraken: zij krijgen de verantwoordelijkheid over een problematiek die deze hulp overstijgt. Bovendien dreigt deze problematiek net door het ontbreken van de gepaste hulp verder te escaleren.

Verhoopte, maar gemiste vooruitgang

Uit de evaluatie blijkt echter ook dat er op een aantal fronten geen vooruitgang is geboekt.

De rechtstreekse toegankelijke hulpverlening blijft voor zowel hulpverleners als cliënten gefragmenteerd. De toegang tot hulpverlening blijft zeker voor jongeren in armoede en jongeren met een migratieachtergrond moeilijk. De toegang tot de niet-rechtstreekse toegankelijke hulp lijkt er volgens de respondenten voor jongeren met enkelvoudige problematieken minder op vooruit te zijn gegaan dan voor jongeren met meer complexe problematieken.

Op vlak van continuïteit blijkt dat het decreet voornamelijk zorgt voor aandacht voor continuïteit in processen en niet gericht is op relationele continuïteit. Dit laatste is volgens de praktijk echter essentieel. De coördinatie in een hulpverleningstraject die de (relationele) continuïteit zou kunnen bevorderen, wordt zeer duidelijk gemist.

Wat het crisisnetwerk betreft blijkt dat hier steeds meer jongeren terecht komen die niet of niet ten gronde elders worden geholpen. Zij zijn eigenlijk wachtende op meer gepaste hulp en gaan daardoor van crisis naar crisis, met onvermijdelijke breuken tot gevolg. Het verzekeren van een goede doorstroom in en naar de reguliere hulpverlening zou het crisisnetwerk de nodige ademruimte kunnen geven. Ook kan het verder uitbouwen van een aanbod crisishulp op alle niveaus van intensiteit (afhankelijk van de regio) de druk verminderen.

Of een meer participatieve hulpverlening bereikt kan worden door enkel de inzet van de instrumenten waarin het decreet voorziet, staat in de praktijk ter discussie: de participatiegedachte is eerder een houding die in alle facetten van de hulpverlening zou moeten doorwerken.

Tot slot bemoeilijkt een meer structureel aspect het bereiken van de laatste doelstelling, namelijk het integraal samenwerken. Iedere sector blijft gebonden aan eigen financieringssystemen, erkenningen, sectorspecifieke wetgeving, procedures en taken. Dat maakt samenwerking in de praktijk complex en soms zelfs onmogelijk. Zo werd gewezen op de verschillen tussen de werking van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (waar de hulp samengesteld wordt op basis van een persoonsgebonden financiering) en de overige sectoren (waar de hulp samengesteld wordt op basis van modulering).

Kering van het tij?

De praktijk van de jeugdhulp heeft al een hele weg afgelegd richting een ware *integrale* jeugdhulp. De kering is dus ingezet. Toch worden de doelstellingen van het decreet op het moment van de evaluatie, na vijf jaar, duidelijk nog niet volledig bereikt. De verhoopde vooruitgang blijft op een aantal aspecten achterwege. Zorgwekkend is zelfs de schijnbare doelbereiking doordat enkele werkingsprincipes veeleer toegepast worden uit noodzaak, dan dat dit echt gebeurt in het voordeel of belang van de jongere.

Terwijl het decreet maximaal probeert in te zetten op vrijwillige hulpverlening, de eigen krachten en het netwerk om meer ernstige situaties tijdig te ondervangen, lijkt net dat er soms toe te leiden dat deze situaties dus wel het gevaar lopen om uiteindelijk te escaleren. Het decreet voorziet dan wel in systemen zoals het priorsysteem bij de toegangspoort, de crisishulp en de gerechtelijke hulp om deze situaties op te vangen. Deze systemen worden echter geconfronteerd met een groter dan voorziene problematische uitstroom uit de reguliere en minder ingrijpende hulpverlening en dreigen hierdoor op hun beurt dicht te slibben.

Ondanks de doelstellingen op papier en de geboekte vooruitgang in de praktijk, verhoogt dus de druk substantieel op zowel de minder ingrijpende als de gerechtelijke hulpverlening. De draagkracht van alle betrokken actoren wordt hierdoor uitgedaagd.

Hulp gevraagd voor de hulpverlening

In de praktijk zou de jeugdhulp steeds in staat moeten zijn om het meest gepaste traject met de jongeren af te leggen, bekeken vanuit hun noden en mogelijkheden. Uit onze evaluatie blijkt dat dat nog niet het geval is.

Voor een integrale werking moet de praktijk aangespoord worden om tijdig samenwerkingen aan te gaan. Deze kunnen zowel binnen als buiten de integrale jeugdhulp vorm krijgen. Op die manier zijn escalaties door aarzelend optreden tijdig te ondervangen. Maar de praktijk kan dat niet alleen.

Het beleid moet de hulpverlening ondersteunen om verder te ontwikkelen tot een ware integrale jeugdhulp. Zes aanbevelingen kunnen daartoe bijdragen. De hulpverlening moet versterkt worden op de verschillende niveaus (1): de inzet van de eigen kracht en netwerk vergt voldoende professionele ondersteuning waar nodig, minder ingrijpende hulpverlening moet versterkt worden in verhouding tot de verantwoordelijkheid die het decreet aan deze hulpverlening oplegt (namelijk het vermijden van meer ingrijpende hulp) en de doorstroming naar vervolghulp moet verzekerd worden wanneer nodig. Het antwoord hiervoor ligt voornamelijk in de uitbreiding van capaciteit en ruimte voor de uitbreiding van expertise. Daarmee is de kous echter niet af. Verantwoordelijkheden van de verschillende actoren moeten verduidelijkt worden en het opnemen van deze verantwoordelijkheden vergt voldoende honorering (2). De nood aan coördinatie die een relationele continuïteit beter kan garanderen moet verfijnd en in de praktijk gebracht worden (3). Het aanmoedigen van een meer participatieve basishouding helpt in het uitstippelen van een traject afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de jongeren (4). Verder dient een systematische feedback door de toegangspoort, de gemandateerde voorziening en het crisismeldpunt te gebeuren indien de vraag van de aanmelder niet gevolgd wordt (5). Tot slot moeten de sectorspecifieke regels en procedures over de sectoren heen afgestemd worden (6).

Dit alles moet ertoe leiden dat de praktijk de nodige speelruimte krijgt om naar eer en geweten acties op te zetten ten volle in het belang van de jongere.

**Elke ROEVENS, Stefaan PLEYSIER,
Johan PUT, Liesbeth OP DE BEECK,
Tine VAN REGENMORTEL, Koen HERMANS, Joris VOETS**

Elke Roevens (LINC, KU Leuven)

Stefaan Pleysier (LINC, KU Leuven)

Johan Put (ISR & LINC, KU Leuven)

Liesbeth Op de Beeck (HIVA, KU Leuven)

Tine Van Regenmortel (HIVA, KU Leuven & Tilburg School of Social and Behavioral Sciences, Tilburg University)

Koen Hermans (LUCAS & Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven)

Joris Voets (Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management, UGent)

Contactadres: stefaan.pleysier@kuleuven.be

NOTEN

1. Roevens, E., Op de Beeck, L., Pleysier, S., Put, J., Van Regenmortel, T. Hermans, K., Voets, J. (2020). Evaluatie van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Het volledige rapport is terug te vinden op de website van het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin: <https://steunpuntwvg.be/images/swvg-3-rapporten/rapport-ef36-evaluatie-ijh>.
2. Bij een doorverwijzing naar de toegangspoort of de gemandateerde voorziening blijven er een aantal verantwoordelijkheden bij de aanmelder liggen en blijft men dus betrokken bij het traject van de jongere.