

EVALUATIE VAN HET DECREET VAN 7 MEI 2004 BETREFFENDE DE INTEGRALE JEUGDHULP

Nele VAN TOMME, Koen VERHOEST & Joris VOETS

I.s.m. Bart DE PEUTER

K.U.Leuven - Instituut voor de Overheid

31 januari 2011

Inhoudstafel

1.	Inleiding	23
2.	Onderzoeksaanpak	23
2.1.	<i>Evaluandum</i>	23
2.2.	<i>Doelstelling en evaluatieaanpak</i>	24
2.3.	<i>Onderzoeksmethodologie</i>	25
2.4.	<i>Gegevensverzameling en -analyse</i>	27
	Deel I – Evaluatie per beleidslijn	29
3.	Inleiding	29
4.	Modulering en onderscheid rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp	29
4.1.	<i>Wat waren de doelen?</i>	29
4.2.	<i>Gelopen proces</i>	29
4.3.	<i>Resultaten en effecten</i>	32
4.4.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	33
4.5.	<i>Belemmerende factoren</i>	33
5.	Crisisnetwerken	35
5.1.	<i>Wat waren de doelen?</i>	35
5.2.	<i>Gelopen proces, resultaten en effecten</i>	35
5.3.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	39
5.4.	<i>Stimulerende factoren</i>	40
5.5.	<i>Belemmerende factoren</i>	41
5.6.	<i>Voorwaarden voor het welslagen van de beleidslijn</i>	41
6.	Netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp	43
6.1.	<i>Wat waren de doelen?</i>	43
6.2.	<i>Gelopen proces</i>	44
6.3.	<i>Resultaten en effecten</i>	45
6.4.	<i>Werd er aan de beoogde doelen tegemoet gekomen?</i>	48
6.5.	<i>Stimulerende factoren</i>	51
6.6.	<i>Belemmerende factoren</i>	52
6.7.	<i>Met betrekking tot de instrumenten (algemeen)</i>	55
7.	Regiogebonden projecten	57
7.1.	<i>Inleiding</i>	57
7.2.	<i>Wat waren de doelen?</i>	57

7.3.	<i>Gelopen proces en resultaten</i>	57
7.4.	<i>Effect</i>	57
7.5.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	59
7.6.	<i>Stimulerende factoren</i>	59
7.7.	<i>Belemmerende factoren</i>	59
8.	Maatschappelijke Noodzaak (MN)	60
8.1.	<i>Inleiding: wat is maatschappelijke noodzaak?</i>	60
8.2.	<i>Doelstellingen</i>	60
8.3.	<i>Gelopen proces</i>	61
8.4.	<i>Resultaten en effecten</i>	62
8.5.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	63
8.6.	<i>Stimulerende factoren</i>	63
8.7.	<i>Belemmerende factoren</i>	64
8.8.	<i>Voorwaarden voor wetslagen van de beleidslijn</i>	64
9.	Intersectorale Toegangspoort (ITP)	66
9.1.	<i>Inleiding</i>	66
9.2.	<i>Doelstellingen van de Intersectorale Toegangspoort</i>	66
9.3.	<i>Gelopen proces en enkele tussentijdse resultaten</i>	66
9.4.	<i>Gerealiseerde resultaten</i>	68
9.5.	<i>Zijn de beoogde doelstellingen bereikt?</i>	68
9.6.	<i>Stimulerende factoren</i>	68
9.7.	<i>Belemmerende factoren</i>	68
10.	Gerechtigde Jeugdhulp	70
10.1.	<i>Wat waren de doelen?</i>	70
10.2.	<i>Gelopen proces en resultaten</i>	70
10.3.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	70
10.4.	<i>Belemmerende factoren</i>	71
11.	Gegevensverwerking	72
11.1.	<i>Wat waren de doelen?</i>	72
11.2.	<i>Gelopen proces en resultaat</i>	72
11.3.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	75
11.4.	<i>Belemmerende factoren</i>	75
12.	Trajectbegeleiding	77
12.1.	<i>Wat waren de doelen?</i>	77

12.2.	<i>Gelopen proces</i>	77
12.3.	<i>Resultaten</i>	77
12.4.	<i>Zijn de beoogde doelen bereikt?</i>	77
12.5.	<i>Belemmerende factoren</i>	78
12.6.	<i>Voorwaarden voor wetslagen van de beleidslijnen</i>	78
Deel II - Beleidsafstemming		79
13.	Inleiding	79
14.	Managementcomité Integrale jeugdhulp (MC)	80
14.1.	<i>Structuur en samenstelling</i>	80
14.2.	<i>Werking van het MC</i>	80
14.3.	<i>Opdrachten van het MC</i>	80
14.4.	<i>Stimulerende factoren</i>	82
14.5.	<i>Belemmerende factoren</i>	82
15.	Adviesraad	83
15.1.	<i>Structuur en samenstelling</i>	83
15.2.	<i>Werking</i>	83
15.3.	<i>Komt de Adviesraad tegemoet aan zijn opdracht?</i>	84
15.4.	<i>Resultaten</i>	84
15.5.	<i>Stimulerende factoren</i>	84
15.6.	<i>Belemmerende factoren</i>	85
16.	Regionale stuurgroepen (RSG)	85
16.1.	<i>Structuur en samenstelling</i>	85
16.2.	<i>Wat is de functie van de regionale stuurgroep?</i>	85
16.3.	<i>Tegemoetkoming van regionale stuurgroep aan functie</i>	86
16.4.	<i>Stimulerende factoren</i>	86
16.5.	<i>Belemmerende factoren</i>	86
17.	Beleidsmedewerker en stafmedewerkers (regioteams)	87
17.1.	<i>Wat is de functie van de beleidsmedewerker?</i>	87
17.2.	<i>Tegemoetkoming van beleidsmedewerker aan functieomschrijving</i>	88
17.3.	<i>Belemmerende factoren</i>	88
18.	Het beleidsondersteuningsteam (BOT)	89
18.1.	<i>Werking van het BOT</i>	89
18.2.	<i>Stimulerende factoren</i>	89
18.3.	<i>Belemmerende factoren</i>	89

19.	Vlaams Beleidsplan (VBP)	90
19.1.	<i>Totstandkoming</i>	90
19.2.	<i>Hoe wordt de uitvoering van de beleidsplannen opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd?</i>	90
19.3.	<i>Belemmerende factoren</i>	91
20.	Regionale beleidsplannen	92
20.1.	<i>Inhoud</i>	92
20.2.	<i>Gelopen proces</i>	92
20.3.	<i>Hoe worden de plannen opgevolgd, geëvalueerd, bijgestuurd?</i>	92
20.4.	<i>Belemmerende factoren</i>	93
21.	Convenanten	94
21.1.	<i>Inhoud</i>	94
21.2.	<i>Uitvoering</i>	94
21.3.	<i>Effecten</i>	94
21.4.	<i>Belemmerende factoren</i>	95
22.	Evaluatie- en praktijkrapporten	95
23.	Beheersovereenkomsten	96
24.	Cliëntparticipatie	96
24.1.	<i>Context</i>	96
24.2.	<i>Het effect van cliëntvertegenwoordiging</i>	96
24.3.	<i>Factoren die cliëntparticipatie belemmeren</i>	97
	Deel III- Horizontale reflectie	98
25.	Inleiding	98
26.	De implementatie van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp: resultaten en effecten	98
26.1.	<i>Inleiding</i>	98
26.2.	<i>Resultaten per beleidslijn</i>	98
26.3.	<i>Effecten van het decreet Integrale jeugdhulp</i>	101
26.4.	<i>Conclusie</i>	102
27.	IJH als structuur	103
28.	IJH als proces	105
28.1.	<i>De verwevenheid tussen de verschillende beleidslijnen</i>	105
28.2.	<i>Het gelopen proces</i>	108
29.	Matigende factoren van samenwerking en afstemming	114

29.1.	<i>Onderling vertrouwen</i>	114
29.2.	<i>Afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen</i>	115
29.3.	<i>Kosten-baten verhouding op basis van objectieve informatie</i>	115
29.4.	<i>Gemeenschappelijk doel</i>	116
29.5.	<i>De selectie van partners</i>	117
29.6.	<i>Duidelijke verantwoordelijkheden en rol- en taakverdeling</i>	117
29.7.	<i>Taal en communicatie</i>	118
29.8.	<i>Capaciteit</i>	119
Deel IV- Conclusies en aanbevelingen		120
30.	Inleiding	120
31.	Conclusies en aanbevelingen	120
31.1.	<i>De uitdagingen van de aanpak van Integrale jeugdhulp – Integrale jeugdhulp als beleidsprogramma met prioritaire projecten</i>	120
31.2.	<i>De uitdagingen van de effectiviteit van Integrale jeugdhulp: Integrale jeugdhulp als zaak van de sectoren</i>	124
31.3.	<i>De uitdagingen wat betreft aansturing in Integrale jeugdhulp</i>	125
31.4.	<i>De uitdagingen van de afstemmingsstructuren van Integrale jeugdhulp</i>	130
31.5.	<i>Andere uitdagingen van het decreet Integrale jeugdhulp</i>	131
31.6.	<i>Tot slot ...</i>	132
32.	Beknopte bibliografie	133
33.	Bijlagen	135
33.1.	<i>Bijlage 1: overzicht van de focusgroepen en geïnterviewde personen</i>	135
33.2.	<i>Bijlage 2. Debatten symposium Integrale jeugdhulp van 14 januari 2011: een samenvatting op hoofdlijnen.</i>	139
33.3.	<i>Bijlage 3: mogelijke governancemodellen voor Integrale jeugdhulp</i>	143

Lijst tabellen

Tabel 1: overzicht focusgroepen per sector en provincie	28
Tabel 2: overzicht instroom en doorstroom crisishulpprogramma (2008, 2009, 2010)	37
Tabel 3: Overzicht goedgekeurde regiogebonden projecten.....	58
Tabel 4: geobserveerde resultaten per beleidslijn.....	99
Tabel 5: overzicht van voorbeelden van andere effecten van integraal werken op administratieniveau	101

Lijst figuren

Figuur 1: evaluatieschema van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp	25
Figuur 2: vereenvoudigde weergave van de structuren van IJH.	79
Figuur 3: Integrale jeugdhulp schematisch weergegeven.....	106
Figuur 4: Integrale jeugdhulp als cluster van beleidslijnen	121
Figuur 5: Voorbeeld van Integrale jeugdhulp als programma	123
Figuur 6: het huidige governance model van IJH afgezet tegen alternatieve modellen	126
Figuur 7: prioriteiten en voorkeur governance model in een programma.....	129

Gebruikte afkortingen

AWW: Algemeen Welzijnswerk

BJB: Bijzondere Jeugdbijstand

BOT: Beleidsondersteuningsteam

CaH: Crisishulp aan Huis

CAW: Centra Algemeen Welzijnswerk

CBJ: Comité Bijzondere jeugdzorg

CGG: Centra Geestelijke Gezondheidszorg

CIG: Centra Integrale Gezinszorg

CJ: crisisjeugdhulp

CKG: Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning

CLB: Centra Leerlingenbegeleiding

GGZ: Geestelijke Gezondheidszorg

IJH: Integrale Jeugdhulp

ITP: Intersectorale Toegangspoort

K&G: Kind en Gezin

KJP: Kinder- en Jeugdpsychiatrie

MC: Managementcomité

MN: Maatschappelijke Noodzaak

OOC: Onthaal-, Oriëntatie- en Observatiecentrum

RTJ: Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp

RWO: Regionaal Welzijnsoverleg

VAPH: Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

VK: Vertrouwenscentrum Kindermishandeling

Dankwoord

Deze evaluatieopdracht en voorliggend rapport zijn het resultaat van een goede samenwerking tussen het evaluatieteam, de opdrachtgever en het ruimere werkveld.

Als evaluatieteam wensen we vooreerst de Vlaamse overheid te danken voor het vertrouwen dat zij stelden in het Instituut voor de Overheid voor het uitvoeren van deze opdracht. Het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en in concreto het team Integrale jeugdhulp speelde een belangrijke rol in de constructieve samenwerking en het aanleveren van een brede waaier aan informatie. We zijn ook zeer erkentelijk voor het engagement van de vele respondenten die vrijwillig participeerden aan dit traject, zowel voor het lezen van de tussentijdse bevindingen als het kritisch en onderbouwd reflecteren in de interviews en focusgroepen.

Tot slot willen wij ook enkele collega's bedanken voor de technische ondersteuning en voor de verslaggeving tijdens de focusgroepen en/of het symposium, in het bijzonder Koen Hermans voor zijn inspanningen tijdens de eindfase.

We zijn ervan overtuigd dat deze brede interactie onmiskenbaar heeft bijgedragen tot een goed onderbouwd en beleidsrelevant eindrapport.

Managementsamenvatting

Situering en aanpak van het onderzoek

Een evaluatie van de efficiëntie en effectiviteit van de implementatie van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp werd voorzien voor 2010 in zowel het decreet zelf als in de beleidsnota's 2009-2014 van Onderwijs en Welzijn. Er werd daarom een evaluatieopdracht uitgeschreven die zich zowel op de beleidinhoud als de beleidsimpact en –effecten focust. De evaluatie werd georganiseerd volgens de negen hoofdstukken (=beleidslijnen) in het decreet: modulering, het onderscheid tussen rechtstreeks (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ), de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, de netwerken crisisjeugdhulp, de intersectorale toegangspoort, trajectbegeleiding, gerechtelijke jeugdhulp, gegevensverwerking en beleidsafstemming. Twee additionele beleidslijnen, die pas later vorm kregen, werden ook meegenomen in de evaluatie. Dit zijn maatschappelijke noodzaak en de regiogebonden projecten.

De evaluatie werd opgevat vanuit de theorie van logische modellering. Dit is een evaluatietechniek waarbij de beleidstheorie van het veranderingsmodel (wat beoogt men te veranderen?) en van het implementatiemodel (hoe beoogt men de verandering teweeg te brengen?) gereconstrueerd wordt. Dit wordt vervolgens vergeleken met de beleidspraktijk (wat is er in realiteit gebeurd?). Het reconstrueren van wat is beoogd en wat is gerealiseerd, vormt zo de kapstok waaraan de evaluatieve uitspraken opgehangen worden. De beleidstheorie reconstrueren is in realiteit nooit zo eenvoudig, zeker niet in het uiterst complexe beleidsthema van Integrale jeugdhulp. Toch hebben we deze techniek zo goed mogelijk proberen toepassen in deze evaluatie.

Een beperking van het onderzoek is dat het voornamelijk vertrokken is vanuit een helikopterperspectief. Dit wil zeggen dat de structuren van IJH voornamelijk betrokken zijn in het onderzoek, maar dat wij niet afgedaald zijn tot op het cliëntniveau. Wij kunnen daarom geen uitspraken doen over het effect van Integrale jeugdhulp op de cliënt.

De evaluatie gebeurde in drie fasen. In de eerste fase werden gegevens verzameld bij het beleidsondersteunend team van Integrale jeugdhulp ter reconstructie van de beleidstheorie en beleidspraktijk. Deze informatie vormde de basis voor de tweede fase, waarin gesprekken georganiseerd werden met alle betrokken partners van Integrale jeugdhulp ter verificatie, aanvulling, of nuancering van de eerder verworven inzichten. In de derde fase werd op 14 januari 2011 een symposium georganiseerd, waarbij we aan de hand van debatten meer inzicht kregen in de manier waarop de implementatie van het decreet verbeterd alsook de effectiviteit ervan verhoogd kan worden.

Deel I van de evaluatie: evaluatie per beleidslijn

In dit deel wordt per beleidslijn (behalve beleidsafstemming) het implementatieproces en de voornaamste resultaten en effecten van de inspanningen weergegeven. Tevens krijgen we inzicht in de succes- en faalfactoren die de implementatie van de beleidslijn vergemakkelijkten of bemoeilijkten. We bespreken hier de belangrijkste bevindingen per beleidslijn. De beleidslijn 'beleidsafstemming' wordt in een apart deel besproken omwille van het feit dat de beleidsafstemmingsstructuren door alle andere beleidslijnen heen snijden.

Modulering en onderscheid

Rond de modulering zijn de eerste voorbereidende stappen gezet. Er zijn modules en typemodules intersectoraal afgebakend en ingevuld door de voorzieningen, wat resulteerde in een databank met 5509 modules en 167 typemodules. De informatie uit de databank werd ook ontsloten voor het ruimer publiek door middel van de webapplicatie 'jeugdhulpwijzer' (www.jeugdhulpwijzer.be).

De modulering had als doel om als werkinstrument gebruikt te worden door de betrokken sectoren. Een aantal factoren belemmeren echter dit gebruik. Zo blijkt het einddoel van de modulering nog altijd niet voldoende duidelijk te zijn voor de voorzieningen. Omwille hiervan werden de modules door bepaalde voorzieningen dan ook strategisch ingevuld, wat resulteerde in een overdaad aan modules. Mede hierdoor wordt de informatie in de databank en de jeugdhulpwijzer onoverzichtelijk. De onderliggende doelstelling van de modulering om het aanbod transparanter te maken voor de gebruiker kan hierdoor onvoldoende worden bereikt. Andere onderliggende beoogde doelstellingen waren het zichtbaar maken van hiaten en overlappingsen in het hulpaanbod, en het gebruik van de modules om hulpprogramma's samen te stellen. Ook deze toepassingen blijven echter uit. De voornaamste belemmerende factor voor het zichtbaar maken van hiaten en overlappingsen is dat de informatie in de databank niet gekoppeld is aan de beschikbare capaciteit en de vraag naar de module. Ook is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor deze toepassing. Voorzieningen zullen gemakkelijker hiaten aangeven dan overlappingsen. Wat betreft het samenstellen van hulpprogramma's gaf men aan dat de modulering een te theoretisch en complex model is, dat te weinig aansluit bij de realiteit van de hulpverlening. De betrokken partijen zien onvoldoende meerwaarde in het moduledenken.

Op basis van deze modules en typemodules, en na het afbakenen van een aantal criteria, werden er voorstellen geformuleerd voor de verschuiving van het statuut van een aantal modules van rechtstreeks toegankelijk naar niet-rechtstreeks toegankelijk of vice versa (= het 'onderscheid'). Een aantal van deze voorstellen werden goedgekeurd (namelijk zes oorspronkelijk niet-rechtstreeks toegankelijke modules van het VAPH zijn nu rechtstreeks toegankelijk geworden) maar het proces is nog niet afgerond. Administraties zijn gevoelig voor de mogelijke impact van de verschuivingen, en zijn daarom voorzichtig met de goedkeuring. Het wachten op meer duidelijkheid en de implementatie van de toegangspoort zijn hier vertragende factoren.

Netwerken crisisjeugdhulp

De netwerken crisisjeugdhulp zijn het succesverhaal van Integrale jeugdhulp. In de negen afgebakende crisisnetwerken zijn 12 crisishulpprogramma's opgestart en operationeel. Kenmerkend voor het gelopen proces is de veelheid aan geleverde inspanningen op het niveau van het managementcomité (en dus op het niveau van de sectorale administraties). Zo werd de implementatie van de crisishulpprogramma's ondersteund door bijkomende middelen voor de meldpunten en prikkels voor geleverde prestaties. Ook werden de engagementen van voorzieningen gestimuleerd door ondersteunende uitvoeringsbesluiten (VAPH), het vastleggen van structurele bijdragen (BJB), en onderlinge akkoorden (40-40-20 regeling). Een andere succesfactor van het gelopen proces is de aard van het instrument. Het crisishulpprogramma is een bijkomend aanbod dat naast het huidige crisishulpaanbod aangeboden wordt en dat inspeelt op een aangevoelde nood bij de hulpverleners.

Toch kennen de crisisnetwerken ook enkele belemmerende factoren. Aan het engagement van voorzieningen in het crisishulpprogramma moet nog steeds gewerkt worden, bijvoorbeeld voor het realiseren van voldoende buffercapaciteit. Ook kan de organisatie van vervolghulp na de crisis beter. Verder dient er nog gesleuteld te worden aan de organisatie van de crisishulpprogramma's op vlak van procedure en de omgang met verzekerde bedden. Tot slot betreuren de betrokken voorzieningen het gebrek aan betekenisvol cijfermateriaal dat een beter zicht kan geven op het effect van crisishulp en op het profiel van de jongeren die men met het crisishulpprogramma bereikt en niet bereikt.

Desalniettemin zijn de crisishulpprogramma's een belangrijke realisatie, zowel op het gebied van het aanbod aan crisishulp, als op het gebied van afstemming en samenwerking over de sectoren heen.

Netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp

De netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) kennen een moeilijker verloop. De netwerken zijn afgebakend en netwerkstuurgroepen zijn geïnstalleerd. In alle regio's – behalve

Brussel - zijn er netwerken RTJ operationeel. Hiermee verenigen de netwerken bijna alle aanbieders van rechtstreeks toegankelijke hulp van de zes betrokken sectoren. In bepaalde regio's zijn eveneens de belendende sectoren en aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke hulp betrokken. De netwerken hebben de ruimte om zich qua organisatie aan te passen aan de eigenheden van de regio, en daarom verschilt de overlegstructuur van het netwerk van regio tot regio.

Voor de betrokkenen bieden de netwerken voornamelijk een forum waarin men elkaar beter leert kennen en van waaruit samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan. De netwerken hebben echter vanuit het decreet en uitvoeringsbesluit ook bepaalde opdrachten meegekregen. Zo hebben ze gewerkt rond drie opgelegde thema's: de toegankelijkheid van de jeugdhulp, de continuïteit van de intersectorale hulpverleningstrajecten en de coördinatie van de hulp, maar de realisaties verschillen van regio tot regio. De belangrijkste concrete realisaties zijn de bekendmakingscampagne rond de brede instap, het draaiboek brede instap, de verwijfsafspraken, en het cliëntoverleg. Een belangrijke realisatie met doorwerking naar het beleid is de kwalitatieve analyse van de tekorten in de brede instap. De verwijfsbrief is opgenomen door Kind en Gezin. Maar rond een aantal thematieken konden er in de netwerken (nog) geen realisaties of doorbraken opgetekend worden, bijvoorbeeld rond overbruggingshulp, de module diagnostiek, en andere. Ook lijken de eerder opgesomde concrete realisaties moeilijkheden te ondervinden op het vlak van doorwerking naar de voorzieningen. Op basis van de ervaringen van betrokken voorzieningen lijkt enkel het cliëntoverleg enig verschil te maken in de hulpverleningspraktijk en kan men daarmee in een zekere mate tegemoetkomen aan de doelstelling wat betreft de coördinatie van de hulp. De andere inspanningen worden moeilijker opgepikt door de voorzieningen, en hebben dus weinig effect op de hulpverleningspraktijk.

Stimulerende factoren voor de netwerken RTJ zijn voornamelijk de ondersteuning vanuit het regioteam IJH, het engagement van de voorzieningen en de ruimte die de netwerken krijgen om qua structuur en regioafbakening zijn eigen weg te zoeken. De succesfactoren van het cliëntoverleg zijn dezelfde als deze van het crisishulpprogramma: er werden extra middelen ingezet, het speelt direct in op de hulpverleningspraktijk en het is een extra overlegmogelijkheid naast bestaande overlegmodellen.

Echter, gegeven de moeilijke doorwerking van de inspanningen in de netwerken RTJ, konden we ook heel wat belemmerende factoren identificeren. Het beleidsondersteunend team van IJH maakt gewag van een dalende motivatie en een gebrek aan eigenaarschap over de netwerken bij de sectoren. Dit blijkt echter een gevolg te zijn van de manier waarop het netwerk aangestuurd wordt door de bovenbouw van Integrale jeugdhulp (een combinatie van hiërarchische sturing en netwerksturing) en door onduidelijkheden wat betreft de doelen van de netwerken. Onduidelijkheden in opdrachten, doelstellingen, verantwoordelijkheden, mandaat en slagkracht zijn de zwakke punten van de netwerken RTJ. Wat betreft de instrumenten die vanuit Integrale jeugdhulp gelanceerd werden, blijken volgende factoren het gebruik te bemoeilijken: het statuut van het instrument is onduidelijk, het instrument sluit niet altijd aan bij de noden van de partners en het beoogde effect van instrument is niet duidelijk (wat is meerwaarde?). Ook geven voorzieningen aan dat er weinig opvolgingsmechanismen zijn die hen begeleiden en opvolgen bij de implementatie van een instrument of maatregel. Daarenboven botst men in de netwerken voortdurend op enkele contextfactoren: de tekorten in de hulpverleningscapaciteit, regelgeving die intersectoraal niet altijd op elkaar is afgestemd en een sectorale aansturing die (als het er op aankomt) zwaarder doorweegt dan de intersectorale aansturing.

Regiogebonden projecten

De regiogebonden projecten vinden hun oorsprong niet in het decreet of de uitvoeringsbesluiten, maar ontstonden in de nasleep van een eerste evaluatie van het Vlaams beleidsplan en de regioplannen. Het doel is om aan de hand van extra middelen de regionale stuurgroepen wat meer initiatiefruimte te geven. Zo kunnen zij vooralsnog tegemoet proberen komen aan een aantal van hun regionale doelstellingen. Met de goedkeuring van 17 projecten in het jaar 2009-2010 en 7

projecten in het jaar 2010-2011, werd die initiatiefruimte in alle regio's gecreëerd. Of de regio's met deze projecten hun regionale doelstellingen hebben kunnen bereiken, was op het moment van onze dataverzameling nog niet duidelijk. Belemmerende factoren van de regiogebonden projecten zijn voornamelijk de procedure van de toekenning (korte deadlines, omslachtige procedures), maar ook de (on)duidelijkheid over de einddoelstelling van de beleidslijn. De duurtijd van de projecten (één jaar) is te kort om goede projecten structureel te verankeren. De vraag die vervolgens bij de voorzieningen rijst, is wat de langetermijn doelstelling van deze beleidslijn is.

Maatschappelijke noodzaak

Ook maatschappelijke noodzaak is een beleidslijn die niet alsdusdanig is opgenomen in het decreet of in uitvoeringsbesluiten, maar die gegroeid is uit opdrachten die gespecificeerd werden in het kader van de beleidslijnen gerechtelijke jeugdhulp, de netwerken RTJ en crisisjeugdhulp en de intersectorale toegangspoort. In een richtlijn Maatschappelijke Noodzaak en gaandeweg aan de hand van praktijkrapportages, worden er verschillende acties uitgezet die allen tot doel hebben het subsidiariteitsprincipe met betrekking tot verontrustende situaties te verzekeren en hulpverleners maximaal te responsabiliseren in het omgaan met verontrustende situaties. Resultaten van de inspanningen zijn de signaallijst verontrustende opvoedingssituaties, het reflectiekader 'omgaan met verontrustende situaties' in de werkmap jeugdhulp, en een conceptnota die de link legt met de intersectorale toegangspoort. Maar ook hier speelt de doorwerking naar de voorzieningen het gebruik van instrumenten, zoals de signaallijst en het reflectiekader, parten. Verder blijken heel wat andere geplande acties en resultaten nog niet uitgevoerd te zijn. Met betrekking tot het bereiken van beoogde doelstellingen is het duidelijk dat er een aantal stappen zijn gezet, maar ook dat er nog een lange weg te gaan is. De complexiteit van de beleidslijn (zowel qua concept, beoogde doelstelling, betrokken partners, afhankelijkheid tussen bestuursniveaus) dreigt verlamdend te werken. Ook is de beleidslijn nog steeds erg verweven met de andere beleidslijnen waaruit deze is ontsproten. Dit betekent dat vertragingen of onduidelijkheden in één beleidslijn (zoals toegangspoort of netwerken RTJ) ook een invloed hebben op de beleidslijn maatschappelijke noodzaak. Wat betreft het gebruik van instrumenten zoals de signaallijst, zijn gelijkaardige belemmerende factoren van toepassing als bij de netwerken RTJ (namelijk vragen over meerwaarde, procedure, statuut).

Intersectorale toegangspoort

De Intersectorale Toegangspoort neemt als beleidslijn en als instrument een centrale plaats in in de Integrale jeugdhulp. Het doel is de realisatie van een intersectorale toegangspoort naar de niet-rechtstreekse modules in de jeugdhulp via twee onafhankelijke organen: het orgaan indicatiestelling en het orgaan toewijzing. Het is een complex proces waar een complexe taakherverdeling mee gepaard gaat. Daarenboven moet dit alles gerealiseerd worden zonder extra middelen. Hoewel de implementatie van de intersectorale toegangspoort oorspronkelijk bedoeld was voor 1 januari 2008, is ze tot op vandaag nog steeds niet gerealiseerd. De deadline werd inmiddels verschoven naar 1 januari 2014.

Hoewel de toegangspoort nog niet geïmplementeerd is, zijn er wel al een aantal belangrijke stappen gezet. Het concept is verder uitgewerkt en goedgekeurd door de betrokken actoren en de minister van Welzijn. Verder is er een gebruiksklaar diagnostisch instrument ontwikkeld (= het A-document). Tot slot is er een transitie-manager aangesteld die instaat voor de verdere implementatie van de toegangspoort.

De voornaamste factoren die het proces met betrekking tot de realisatie van de toegangspoort tot dusver belemmer(d)en is het feit dat het concept - na de goedkeuring van het decreet - onvoldoende uitgewerkt werd. Ook het draagvlak voor de toegangspoort was (is?) bij de partners nog onvoldoende aanwezig. Partners uit het werkveld hebben het gevoel niet voldoende betrokken te zijn bij de voorbereidingen. Ook blijken bepaalde partners nog steeds onvoldoende overtuigd te zijn van de meerwaarde van de toegangspoort voor de hulpverleningspraktijk. Tot slot hebben de

partners in het werkveld, op wie de hervormingen het meeste invloed zullen hebben, het erg moeilijk met het feit dat zij al zo lang in het ongewisse gelaten worden over hun directe toekomst.

Gerechtelijke jeugdhulp

De beleidslijn gerechtelijk jeugdhulp werd in het decreet afgebakend als een apart spoor met twee beoogde resultaten: een rapport en een protocol. Met het rapport zouden de doelstellingen en concrete acties rond gerechtelijk jeugdhulp verder verduidelijkt worden. Het eindrapport gerechtelijke jeugdhulp werd in september 2005 aan het managementcomité overhandigd. In 2007 is het spoor gerechtelijke jeugdhulp verder opgenomen in de beleidslijnen Intersectorale Toegangspoort en Maatschappelijke noodzaak. Tot op vandaag hebben inspanningen rond gerechtelijke jeugdhulp nog niet geleid tot een concreet resultaat op legistisch niveau en/of op niveau van het werkveld. Er werd evenmin al een protocol afgesloten tussen de Vlaamse regering en de Federale overheid.

Gegevensverwerking

Met de beleidslijn rond gegevensverwerking waren de doelen tweërlei: een eerste doel was om meer duidelijkheid scheppen in het wat en hoe van de verwerking van persoonsgegevens over sectoren heen. Dit doel is nauw gelinkt met de verwerking van gegevens in het kader van de intersectorale toegangspoort. Een tweede doel betreft de uitwerking van een uniform registratiesysteem.

Ook in deze beleidslijn zijn een aantal stappen gezet (opstarten proefproject, oprichting IAeWG, aanhaken bij het GEWIN decreet, wetenschappelijk onderzoek), maar blijven concrete realisaties totnogtoe uit. Er werden ook inspanningen geleverd met betrekking tot registratiesystemen en deontologie in het kader van andere beleidslijnen zoals modulering, de netwerken crisisjeugdhulp, de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en maatschappelijke noodzaak. De inspanningen rond modulering werden echter stopgezet. De doorwerking van de andere inspanningen op de omgang met gegevens in voorzieningen moeten nog aangetoond worden.

Factoren die dit proces bemoeilijken zijn ten eerste de enorme complexiteit van dit dossier. Vooronderzoek heeft uitgewezen dat intersectorale gegevensverwerking, en vooral het realiseren van een uniform registratiesysteem, een bijzonder complexe opdracht is. De uitvoering van deze opdracht is op elk moment moeilijk tot problematisch. Gegevensverwerking als beleidslijn loopt ook parallel met de ontwikkeling en realisatie van de andere beleidslijnen, voornamelijk met de toegangspoort. Vertragingen daar hebben dus automatisch ook een impact op realisaties in deze beleidslijn.

Trajectbegeleiding

Trajectbegeleiding vormt in het decreet eveneens een apart spoor. Dit spoor verdween echter al vrij vlug naar de achtergrond, voornamelijk omwille van het budgettaire aspect. Ook het feit dat het concept nog onvoldoende uitgewerkt was en de afhankelijkheid van andere beleidslijnen, bemoeilijkten de verdere uitwerking van deze beleidslijn.

Deel II van de evaluatie: de beleidsafstemmingsstructuren

Beleidsafstemming omvat de instrumenten en structuren verstaan ingezet om het hele veranderingsproces in goede banen te leiden. De ondersteunende structuren die in deze evaluatie aan bod komen zijn het managementcomité, de adviesraad, de regionale stuurgroep, het beleidsondersteuningsteam (BOT) en de regioteams (regionale beleidsmedewerkers en stafmedewerkers). De ondersteunende instrumenten zijn het Vlaams beleidsplan, de regioplannen, en de convenanten. Andere instrumenten zoals evaluatie- en praktijkrapporten en beheersovereenkomsten worden ook kort aangeraakt, net zoals de cliëntvertegenwoordiging. Het doel van al deze instrumenten en structuren is het mogelijk maken van afstemming en

samenwerking tussen de betrokken actoren van Integrale jeugdhulp. In deze evaluatie kijken we dan ook of deze instrumenten hieraan tegemoet kunnen komen.

Beleidsafstemmingsstructuren

Samengevat blijken de beleidsafstemmingsstructuren zoals het **managementcomité, de regionale stuurgroepen** maar ook de **netwerkstuurgroepen** elk een belangrijke functie te vervullen wat betreft samenwerking en afstemming, maar hebben zij desalniettemin af te rekenen met problemen van slagkracht en mandaat. Bepaalde hefbomen om afstemming te bereiken of om maatregelen door te voeren blijken onderbenut. Bij de drie structuren blijken er immers onvoldoende mechanismen aanwezig ter responsabilisering van haar leden of geledingen.

De **regionale stuurgroep** heeft als structuur het meest af te rekenen met onvoldoende duidelijkheid over de functie en mandaat, met een demotiverende invloed als gevolg. De voornaamste problematiek van de **netwerken RTJ** is een gebrek aan een duidelijke rolafbakening. Enerzijds worden de netwerken gestimuleerd om de subregionale dynamiek en eigenheid te laten spelen, en anderzijds worden de netwerken - steeds sterker - van bovenaf aangestuurd met het oog op een meer generieke en gestandaardiseerde implementatie. Dit spanningsveld blijkt alvast voor verwarring en soms frustratie te leiden op het terrein.

De **adviesraad** blijkt als orgaan goed te functioneren, al lijkt er een spanning aanwezig tussen het managementcomité en de adviesraad. Dit heeft echter tot op heden geen invloed op het functioneren van de adviesraad.

De **regioteams** van Integrale jeugdhulp vervullen een cruciale rol in de ondersteuning van de regionale structuren en krijgen hiervoor van alle partners erkenning. Desalniettemin bevinden zij zich op een erg moeilijk niveau, namelijk tussen het Vlaamse en regionale niveau in. Enerzijds vertegenwoordigen zij de Vlaamse aansturing en anderzijds verwoorden zij wat er op het regionaal niveau leeft. Belemmerende factoren voor het functioneren van de beleidsmedewerkers zijn bovendien het gebrek aan een hiërarchisch mandaat en hefbomen om sturend op te treden. Ook speelt de schaalgrootte van de te ondersteunen gebieden de beleidsmedewerkers parten (twee regio's per beleidsmedewerker). Ook het **beleidsondersteunend team (BOT)** op Vlaams niveau vervult een cruciale rol wat betreft ondersteunend en beleidsvoorbereidend werk. Voor de partners is de relatief autonome positie van dit team echter een moeilijke factor. De partners hebben het gevoel niet altijd vat te hebben op de resultaten van het voorbereidend werk. Dit komt het eigenaarschap van de realisaties niet altijd ten goede.

Beleidsafstemmingsinstrumenten

Het **Vlaams beleidsplan** vindt zijn basis in o.a. de zes regionale beleidsplannen. Toch bepalen de regionale beleidsplannen niet uitsluitend de inhoud van het Vlaams beleidsplan. Ondanks het feit dat dit zo opgedragen werd in het decreet, bleek dit in realiteit moeilijk haalbaar. Momenteel is het dus omgekeerd en worden de regionale beleidplannen afgestemd op een Vlaamse jaarplanning. Deze jaarplanning houdt een verdere concretisering van acties, engagementen én evaluatiecriteria in van het Vlaamse beleidsplan.

Van het Vlaamse beleidsplan wordt jaarlijks een werkingsverslag opgemaakt. Het eerste werkingsverslag, opgemaakt in 2009, resulteerde meteen in een lichte bijsturing. Er werd een **Vlaams minimumprogramma** opgesteld die een verdere prioritisering inhield van een aantal beleidlijnen en acties, en waarbij er gekozen werd voor meer interregionale Vlaamse aansturing (de 'bocht' die reeds ingezet was met het convenant van 2007). Ook de regiogebonden projecten waren een gevolg van de keuze voor meer Vlaamse aansturing op het prioritaire programma. Het gaf regio's de mogelijkheid en de middelen om uitvoering te geven aan acties die in de regioplannen niet prioritair waren in dat programma.

Belangrijkste belemmerende factoren van de uitvoering van het Vlaamse beleidsplan waren de grote hoeveelheid acties en doelstellingen die binnen een korte tijdspanne te realiseren waren. Ook blijkt

de sterkere aansturing via het Vlaams minimumprogramma de regionale dynamiek te verstommen. Een ander element is het gebrek aan meetbare indicatoren, waardoor partners moeilijk de vooruitgang van het project kunnen opvolgen. Factoren die de regionale beleidsplannen bemoeilijken hangen nauw samen met de factoren die de werking van de regionale stuurgroep belemmeren of liggen in de lijn van de factoren die de uitvoering van het Vlaams beleidsplan bemoeilijken; regioplannen zijn vaak te ambitieus opgesteld, de Vlaamse aansturing werkt vertragend en vermindert het draagvlak voor de uitgewerkte acties, leden lijken afstand te nemen van het regioplan en beschouwen het als een plan van het regioteam en minder als een plan van de regionale stuurgroep.

Naast de beleidsplannen vormen ook de **convenanten** instrumenten die de samenwerking en afstemming tussen de zes partners ondersteunt. Sinds de goedkeuring van het decreet in 2004 zijn reeds twee convenanten ondertekend: het convenant "*Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de Integrale jeugdhulp 2007-2009*" en het "*Convenant Integrale jeugdhulp van 30 januari 2008 in uitvoering van het protocol betreffende de samenwerking tussen de minister van welzijn, volksgezondheid en gezin, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie*". Het eerste convenant heeft de voortgang van Integrale jeugdhulp in een versnelling gebracht omdat er voor het eerst concrete engagementen in werden opgenomen. De trend naar een sterkere Vlaamse aansturing werd hier ook ingezet. Desalniettemin bleek ook dit convenant te ambitieus opgevat. Daarenboven zijn convenanten vrijwillige overeenkomsten en hebben ze bijgevolg tijd nodig alvorens effecten zichtbaar zijn.

Effecten van het tweede convenant op afstemming en samenwerking zijn minder duidelijk en vergen nader onderzoek. Het heeft wel een zekere invloed gehad op de organisatie van het cliëntoverleg in de zes regio's en op het versterken van de meldpunten crisisjeugdhulp in een aantal regio's. Betrokken partners geven echter ook hier aan dat dit convenant enerzijds weinig concreet en anderzijds weinig bindend is.

Beheersovereenkomsten zijn ook een instrument om administraties tot meer afstemming en samenwerking te bewegen. We zien Integrale jeugdhulp opgenomen in de eerste generatie beheersovereenkomsten van Kind en Gezin, het VAPH en het agentschap jongerenwelzijn. Leidend ambtenaren gaven aan dat Integrale jeugdhulp ook in de tweede generatie beheersovereenkomsten een plaats heeft, maar dat de engagementen nog steeds weinig concreet omschreven zijn en moeilijk meetbaar zijn.

Een laatste element dat in het kader van beleidsafstemming aan bod komt is de cliëntparticipatie. Omdat **cliëntparticipatie** slechts een klein onderdeel van deze evaluatie uitmaakt en slechts oppervlakkig aangeraakt wordt, is het erg moeilijk om uitspraken te doen over het effect van cliëntvertegenwoordiging op de beleidsvoering. Wel konden we enkele factoren identificeren die dit bemoeilijkt. Zo blijkt de complexiteit van Integrale jeugdhulp, het jargon en –hiermee samenhangend - onvoldoende begeleiding bij de voorbereiding van vergaderingen, de betrokkenheid van de cliëntvertegenwoordigers te temperen. Ook zijn er praktisch factoren die hun aanwezigheid bemoeilijkt.

Deel III van de evaluatie: een horizontale blik op Integrale jeugdhulp

In het derde deel van de evaluatie kijken we naar wat we kunnen leren over de bevindingen per beleidslijn heen. Het biedt enkele overschouwende inzichten over de resultaten en effecten van Integrale jeugdhulp, over de structuren die in het veld gezet zijn en over de implementatie van het decreet als proces. Het levert een aantal antwoorden op de 'waarom-vraag' van hetgeen we hebben vastgesteld.

Resultaten en effecten

Wat betreft de resultaten en effecten van de implementatie van het decreet, leert de evaluatie per beleidslijn ons dat er heel wat inspanningen geleverd zijn op alle niveaus en door alle betrokken partners. Heel wat van deze inspanningen resulteerden in documenten zoals plannen, concept- en eindnota's, richt- en krachtlijnen, adviezen, kwaliteitseisen, praktijk- en evaluatierapporten en de werkmap. Een aantal van deze inspanningen zijn doorvertaald en resulteerden in concretere instrumenten of methodieken zoals crisishulpprogramma's, het model cliëntoverleg, vaardigheidstrainingen, bekendmakingscampagnes, de signaallijst, enz. Toch blijkt de doorvertaling van deze inspanningen naar concrete realisaties en veranderingen in de praktijk van de jeugdhulpverlening heel wat minder evident. Resultaten van de samenwerking die – in de ogen van de betrokkenen en op basis van percepties over *het gebruik* door de hulpverleners - een concrete verandering voor de cliënt (kunnen) betekenen, zijn voornamelijk het crisishulpprogramma en het model cliëntoverleg.

Naar de belangrijkste effecten van de inspanningen peilden we aan de hand van een open vraag naar de meerwaarde van de inspanning voor de betrokkenen. Zowel bij de sectoren als bij de administraties bleek de perceptie over de meerwaarde van IJH vrij gelijklopend: het belangrijkste effect van de inspanningen rond Integrale jeugdhulp is het elkaar beter leren kennen, een grotere openheid tot samenwerken, het op gang brengen van een intersectorale dialoog en het feit dat een aantal intersectorale thema's op de sectorale agenda werden gezet.

Ondanks de bovenstaande inspanningen en de gepercipieerde effecten, gaven echter bijna alle bevroegde partners aan dat de verhouding tussen de geleverde inspanningen (de kosten) en de uiteindelijke resultaten en effecten (de baten) onvoldoende positief. In de ogen van alle bevroegde partijen heeft Integrale jeugdhulp, na al die tijd, nog te weinig concrete en tastbare resultaten en effecten voor de hulpverleningspraktijk opgeleverd. Ook wordt aangegeven dat het sectoraal beleid nog te weinig is afgestemd op het intersectorale verhaal. Daarenboven hebben de actoren een gemengd beeld over al dan niet toegenomen *samenwerking* tussen de betrokken partijen. Er lijken zich twee vormen van samenwerking parallel naast elkaar gevormd te hebben: samenwerking binnen IJH en samenwerking buiten IJH.

In wat volgt gaan we op zoek naar welke factoren de resultaten en effecten van de implementatie van het decreet hebben beïnvloed.

Integrale jeugdhulp als proces

De verwevenheid van de beleidslijnen

Naast het onder de loep nemen van de beleidsafstemmingstructuren, kijken we ook naar het geheel van Integrale jeugdhulp. Hoe zijn de verschillende beleidslijnen met elkaar verbonden en hoe is hiermee omgegaan in de implementatie van het decreet?

Uit de evaluatie is duidelijk geworden dat de beleidslijnen met elkaar verweven zijn en elkaar dus beïnvloeden. Dit kan op verschillende manieren aangetoond worden. Zo kan Integrale jeugdhulp bekeken worden als een manier om de jeugdhulpverlening intersectoraal te reorganiseren in functie van de trajecten die cliënten afleggen. Het intersectoraal jeugdhulpverleningsveld kan in dit geval afgebeeld worden als een stroomdiagram met verschillende 'wegen' die cliënten kunnen volgen. Elke beleidslijn probeert op een bepaald aspect van die stroomdiagram in te spelen.

De verschillende beleidlijnen kunnen ook op andere manier ten opzichte van elkaar geplaatst worden. Wij ontwaren drie 'types' van beleidslijnen. Bepaalde beleidslijnen vormen *randvoorwaarden* voor andere beleidslijnen (1) en zijn dus een voorbereiding op wat later komt (bvb. de beleidsafstemmingsstructuren, de modulering, het installeren van de netwerken). Met andere beleidslijnen (2) tracht men rechtstreeks in te spelen op *de praktijk van de hulpverlening*. Hierbij worden vier grote velden duidelijk waarin men wil werken: de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, de crisisjeugdhulp, de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en de gerechtelijke jeugdhulp. In de

vier velden sleutelt men vervolgens aan de *toegang* door middel van een soort ‘poort’: de brede instap, de crisismeldpunten, de intersectorale toegangspoort, en de mandatering van de Vertrouwenscentra Kindermishandeling en bureau jeugdzorg. Maar in de vier velden stelt men ook de continuïteit en de coördinatie van de hulp centraal. Andere beleidslijnen (3) spelen tenslotte in *op de verbindende factoren* tussen de vier geïdentificeerde velden van jeugdhulpverlening, namelijk gegevensverwerking en trajectbegeleiding.

Vanuit elke invalshoek zijn alle beleidslijnen aan elkaar verbonden en beïnvloeden ze elkaar voortdurend. Dit is een cruciale parameter om de implementatie van het geheel vorm te geven.

Integrale jeugdhulp als concept, project of programma

In dit deel buigen we ons over het vraagstuk van hoe Integrale jeugdhulp het best opgevat kan worden. Het blijkt immers een organisch, incrementeel proces waarbij het einddoel nog niet volledig vastligt, en waarbij men gaandeweg en aan de hand van verschillende strategieën aan de weg timmert. We vinden zowel elementen van veranderingsmanagement en sensibilisering terug, als ingrijpende wijzigingen in procedures en structuren. Verder worden bepaalde beleidlijnen erg projectmatig aangepakt, terwijl andere beleidlijnen als een proces aangepakt worden. Tot slot lijken partners Integrale jeugdhulp vaak als een externe figuur of orgaan te beschouwen, een soort van zevende sector die buiten henzelf staat. Dit alles geeft aan dat het totaalplaatje van Integrale jeugdhulp nog niet duidelijk is en er nog antwoorden gezocht moeten worden op de vraag “*wie wat wil bereiken met welke middelen en binnen welk tijds kader*”.

IJH-management

De verwevenheid van de beleidslijnen en onduidelijkheden over de aanpak van IJH verklaren alvast dat het managen van de implementatie van het decreet geen gemakkelijke klus is. Die moeilijkheid begint, ten eerste, al met de manier waarop het decreet opgesteld is: hoewel een mijlpaal op zich, is het decreet zeer expliciet qua bouwstenen, maar weinig expliciet over inhoud en samenhang tussen de onderdelen. Ten tweede koos de Vlaamse overheid van in het begin voor een intersectorale aanpak, waarbij ‘Integrale jeugdhulp’ geen zevende sector zou worden maar een belichaming zou zijn van de samenwerking tussen de zes sectoren. Ten derde moest de klus geklaard worden zonder bijkomende middelen. Samenwerking en afstemming werden dus de centrale instrumenten aan de hand waarvan de implementatie moest gebeuren.

Maar naast de moeilijke contextfactoren die van in het begin al duidelijk waren, zijn er nog een aantal factoren die het managen van het proces niet vergemakkelijkt. Ten eerste is men bij deze aanpak uitgegaan van bepaalde vooronderstellingen die minder voor de hand liggend waren dan oorspronkelijk gedacht: (1) de probleemanalyse en bijhorend voorstel van oplossing is gemeenschappelijk gedragen, (2) leden van de IJH-structuren zijn voldoende gemandateerd om beslissingen te nemen en er is een goede informatiedoorstroming van en naar de achterban, en (3) leden zijn loyaal aan genomen beslissingen en dragen ze uit als ambassadeurs van IJH of ondernemen actie. Daar deze assumpties niet juist bleken te zijn, vergde dit een continue aanpassing van de strategie. Ten tweede is de uitvoering van het reeds ambitieuze decreet gestart zonder duidelijk kritisch pad. Een derde element dat de uitvoering van het decreet belemmert, is het gebrek aan (baseline) data aan de hand waarvan de probleemvelden en knelpunten objectief weergegeven kunnen worden. Het vierde element is de bocht naar meer Vlaamse aansturing en de verwarring die hiermee op het veld ontstaan is. Hier nauw aan verbonden is een vijfde factor, namelijk het feit dat de communicatie en beeldvorming over het IJH-beleid naar alle partners niet eenduidig verliep.

De besluitvormingsprocessen in IJH

Aansluitende bij een aantal factoren in bovenstaande paragraaf, worden in deze evaluatie ook de besluitvormingsprocessen onder de loep genomen. De besluitvormingsprocessen die gebruikt worden in Integrale jeugdhulp, kennen een cyclisch en participatief verloop waarbij de verschillende partners op Vlaams en regionaal niveau permanent met elkaar in dialoog zijn. Toch lijkt dit voor de

partners niet altijd optimaal te verlopen. Niet alle partners hebben het gevoel dat hun betrokkenheid maximaal benut wordt. Ook lijkt de informatie en feedback in de doorstroming tussen niveaus op een zekere manier gefilterd te worden. Als gevolg hiervan treedt er in het proces tussen het overleg (op verschillende manieren en verschillende niveaus) en het beleidsvoorbereidend en instrument-ontwikkeland werk (in beleidsaanbevelingen, instrumenten) een vorm van vervreemding op waardoor de partners zichzelf niet meer herkennen in de uiteindelijke resultaten. Ook blijkt er vanuit het beleidsondersteunende team een indrukwekkende stroom aan (geschreven en mondeling meegedeelde) informatie en documentatie te vertrekken, waardoor de betrokkenen in de sectoren (voornamelijk regionale en netwerkstuurgroepen, maar ook managementcomité) al gauw het overzicht verliezen. Een goedbedoelde communicatiestroom lijkt het omgekeerde effect te bereiken en eerder tot desinformatie te leiden.

Samenwerking en afstemming: enkele matigende factoren

Samenwerking en afstemming neemt in het decreet IJH een centrale doch onduidelijke plaats in. Enerzijds is het –zoals eerder aangegeven - een ‘instrument’, aangezien partners voornamelijk *door middel van* samenwerking en afstemming de doelstellingen van Integrale jeugdhulp dienen te bereiken. Anderzijds wordt het in het uitvoeringsbesluit benoemd als *doel*, en tevens is het ook een *randvoorwaarde* gegeven de specificiteit van het hulpverleningslandschap met de vele (semi-) autonome agentschappen en voorzieningen.

Ongeacht of het nu een doel, middel of randvoorwaarde is, uit de evaluatie kwamen een aantal factoren naar voor die verklaren waarom die samenwerking en afstemming niet altijd even gemakkelijk verloopt. Deze factoren staan ook centraal in wetenschappelijke literatuur over samenwerking en coördinatie in multi-actor context. Enkele factoren zijn onderling vertrouwen, afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen, de kosten-baten verhouding voor individuele partners, gemeenschappelijk doel (h)erkend door alle partners, de selectie van partners, evenwicht tussen lange termijn doelen en korte termijn resultaten, duidelijke verantwoordelijkheden en rol- en taakverdeling, gemeenschappelijke kennisbasis, ruimte voor vrijwilligheid en engagement. Ook blijven we even stilstaan bij de factoren taal en communicatie, en de factor van capaciteitstekorten.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport

In het laatste hoofdstuk van het rapport trekken we enkele overkoepelende conclusies met daaruit voortvloeiende aanbevelingen. We geven de hoofdlijnen hier kort mee.

Concluderend kunnen we stellen dat er sinds de start van het decreet in 2004, heel wat inspanningen geleverd zijn in het kader van Integrale jeugdhulp. Echter, ondanks het engagement, de vele inspanningen en de dynamiek die we konden optekenen, blijkt de doorwerking van deze inspanningen naar de praktijk van de hulpverlening nog te beperkt. De belangrijkste probleemvelden zijn *ten eerste*, dat het decreet voornamelijk de klemtoon legt op instrumenten en actoren, en minder aandacht heeft voor de samenhang en het totaalconcept over hoe IJH gerealiseerd kan worden via die instrumenten. Er zijn geen duidelijke indicatoren bepaald aan de hand waarvan de uitvoering en gerealiseerde effecten opgevolgd kunnen worden. Ook is het kritisch pad is onvoldoende duidelijk. Daardoor ontstaat er – *ten tweede* - een diffuus beeld, waarin het IJH-traject een ad hoc en incrementele indruk geeft. Deze indruk wordt versterkt door het gebruik van zowel procesmatige als projectmatige methodieken, waarbij Integrale jeugdhulp zoekend en gaandeweg verder vorm krijgt. Een *derde vaststelling* betreffen de verschillende sturingsculturen die bestaan op het terrein. Op hoofdlijnen zien we dat de Vlaamse overheid een combinatie van hiërarchische en netwerksturing heeft ingezet om IJH vorm te geven. Die combinatie blijkt echter niet voldoende gewerkt te hebben en zelfs verwarring te creëren bij spelers op het terrein. Een *vierde vaststelling* betreft de instrumenten die totnogtoe ingezet werden om Integrale jeugdhulp te realiseren. Er is wellicht teveel ingezet op het idee dat IJH op basis van vrijwilligheid en overleg van onderuit gerealiseerd zou kunnen worden, met behulp van enkele wortels. De mogelijkheden om IJH ook met een aantal stokken achter de deur te implementeren, bleek daarentegen nog onderbenut. In

diezelfde lijn stellen we vast dat, in de manier waarop het IJH-traject totnogtoe is uitgetekend, er nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van een duidelijke responsabilisering, verantwoordelijkheden en verantwoording. *Tot slot* zien we dat de politiek ver op de achtergrond is getreden, terwijl een aantal knopen in belangrijke beleidsopties nog niet doorgesneden waren.

Uit deze concluderende vaststellingen formuleerden we volgende aanbevelingen. We beperken ons hier tot de vijf grote aanbevelingen op hoofdlijnen, maar in het rapport worden de aanbevelingen verder gespecificeerd en verduidelijkt aan de hand van een aantal theoretische modellen.

- (1)** Er is nood aan verdere prioritisering, verankering en verduidelijking: er dient duidelijker geëxpliciteerd te worden wat het einddoel van Integrale jeugdhulp is en welke elementen cruciaal zijn voor het bereiken van dit einddoel. Door middel van nog meer/betere prioritisering moet de beschikbare energie gericht worden op de cruciale componenten van het IJH proces. Hierbij komen de intersectorale toegangspoort en gegevensverwerking in beeld. In dezelfde lijn dient de betrokkenheid van de zes partners duidelijker uitgeklaard te worden. Niet alles hoeft altijd met zes partners uitgewerkt te worden: wees duidelijker in wat met wie aangepakt kan worden. Vervolgens dient men af te stappen van de huidige beleidslijnindeling. Formuleer Integrale jeugdhulp als een programma waaronder verschillende projecten ressorteren die allen bijdragen aan een gemeenschappelijk (meetbaar) einddoel. Beschouw de instrumenten uit het decreet ook daadwerkelijk als instrumenten, middelen om een bepaald doel te bereiken, en niet als doel op zich.
- (2)** De sectoren zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het decreet IJH. IJH moet nog meer een intersectorale aangelegenheid worden, gedragen, ontwikkeld en uitgevoerd via de bestaande sectoren, en geen zevende aparte sector: versterk daarom de responsabilisering (en verantwoording) voor intersectorale samenwerking in het kader van IJH op alle niveaus: politiek, leidende ambtenaren, agentschappen, voorzieningen en hulpverleners en dit zoveel mogelijk via bestaande instrumenten. Ontwikkel resultaatsindicatoren die toelaten de acties en prestaties van individuele voorzieningen, sectoren en netwerken te monitoren. Ook dient de beleidsvoorbereiding en conceptualisering van Integrale jeugdhulp zoveel mogelijk via gemengde werkgroepen te gebeuren. Het beleidsondersteunend team dient hierin een louter ondersteunende rol te spelen. Tot slot, vermijd het gebruik van aparte logo's maar zorg er voor dat elke realisatie van de samenwerking zich duidelijk intersectoraal profileert.
- (3)** Zorg voor meer duidelijkheid in hoe de verschillende projecten aangestuurd worden. Waar nodig, zal men moeten evolueren naar een model met meer Vlaamse aansturing en regie. Waar het kan, zullen de regio's of netwerken meer autonomie moeten krijgen. Hier zijn een aantal governancemodellen mogelijk: een top-down model, een tussenmodel, en een netwerkmodel. Expliciteer duidelijk voor welke aspecten van Integrale jeugdhulp er top-down wordt aangestuurd vanuit het Vlaamse niveau en voor welke aspecten er bottom-up beleidsruimte wordt gecreëerd. Wil men met Integrale jeugdhulp doorwerken op coördinatie en continuïteit van intersectorale zorgtrajecten, dan dient men met de betrokken sectoren na te denken over hoe de regisseursrol versterkt kan worden. Een daadkrachtige regierol met betrekking tot zorgtrajecten is echter enkel mogelijk indien er een duidelijke mandatering en expliciete responsabilisering is. Dit hangt opnieuw af van het model waarvoor men kiest. Hetzelfde geldt voor de netwerken, de regionale stuurgroep en de Vlaamse organen. Eerst dient men te specificeren voor welke aspecten men deze organen wil inzetten. Vervolgens zijn een duidelijke mandatering en responsabilisering noodzakelijk, anders zullen zij niet slagen als instrumenten voor regie, aansturing en opvolging naar voorzieningen en hulpverleners toe. Versterk ook de politieke en bestuurlijke daadkracht in de toekomstige uitvoering van het IJH decreet. Vele elementen van het decreet raken immers aan sectorale

belangen. Met betrekking tot instrumenten, raden wij aan een te grote nadruk op de ontwikkeling van instrumenten op Vlaams niveau te vermijden. Definieer en monitor kwaliteitseisen die dan via regionale stuurgroepen, netwerken en sectorale administraties worden omgezet in zinvolle instrumenten of praktijkmodellen. Standaardisatie op Vlaams niveau dient beperkt te worden tot het hoogstnoodzakelijke, in die gevallen dat gelijkbehandeling of de schakeling in intersectorale zorgtrajecten in het gedrang komen. Tot slot is het inzetten en eventueel poolen van financiële middelen om intersectorale samenwerking te stimuleren aan te bevelen.

- (4)** Verhoog de return van overlegstructuren: rationaliseer de overlegcultuur door overlegstructuren af te bouwen, te integreren of minstens een eenduidige rol te geven. Wanneer men kiest voor het tussenmodel of het netwerkmodel (zie vorige aanbeveling), verscherp dan zoveel mogelijk de opdrachtomschrijving van de netwerken. Naar analogie met de netwerken crisisjeugdhulp, dienen de netwerken in deze modellen zoveel mogelijk gericht te zijn op de concrete hulpverleningspraktijk, bijvoorbeeld door de werken met hulpprogramma's. Ook zal, afhankelijk van het governance-model, de rol en de functie van het regioteam (algemeen), de beleidsmedewerker (specifiek) en de cliëntvertegenwoordigers verder uitgeklaard moeten worden.
- (1)** Niet alles moet perfect zijn, als het maar in de geest van het decreet past: het decreet zou eerst en vooral de nagestreefde doelstellingen, beoogde effecten, opvolgings- en responsabiliseringscriteria verder moeten expliciteren. Verder dient men in de implementatie zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande ervaring, capaciteit, instrumenten en praktijken eerder dan nieuwe structuren, instrumenten te lanceren. In diezelfde lijn dienen ook bilaterale of trilaterale samenwerkingsakkoorden - die passen binnen de geest van IJH - te worden gekoesterd.

1. Inleiding

Dit rapport is de neerslag van de resultaten van een evaluatieonderzoek van het decreet van 7 mei 2004 betreffende Integrale jeugdhulp. De evaluatie is uitgevoerd door het Instituut van de Overheid in opdracht van het Vlaams Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De evaluatieperiode besloeg negen maanden, van april 2010 tot januari 2011, waarbij het rapport werd opgeleverd op 31 januari 2011.

De structuur van het rapport is als volgt. Eerst en vooral bespreken we de onderzoeksaanpak van deze evaluatie (hoofdstuk 2), zodat de lezer meer inzicht krijgt in de manier waarop de evaluatie vorm heeft gekregen. Het vervolg van dit evaluatierapport is ingedeeld in verschillende delen. In een **eerste deel** behandelen we de verschillende beleidslijnen individueel (hoofdstukken 4 - 12). Hierbij vertrekken we opnieuw van de synthesesnota's die aangevuld werden met inzichten uit de gesprekken met de betrokken partijen. Het geeft per beleidslijn zicht op wat men beoogde, het gelopen proces, de bereikte resultaten en effecten, en enkele succes- en faalfactoren. In **het tweede deel** van dit evaluatierapport gaan we specifiek in op de beleidsafstemming (hoofdstukken 14 - 24). Hierin bekijken we de structuren en instrumenten die ingezet werden om het beleid te implementeren. We hebben aandacht voor de opdrachten van de structuren, de mate waarin men zijn opdracht kan waarmaken en de succes- en faalfactoren. In **het derde deel** van dit onderzoeksrapport werpen we een blik op het totaalplaatje van het veranderingsproces dat het decreet beoogt. Hierin overlopen we de resultaten en effecten van de implementatie van het decreet (hoofdstuk 26), en kijken we naar het gelopen proces en het procesmanagement van het geheel (hoofdstuk 27 - 28). Ook bespreken we de succes- en faalfactoren die de implementatie van het decreet in zijn geheel beïnvloedden (hoofdstuk 29). Het **vierde deel** trekt een aantal overkoepelende conclusies (hoofdstuk 31). Op basis van deze conclusies worden vervolgens enkele aanbevelingen geformuleerd en wordt teruggekoppeld naar de debatten van het symposium IJH.

2. Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk bespreken we de aanpak die we hanteerden voor deze evaluatieopdracht. Hiermee willen we de lezer inzicht geven in de manier waarop de evaluatieopzet vorm heeft gekregen en vanuit welke motivering bepaalde beslissingen genomen werden. Hierdoor kan de betrouwbaarheid en de geldigheid van ons onderzoek door de lezer beoordeeld worden.

2.1. Evaluandum

Het evaluandum van dit onderzoek is het decreet van 7 mei 2004 betreffende Integrale jeugdhulp. Het omvat een complexe hervorming van het beleidsveld 'jeugdhulp' waarbij (minstens) zes jeugdhulppartners bij betrokken zijn: Algemeen Welzijnswerk (AWW), Agentschap Jongerenwelzijn (AJ), de Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB), de Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), Kind en Gezin (K&G), en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). Op 7 mei 2004 werd het decreet goedgekeurd door Vlaams Parlement als afsluitende fase na vijf jaar beleidsvoorbereidend werk die sinds de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere jeugdzorg van 1999¹ in gang was gezet. Met het decreet werden een aantal inhoudelijke en strategische elementen verankerd waarover er in de voorbereidende fase al overeenstemming was bereikt. Het vormt

¹ Vlaams Parlement. (31 maart 1999). *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*. Stuk 1354.

voornamelijk een algemeen kader waarin men aan de hand van een aantal beleidslijnen enkele principiële keuzes over het toekomstig proces van Integrale jeugdhulp vastlegde. Deze beleidslijnen zijn velerlei:

- Modulering van het jeugdhulpaanbod
- Een intersectoraal vastgelegd onderscheid tussen rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ)
- Netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp op (sub)regionaal niveau
- Netwerken crisisjeugdhulp op (sub)regionaal niveau
- Een intersectorale toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke modules van jeugdhulp
- Trajectbegeleiding in het hulpverleningstraject
- Een verduidelijking van de relatie met de gerechtelijke jeugdhulp
- Een systeem van intersectorale gegevensverwerking
- Structuren ter afstemming van het beleid

De inhoud van het decreet regelt een aantal zaken definitief, maar verwijst ook een aantal zaken naar uitvoeringsbesluiten. De afbakening van het toepassingsgebied en de regio's betreffende Integrale jeugdhulp evenals de regeling van de beleidsafstemming werden vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van 11 juni 2004. De beleidslijnen modulering en de netwerken RTJ en CJ werden inhoudelijk verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005. De beleidslijnen zoals vastgelegd in het decreet waren het vertrekpunt en evolueerden in de loop van de jaren. Zo kwam de beleidslijn Maatschappelijke Noodzaak voort uit een samensmelting van elementen uit andere beleidslijnen en kwamen er sinds 2009 de regionale projecten bij als bijkomende beleidslijn. Ook deze beleidslijnen worden opgenomen in deze evaluatie².

Het decreet legt ook een bepaalde timing op: meer bepaald om de doelstellingen van het decreet te bereiken in een periode van vier jaar, namelijk tegen 1 januari 2008.

2.2. Doelstelling en evaluatieaanpak

Het motief voor deze evaluatieopdracht is tweërlei. Enerzijds werd er aangestuurd op een evaluatie van het decreet in 2010 in de beleidsnota's 2009-2014 van zowel Onderwijs als van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Anderzijds wil de afdeling beleidsontwikkeling van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met deze evaluatie de kans grijpen om te leren uit de bevindingen en heeft het vooral de verbetering van de beleids(uit)voering als opzet.

Deze evaluatie focust zich op twee dimensies: de beleidsinhoud en de beleidsimpact en –effecten. Hierbij analyseren we het decreet enerzijds vanuit een **procesmatige invalshoek**, om te kijken hoe de beleidslijnen zoals vastgelegd in het decreet werden omgezet in structuren, instrumenten, acties. Anderzijds kijkt deze evaluatie naar de **output van het beleid** rond Integrale Jeugdhulp en maakt het een inschatting van het **effect** die de beleidslijnen gehad hebben op het jeugdhulpverleningsveld.

² In een apart uitvoeringsbesluit van 3 april 2009 (*Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de experimentele subsidiëring van een aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod in de intersectorale aanpak van knelpuntdossiers*) kwamen er uiteindelijk nog de knelpuntdossiers bij als extra beleidslijn.

Per beleidslijn stellen we volgende vragen centraal:

- Wat waren de initiële doelstellingen?
- Hoe heeft het implementatieproces vorm gekregen?
- Wat waren de resultaten en effecten?
- Wat zijn de kritische succes- en faalfactoren van het implementatieproces (= assumpties waaronder de causale relatie tussen output, de effecten opgaat)? Deze factoren zijn ook te omschrijven als modererende of matigende variabelen.

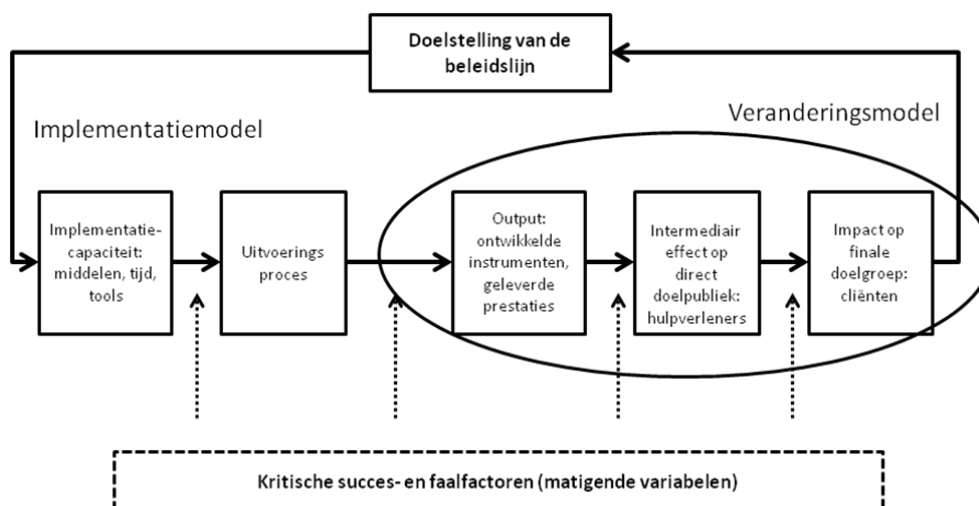
Omdat de verschillende beleidslijnen in het decreet nauw samenhangen en elkaar dus beïnvloeden, bekijken we de implementatie van het decreet ook vanuit een overkoepelende of horizontale (= een geïntegreerde!) benadering. Het bereiken van resultaten in één beleidslijn worden immers beïnvloed door de vooruitgang in andere beleidslijnen.

2.3. Onderzoeksmethodologie

Deze evaluatie is aangepakt op basis van de techniek van **logische modellering** van de beleidstheorie. Via deze weg kunnen we het beleidsinitiatief analytisch in kaart brengen om vervolgens als kapstok te fungeren om de overige aspecten van de evaluatie aan op te hangen. Dit begint concreet bij de reconstructie van de beleidstheorie (wat is er gepland?) om van daaruit de beleidspraktijk in beeld te brengen (wat is er gerealiseerd?).

Bij de reconstructie van de **beleidstheorie** zijn we vertrokken van onderstaand (vereenvoudigd) evaluatieschema (figuur 1). Het vormt een combinatie van elementen uit een veranderingsmodel en een implementatiemodel zoals weergegeven door De Peuter et al. (2007).

Figuur 1: evaluatieschema van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp



Door een reconstructie van het **veranderingsmodel**, komt men tot een systematische beschrijving van de beleidsinhoud waarbij men 1) de doelstellingen op operationeel niveau (output onder de vorm van instrumenten en prestaties) en op strategisch niveau (effect op hulpverlening en impact op cliënt) expliciteert en ordent, 2) de causale verbanden tussen output en effect identificeert, 3) de externe factoren die noodzakelijk zijn voor het slagen van het beleid duidt, en 4) de onderliggende assumpties in de beleidstheorie verduidelijkt (De Peuter, et al., 2007). Om het implementatieproces te kunnen evalueren, gebruikten we de reconstructie van (delen van) het **implementatiemodel** als kapstok. Dit heeft als doel in kaart te brengen welke stappen er gezet worden om de beoogde veranderingen (beoogde output en beoogde effecten) te realiseren. Elementen die onder de loep

genomen kunnen worden zijn de ingezette middelen, de geplande tijdspanne, de betrokken actoren, de ondersteunende structuren, de taakverdeling, enz. Bij het schetsen van het implementatieproces, komen ook vragen naar boven over het doelpubliek van de beleidsactie. Op wie richt het beleidsinitiatief zich? Bij wie wil men een veranderingproces in gang zetten?

Na de reconstructie van de beleidstheorie volgt de reconstructie van de eigenlijke **beleidspraktijk**. Is het beleid uitgevoerd zoals gepland? Waren de randvoorwaarden voldaan om tot de geplande processen en prestaties te komen?

Door de beleidstheorie en de beleidspraktijk naast elkaar te leggen, kan men komen tot evaluatieve uitspraken over de effectiviteit en efficiëntie van de implementatie van het decreet. Hier echter botsen we op de aard en de complexiteit van het decreet. Het decreet trekt namelijk een aantal duidelijke krijtlijnen en legt een aantal zaken vast, maar heel wat zaken moesten nog verder uitgewerkt worden (zoals de toegangspoort, de gerechtelijke jeugdhulp, gegevensverwerking, de financiële kant van de hervormingen, ...³). Ook garandeerde men in het decreet dat er binnen de uitgestippelde krijtlijnen nog steeds voldoende ruimte zou blijven bestaan voor nieuwe aanvullende inzichten uit de vele structuren van IJH. Het feit dat een aantal zaken nog verder uitgewerkt moesten worden, en het decreet ruimte liet voor nieuwe aanvullende inzichten, maakt het evalueren van dit decreet vanuit een procesmatige invalshoek geen eenvoudige opdracht. Het gebrek aan voldoende uitgesproken doelstellingen bemoeilijkt één van de evaluatie, namelijk de reconstructie van de beleidstheorie (wat is er gepland, wat waren de doelstellingen?). Nochtans is deze beleidstheorie de basis waaraan de evaluatie opgehangen wordt en op basis waarvan evaluatieve uitspraken gedaan worden (heeft men kunnen realiseren wat gepland was?). In deze evaluatie zijn de geplande resultaten zoveel mogelijk in kaart gebracht aan de hand van de uitvoeringsbesluiten, het convenant "*Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de Integrale jeugdhulp 2007-2009*" van 31 oktober 2007, het Vlaams Beleidsplan van 17 oktober 2008 en andere documenten. Dit biedt echter enkel een houvast voor een aantal beleidslijnen, maar niet voor alle. Ook is het doelpubliek, bij wie men bepaalde veranderingen wil teweeg brengen, onvoldoende gespecificeerd.

Dit alles maakt het erg moeilijk om eenduidig te spreken van output en effecten, zoals de methodiek van logische modellering voorschrijft. Ten eerste is het onvoldoende duidelijk wat de beoogde doelen zijn, wat het moeilijk maakt om te spreken van beoogde output en beoogde effecten. De doelstelling, zoals omschreven in het decreet⁴, is te algemeen geformuleerd om als houvast te dienen in deze evaluatie. Ten tweede zijn er verschillende bestuurs- en uitvoeringsniveaus betrokken bij het proces. Wat een effect is op één niveau kan een input zijn op een ander niveau. In dit rapport zullen we daarom een vereenvoudigd begrip gebruiken, door te kijken naar 'resultaten' in de ruime zin van het woord, en 'effecten' als de gepercipieerde meerwaarde van het proces voor de betrokkenen.

³ Vancoppenolle, D. & Brans, M. (2004) "Spoor Beleid: case integrale jeugdhulp". In *Ambtelijk beleidswerk in vernieuwende beleidsvormingsprocessen*. Leuven: SBOV, 227p

⁴ De doelstelling en het toepassingsgebied van het decreet is: "*Integrale jeugdhulp beoogt de ontplooiingskansen van minderjarigen, hun ouders, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving te vrijwaren en hun welzijn en gezondheid te bevorderen. Ze draagt bij tot een zo volledig mogelijke integratie van minderjarigen in de maatschappij. Ze beoogt, door sectoroverschrijdende samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders en intersectorale afstemming van het jeugdhulpaanbod, aan die personen een continuüm van jeugdhulp aan te bieden als antwoord op een jeugdhulpvraag of een jeugdhulpbehoefte.*" (art. 3, §1).

2.4. Gegevensverzameling en -analyse

Gezien de aard van het decreet en van de veranderingen die men met het decreet beoogt, hielden we er van in het begin rekening mee dat niet alle veranderingen zich zouden manifesteren in meetbare termen. Dit onderzoek is dan ook kwalitatief opgezet, op basis van documentanalyse, interviews en focusgroepen. Om de basisinformatie voor de reconstructie van de beleidstheorie te kunnen verzamelen, werd in eerste instantie een grondige documentanalyse uitgevoerd. Hierbij werden het decreet Integrale jeugdhulp, de uitvoeringsbesluiten, de beleids- en implementatieplannen⁵ (Vlaams en regionaal) en de adviezen van de centrale commissie bestudeerd. Ook zijn de interne tussentijdse evaluaties (in de vorm van praktijkrapporten) van Integrale jeugdhulp mee in rekening gebracht. Tot slot zijn ook de bevindingen van het recente onderzoek van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin⁶ naar keten- en netwerksamenwerking in Integrale jeugdhulp meegenomen in dit evaluatieonderzoek. Naast de documentanalyse werd de overige informatie verzameld aan de hand van gesprekken. Dit gebeurde zowel door focusgroeps gesprekken als door individuele diepte-interviews (face-to-face).

De dataverzameling en-analyse bestond uit **drie fasen**. In een **eerste fase** werd met behulp van het beleidsondersteunend team de beleidstheorie en beleidspraktijk zo goed mogelijk in kaart gebracht. In evaluatienota's per beleidslijn gaven de leden van het beleidsondersteunend team informatie over het gelopen proces, over de geplande en gerealiseerde resultaten en over geobserveerde effecten bij de verschillende betrokken actoren en op verschillende niveaus. Ook werd ruime aandacht besteed aan belemmerende en stimulerende factoren die inwerkten op het gelopen proces of de beoogde resultaten. Met de evaluatienota's als basis werd vervolgens door het evaluatieteam een synthesenota opgesteld per beleidslijn. Hierin werden het proces, de resultaten, (mogelijke) effecten, belemmerende en stimulerende factoren samengevat. Deze eerste synthesenota's ontstonden echter voornamelijk vanuit een insteek van het team Integrale jeugdhulp. Ze vormden de basis voor de tweede fase waarbij de andere betrokken partijen aan het woord kwamen.

Tijdens de **tweede fase** werden de betrokken partijen van Integrale jeugdhulp bevraagd. Dit had als doel de reeds verworven informatie te toetsen aan de bevindingen en belevingen van het doelpubliek en andere betrokkenen bij het decreet. Aan de hand individuele gesprekken werden de leden van het managementcomité, de betrokken kabinetten en de transitie manager Intersectorale Toegangspoort geïnterviewd. Daarnaast werden er focusgroepen georganiseerd voor de beleidsmedewerkers, de adviesraad en de leden van regionale en netwerkstuurgroepen. Deze focusgroepen werden per 'sector' georganiseerd, waarbij er een aparte focusgroep was voor de zes sectoren, voor de cliëntvertegenwoordigers, voor de belendende sectoren en voor de adviesraad. Alle leden konden zich hiervoor kandidaat stellen. Omdat het aantal kandidaten per sector steeds onder de vijftien personen lag, hebben bijna alle personen die wouden deelnemen effectief kunnen deelnemen⁷ en waren we nauwelijks genoodzaakt om een selectie te maken. Een overzicht van het aantal deelnemers per sector en per regio vindt u in onderstaande tabel.

⁵ Implementatieplan in het eindrapport van de Centrale Commissie IJH.

⁶ Van Tomme, Voets en Verhoest. (2010) *"De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie"*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁷ Met uitzondering van één persoon in de groep van Kind en Gezin, en één persoon in de groep van de CAW's.

Tabel 1: overzicht focusgroepen per sector en provincie

AWW	CLB	K&G	BJB	VAPH	GGZ	Cliënt	Belendende	Advies- raad ⁸	Totaal
11	9	14	12	7	6	6	3	7	73
Provincie⁹									
Antwerpen		18							
Vlaams-Brabant		14							
West-Vlaanderen		10							
Oost-Vlaanderen		10							
Limburg		9							
Brussel		7							

Ter voorbereiding van het gesprek (individuele interviews en focusgroepen) kregen alle respondenten de synthesesnota's uit de eerste fase van het onderzoek en een vragenlijst op voorhand doorgestuurd. Zo kon men zich –eventueel samen met collega's- voorbereiden op het gesprek. Vervolgens werden tijdens de focusgroepen de voornaamste elementen uit de synthesesnota's nogmaals gepresenteerd. De powerpoint presentatie en de vragenlijst vormden dus de leidraad aan de hand waarvan het gesprek werd opgebouwd.

In totaal werden 84 mensen betrokken in de gesprekken (zie overzicht in bijlage 1). Deze partners leverden hierbij aanvullende informatie over de resultaten en effecten van de implementatie van het decreet en over de factoren die de processen, resultaten en/of effecten positief of negatief beïnvloed hebben.

De **derde fase** van de evaluatie was de afsluitende fase. Tijdens een gesloten symposium¹⁰, georganiseerd op vrijdag 14 januari 2011, werden actoren uit alle betrokken sectoren en partijen onderworpen aan een finaal evaluatiemoment¹¹. Op basis van een tussentijdse rapportage van de bevindingen van de evaluatie, die ter voorbereiding naar de genodigden opgestuurd werd, werd het debat geopend over de toekomst van Integrale jeugdhulp¹². Er werd gediscussieerd over de manier waarop het implementatieproces van Integrale jeugdhulp vorm kreeg en over hoe de implementatie en de effectiviteit van Integrale jeugdhulp in de toekomst verhoogd kan worden. Het resultaat van deze debatten werden meegenomen in de conclusies en aanbevelingen van dit evaluatierapport.

⁸ Omwille van externe omstandigheden moest de focusgroep voor de adviesraad op korte periode verlegd worden, waardoor een aantal kandidaten zich niet meer konden vrijmaken. Omdat het aantal kandidaten hierdoor drastisch verlaagd was, zagen wij ons genoodzaakt om deze mensen op een andere manier te betrekken. Daarom werden een aantal mensen telefonisch of individueel geïnterviewd.

⁹ Leden van de adviesraad niet meegerekend

¹⁰ Voor het symposium werd gekozen voor een beperkt opzet met een maximaal aantal deelnemers van 60 mensen. Dit met als doel het resultaat van de debatgroepen (waarvan er drie georganiseerd waren) te optimaliseren.

¹¹ Kabinetten Onderwijs en Welzijn, managementcomité IJH, adviesraad IJH, team IJH van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, vertegenwoordiging uit de zes regionale stuurgroepen (waaronder vertegenwoordiging van de provincie en cliëntvertegenwoordigers).

¹² De debatgroepen werden gemengd samengesteld. Dit betekent dat in elke debatgroep ongeveer alle sectoren en bestuursniveaus vertegenwoordigd waren.

Deel I – Evaluatie per beleidslijn

3. Inleiding

In dit deel wordt de beleidstheorie en beleidspraktijk per beleidslijn weergegeven. Voor elke beleidslijn wordt gekeken wat de beoogde doelen waren van de beleidslijn, hoe het implementatieproces verlopen is, wat de resultaten en effecten waren en welke factoren het proces bemoeilijkten en vergemakkelijkten (succes- en faalfactoren).

Sommige beleidslijnen werden samengenomen omdat ze beter als één geheel besproken konden worden. We bespreken achtereenvolgens modulering en het onderscheid rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ), de crisisnetwerken, de netwerken RTJ, de regiogebonden projecten, maatschappelijke noodzaak, de intersectorale toegangspoort, de gerechtelijke jeugdhulp, gegevensverwerking en trajectbegeleiding.

4. Modulering en onderscheid rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp

4.1. Wat waren de doelen?

Het intersectoraal moduleren van het jeugdhulpaanbod was een eerste stap in het hervormingsproces van Integrale jeugdhulp. Het had als doel een functioneel werkmiddel te zijn aan de hand waarvan men een intersectoraal onderscheid kon maken tussen de modules die onder de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp vallen, modules die onder crisisjeugdhulp vallen en de modules die achter de toegangspoort kwamen te liggen. Tevens werd het als werkinstrument aangeboden aan de sectoren. Zo kon men bijvoorbeeld aan de hand van modules hulpprogramma's ontwikkelen die sectorale grenzen overstijgen.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting van het decreet¹³ hadden de beleidsmakers in het proces van modulering in totaal drie opeenvolgende stappen voor ogen: (1) een uniforme vertaling van het aanbod in een intersectoraal bruikbare taal (*een transparante beschrijving van het aanbod*¹⁴), (2) een vergelijkende analyse van het hulpaanbod (*hiaten en overlappingsen in het aanbod zichtbaar maken*¹⁵), en (3) een positionering van de sectoren en een (regionale en intersectorale) afstemming van het hulpaanbod (*bijvoorbeeld hulpprogramma's ontwikkelen*¹⁶).

4.2. Gelopen proces

4.2.1. De modulering

Eens het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005 betreffende (o.a.) modulering door de Vlaamse Regering goedgekeurd werd, en dus de nadere regels met betrekking tot modulering en typemodulering vastgelegd werden, werd van de sectorale administraties verwacht dat zij hun

¹³ Memorie van toelichting decreet IJH, p11

¹⁴ Adviesraad, Advies 3, 06/02/2006 en Eindrapport Gerechtelijke Jeugdhulp, 18 september 2005, p5. (niet vrijgegeven)

¹⁵ Adviesraad, Advies 3, 06/02/2006 en Eindrapport Gerechtelijke Jeugdhulp, 18 september 2005, p5. (niet vrijgegeven)

¹⁶ Adviesraad, Advies 3, 06/02/2006

jeugdhulpverleningsaanbod zouden beschrijven in **typemodules**¹⁷. Hiervoor werd een werkblad of sjabloon ontwikkeld. Verwacht werd dat de typemodules tegen december 2005 door het managementcomité – op basis van de voorbereiding van de sectorale administraties en na advies van de adviesraad - werd goedgekeurd. Dit proces liep echter vertraging op ten gevolge van meningsverschillen tussen verschillende belanghebbenden. Er werden daarom expertengroepen opgericht met als doel de grootste knelpunten met betrekking tot het schrijven en goedkeuren van de typemodules op te lossen. Deze expertengroepen bestonden uit leden van de betrokken administraties en vertegenwoordigers van het middenveld. Inmiddels werd de deadline verschoven van december 2005 naar april 2006 en ten slotte naar juli 2006. Uiteindelijk keurde het Managementcomité in juni 2006 ongeveer 160 typemodules goed. Zeven andere typemodules werden in februari 2007 goedgekeurd.

Nadat de eerste typemodules vastlagen dienden individuele voorzieningen vervolgens hun jeugdhulpverleningsaanbod te omschrijven in **modules**¹⁸, conform aan de goedgekeurde typemodules. In voorbereiding hiervan organiseerden de zes regioteams van Integrale jeugdhulp informatiemomenten voor de voorzieningen over hoe de moduleringswerkbladen dienden ingevuld te worden. Uiteindelijk werden zo'n 36 infomomenten georganiseerd in september 2006. In de periode die daarop volgde – van september 2006 tot mei 2007 - kregen de voorzieningen de tijd om hun hulpaanbod in modules te beschrijven. Ook hier werd de deadline verzet. Uiteindelijk werd in mei 2007 de eerste moduleringsronde afgerond en kon men ongeveer 5500 modules terugvinden in een centrale databank. Deze werd in maart 2010 nog geactualiseerd (zie verder).

4.2.2. Het onderscheid

De derde stap in het moduleringsproces was het bepalen van een **onderscheid** tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke typemodules. Dit dient gemaakt te worden in functie van de werking van de netwerken en van de Intersectorale Toegangspoort (voor welke hulpeenheden heeft men een 'toegangsticket' nodig?). De toegangspoort ontleent met andere woorden zijn bestaansgrond aan het onderscheid. Dit betekent voor de organisatie van de huidige jeugdhulp dat er per typemodule gekeken wordt of cliënten deze vorm van hulp zelf rechtstreeks kunnen aanvragen, of dat men deze enkel via de toegangspoort kan bereiken. Voor de huidige toegankelijkheid van het hulpaanbod betekent dit dat er verschuivingen kunnen gebeuren voor bepaalde hulpeenheden aangezien het sectoraal bepaalde onderscheid opnieuw bepaald wordt.

Na de goedkeuring van de typemodules schrijft het BOT een actieplan uit waarin men beoogt de modules functioneel te maken voor de netwerken en de toegangspoort. In oktober 2006 werd op vraag van de adviesraad¹⁹ een expertengroep "*onderscheid*" opgestart die belast werd met het afbakenen van criteria om een kwalitatieve evaluatie van de typemodules toe te laten (BVR, art. 9).

¹⁷ Een **typemodule** is een door een sectorale administratie duidelijk omschreven en afgelijnde eenheid van hulpverlening. Deze bestaan één of meerdere functies zoals er 14 werden vastgelegd in het uitvoeringsbesluit (onthaal, vraagverheldering, diagnostiek, signaaldetectie, begeleiding, behandeling, training, verblijf, opvoedende relatie, toezicht, verzorging, dagbesteding, bemiddeling, informatie & advies). Om het hulpaanbod in modules te kunnen omschrijven en daarna een onderscheid te kunnen maken tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke modules dient het jeugdhulpaanbod eerst omschreven te worden in een aantal typemodules. Eens het jeugdhulpaanbod door de administraties omschreven is in typemodules, moeten de voorzieningen hun aanbod toetsen aan deze typemodules en hun aanbod omschrijven in **modules**.

¹⁸ Een module is een duidelijk afgelijnde eenheid van hulpverlening in een voorziening, die afzonderlijk of samen met andere eenheden aangeboden kan worden.

¹⁹ Adviesraad, Advies 7, 25/01/2007

Tegen maart 2007 waren de criteria een feit. Het weginginstrument voor een kwantitatieve, initiële weging werd echter al opgenomen in het uitvoeringsbesluit van december 2005.

Het realiseren van het onderscheid tussen de rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke modules bleek een moeizaam proces. Sectoren konden immers een aantal gevolgen van de verschuivingen moeilijk inschatten, wat leidde tot voorzichtigheid. Voorstellen die geformuleerd werden vonden geen grond. Uiteindelijk wordt opnieuw een expertengroep “onderscheid” opgericht. Daarin worden er naast de mensen uit de administraties (die in de werkgroep zetelen) ook mensen uit het werkveld betrokken. Opnieuw wordt een voorstel geformuleerd dat uiteindelijk wel door de adviesraad geëvalueerd werd.

Het voorstel van de expertengroep bereikt op bepaalde punten een doorbraak, maar met betrekking tot een verschuiving in het statuut van rechtstreeks naar niet-rechtstreeks toegankelijk geeft de adviesraad een negatief advies. Men wil immers wachten tot de toegangspoort er is alvorens men hier verschuivingen kan goedkeuren. Met betrekking tot een aantal andere verschuivingen van NRTJ naar RTJ vraagt het Managementcomité een impactanalyse van het Agentschap Jongerenwelzijn en het VAPH. Uiteindelijk worden de typemodules waar er geen verschuiving in statuut zou zijn qua onderscheid goedgekeurd, net zoals de verschuiving van niet-rechtstreeks toegankelijk naar rechtstreeks toegankelijk voor een aantal typemodules van het VAPH. Voor het agentschap Jongerenwelzijn zijn de impactanalyse en discussies nog lopende. In maart 2010 telt de geactualiseerde moduledatabank 5509 goedgekeurde modules, 167 goedgekeurde typemodules en 7 goedgekeurde weesmodules²⁰.

4.2.3. De geautomatiseerde aanpak

Om het hele proces en de hoeveelheid data met betrekking tot de modules transparant en toegankelijk te maken, werd reeds in 2004 voor een **geautomatiseerde aanpak** gekozen. Het BOT werkte een databank IJH uit waar alle gegevens ingevoerd konden worden. Tegen mei 2007, na een aantal aanpassingen aan nieuwe bepalingen, bevatte de databank de 5500 goedgekeurde modules. Op dat moment wordt besloten om een website-toepassing te koppelen aan de databank, zodanig dat de informatie toegankelijk zou worden voor alle jeugdhulpaanbieders. In december 2007 wordt de eerste versie van de **Jeugdhulpwijzer** boven het doopfont gehouden. Wanneer in november 2008 de jeugdhulpwijzer door het regioteam Antwerpen aan een evaluatie van de gebruiksvriendelijkheid wordt onderworpen, zijn de resultaten echter niet goed. Op basis van deze feedback wordt daarom een tweede versie ontworpen die in oktober 2009 opnieuw gelanceerd wordt. In de statistieken van de website, aan de hand waarvan men het gebruik van de jeugdhulpwijzer kan monitoren, noteert men een forse stijging in het gebruik van de jeugdhulpwijzer kort na lancering van de nieuwe versie. Die piek valt later terug, maar het gebruik blijft niettemin iets hoger dan bij de eerste versie.

In 2009 beslist het managementcomité om een stap verder te gaan in de elektronische kennisdeling. Men wil een koppeling realiseren tussen de moduledatabank en het gemeenschappelijk klantenbestand, en een koppeling maken tussen de jeugdhulpwijzer en de veel intensiever gebruikte sociale kaart van de provincies. In mei 2010 is een eerste koppeling tussen de Jeugdhulpwijzer en de sociale kaart een feit. Het proces betreffende de koppeling tussen de moduledatabank en het gemeenschappelijk klantenbestand is nog gaande. Hier is immers de technische uitdaging groter en verregaander aangezien dit een volledig nieuwe databank impliceert.

²⁰ Weesmodules zijn modules die niet binnen de grenzen van een sectorale typemodule vallen maar wel door die sectorale administratie gesubsidieerd worden.

4.3. Resultaten en effecten

Wanneer we terugkijken op het gelopen proces, zien we dat er enkele belangrijke resultaten bereikt werden met betrekking tot modulering en onderscheid:

Het resultaat van het moduleringsproces is het opdelen van het jeugdhulpaanbod in duidelijk afgelijnde eenheden (stap 1 van het proces, zie boven). Aan de hand van werkgroepen en expertengroepen konden de modules opgemaakt worden volgens een vast stramien dat intersectoraal ontwikkeld, goedgekeurd en toegepast werd. Dit had tot gevolg dat sectoren en voorzieningen hun hulpaanbod beschreven hebben in **5509 modules en 167 typemodules**. Het beschrijven van het aanbod in intersectoraal uniforme modules werd verder door een aantal betrokken sectoren en koepels aanzien als een positief proces. Men slaagde er in om het aanbod uit zeer diverse sectoren aan de hand van eenzelfde begrippenkader te beschrijven. Ook voor de voorzieningen kon men een **individueel positief leereffect** vinden. De oefening stemde immers enkele voorzieningen tot nadenken over het eigen aanbod en zorgenheden.

Zoals uit de gesprekken met de betrokken partijen bleek konden de tweede en de derde stap van het moduleringsproces (vergelijkende analyse, positionering van de sectoren) nog niet gerealiseerd worden. Vanuit de adviesraad gaf men aan dat het proces in diverse sectoren wel een positieve dynamiek op gang heeft gebracht²¹ en vanuit het beleidsondersteuningsteam heeft men het gevoel dat meerdere sectoren (zoals K&G, VAPH en het Agentschap Jongerenwelzijn) meer en meer beginnen **denken in termen van modules en functies**. Dit kon echter minder bevestigd worden uit de gesprekken met de sectoren. Bijna alle bevroegde partijen geven aan dat de moduleringsgedachte vanuit IJH nog weinig is doorgedrongen. Ook heeft het voor hen weinig bijgedragen tot een **gemeenschappelijke taal** omdat dit het hulpverlenersjargon tijdelijk nog complexer maakt en taal nog te veel naast de andere talen is komen staan.

De verzamelde informatie wordt geactualiseerd bijgehouden in een **databank** en telt op het moment van evaluatie een gebruikersbestand van 1997 professionals uit 706 voorzieningen. Om de informatie in de databank toegankelijk te maken voor het ruime publiek werd de website **Jeugdhulpwijzer** ontwikkeld en werd er een koppeling gemaakt met de reeds ingeburgerde sociale kaart. Naast enkele statistieken over de bezoekersaantallen van de website, is er onvoldoende informatie beschikbaar aan de hand waarvan het gebruik van de jeugdhulpwijzer door het beoogde doelpubliek geëvalueerd kan worden. In de perceptie van de bevroegde respondenten wordt de jeugdhulpwijzer door henzelf en onmiddellijke collega's echter weinig tot niet gebruikt. De gevolgen van de **koppeling met de sociale kaart** waren op het moment van de bevraging nog af te wachten, maar na twee maanden konden de statistieken van de website al een flink aantal doorverwijzingen via de link op de website van de sociale kaart aantonen²². Uit de gesprekken met de sectoren bleek echter dat de link met de sociale kaart nog onvoldoende gekend is bij de leden in de regionale en netwerkstuurgroepen.

Met betrekking tot het onderscheid tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke modules zijn **enkele voorlopige resultaten** geboekt. Door intersectorale inspanningen werden kwantitatieve en kwalitatieve wegingscriteria vastgelegd op basis waarvan al dan niet een verschuiving in het rechtstreeks/niet-rechtstreeks statuut van de goedgekeurde typemodules werd voorgesteld. Het goedkeuren van deze verschuiving is een proces dat nog gaande is. Voor 139 typemodules werd de sectorale toegankelijkheid eensgezind bevestigd als intersectorale toegankelijkheid. Voor het VAPH veranderde het statuut van zes typemodules van niet-RTJ naar RTJ en werden wijzigingen

²¹ Adviesraad, Advies 3, 06/02/2006

²² Tussen 1 mei 2010 en 30 juni 2010 (dus na twee maand) leverde de link naar de jeugdhulpwijzer via de website van de sociale kaart 161 bezoeken op.

doorgevoerd in de regelgeving van het VAPH (effect)²³. Voor 24 typemodules is het proces nog gaande²⁴.

4.4. Zijn de beoogde doelen bereikt?

Het eerste doel van de modules is om als functioneel werkmiddel te dienen aan de hand waarvan men de netwerken RTJ, crisisjeugdhulp en de toegangspoort kan realiseren. Op dit moment hebben de modules daar nog weinig toe bijgedragen. De netwerken zijn gevormd op basis van het huidige sectorale statuut van het hulpaanbod. Met betrekking tot de toegangspoort zijn een aantal belangrijke stappen gezet, maar de realisatie ervan wordt momenteel verwacht tegen 2014. De mogelijkheden van de modulering hierin moeten nog uitgewerkt worden, en ook de verschuiving in het statuut RTJ/niet-RTJ moet nog gefinaliseerd worden.

Uit de memorie van toelichting blijkt ook dat IJH de modules wil gebruiken als werkinstrument in het kader van sectorale evoluties of ontwikkelingen. De modules moeten dienen als een uniform beleidsinstrument voor de sectoren. Aan deze doelstelling werd nog niet tegemoet gekomen.

Met betrekking tot modulering was men in de focusgroepen vrij eensgezind: na de beschrijvende fase in het systeem is er met de modules en de moduledatabank nog weinig gewerkt. Het moduleringsproces heeft tot nu toe beperkt bijgedragen aan een transparanter aanbod naar de cliënten en hulpverleners toe en aan het kaart brengen van hiaten en overlappingsen. Voor alle bevroegde respondenten zijn de databank en de jeugdhulpwijzer onvoldoende bruikbare instrumenten om dit te faciliteren (zie belemmerende factoren).

4.5. Belemmerende factoren

Hoewel er al belangrijke stappen gezet zijn en enkele resultaten bereikt werden, zijn de processen met betrekking tot modulering en het onderscheid RT/NRT nog niet afgerond. Ten eerste moet het statuut van een aantal typemodules nog definitief vastgelegd worden alvorens ingezet te kunnen worden in de netwerken en toegangspoort. Ten tweede worden de modules nog onvoldoende gebruikt als werkinstrument, zowel in de netwerken als in de sectoren.

Er kunnen belemmerende factoren op **twee niveaus** geïdentificeerd worden. Enerzijds factoren die het proces van modulering en onderscheid belemmeren waardoor het nog niet ingezet kan worden in de netwerken en toegangspoort, en anderzijds factoren die het gebruik van de modules (en de databank en de jeugdhulpwijzer) als werkinstrument voor de sectoren hinderen.

4.5.1. Factoren die het proces van modulering en onderscheid belemmeren

Met betrekking tot een vlot gebruik van de modulesjablonen en de moduledatabank zijn er een aantal factoren geïdentificeerd die belemmerend werken.

De **bruikbaarheid van het werkblad of modulesjabloon** is inhoudelijk voor verbetering vatbaar. Ook op technisch vlak zijn er factoren die een vlot gebruik van de moduledatabank belemmeren. Het is een product dat niet compatibel is met de systemen die binnen de Vlaamse Overheid gebruikt worden en dat niet berekend is op het intensief gebruik dat Integrale Jeugdhulp met de modules wil bereiken.

²³ Een zevende typemodule werd besproken maar de verschuiving werd niet goedgekeurd door het VAPH.

²⁴ Deze cijfers kunnen geïnterpreteerd worden in het licht van de 170-tal (goedgekeurde) typemodules in de moduledatabank. Dit cijfer komt niet meer overeen met de eerder vermelde 167 typemodules in de databank, aangezien het aantal voortdurend fluctueert wanneer de verschuiving van typemodules goed- of afgekeurd worden.

Een zekere **onduidelijkheid over het einddoel** van de modules hinderde (*en hindert nog steeds*) het moduleringsproces. Men gaf aan dat de modules voornamelijk een beschrijvende functie had, maar alle partijen vermoeden dat een verschuiving naar een beleidsmatig gebruik uiteindelijk onvermijdelijk is. Ook had deze onduidelijkheid gevolgen voor de moduleringsoefening die nog steeds voelbaar zijn: omdat men de toepassing van de moduleringsoefening onvoldoende kon inschatten (vrees voor koppeling van financiering), gaven de voorzieningen zelf aan hun aanbod erg ruim geformuleerd en strategisch ingevuld te hebben. Het gevolg is dat er te veel modules en typemodules afgebakend zijn om nog overzichtelijk te kunnen zijn.

Vanuit een aantal focusgroepen gaf men aan dat de moduleringsgedachte om meer vraaggerichte zorg te bereiken **weinig aansluit bij de realiteit van hulpverlening**. Bovendien vreesde de leden van de regionale en netwerkstuurgroepen dat men momenteel nog te veel op belemmerende regelgeving zou stoten om op basis van de intersectorale modules effectief hulpprogramma's te kunnen ontwikkelen. Ook enkele leden van het managementcomité gaven aan dat de moduleringsoefening nog steeds een te **theoretisch model** is. In zijn uitwerking is het **te complex** geworden om vlot bruikbaar te zijn. Bovendien zit het sterk verweven in de toegangspoort die nog niet in voege is, waardoor de onmiddellijke toepassing ervan nog onduidelijk is.

Uit de focusgroepen bleek dat de respondenten zich wel kunnen vinden bij de achterliggende gedachte van vraaggerichte zorg (en de toepassing in hulpprogramma's), maar minder bij de manier waarop men het moduleringsproces heeft aangepakt. De gesprekken gaven voornamelijk aan dat de leden van de netwerken en regionale stuurgroepen nog overtuigd moeten worden van de meerwaarde van moduleringsoefening. Hoe kan men dit aanwenden met betrekking tot de problematieken die IJH wil aanpakken? Hoe kan men daar op regionaal niveau gebruik van maken? Welke rol kan het netwerk hierin spelen (kan men in het netwerk elkaar bevragen over de betekenis van een aanbod?)?

Met betrekking tot de verschuiving in het statuut van bepaalde typemodules van RTJ naar NRTJ is het feit dat de toegangspoort nog niet gerealiseerd werd, wel een cruciaal belemmerend element. De vrees van de sectoren voor de impact die de verschuiving zal hebben, is eveneens een belemmerend effect. De impactanalyses proberen hier soelaas te brengen.

4.5.2. Factoren die het gebruik van de modules, de databank en de jeugdhulpwijzer als werkinstrument belemmeren

Met betrekking tot de **jeugdhulpwijzer** geven alle bevroegde respondenten in de focusgroepen aan dat het instrument onvoldoende bruikbaar is als wegwijsinstrument. De probleemvelden zijn het overzichtelijk weergeven van de informatie en het afstemmen van de trefwoorden in de zoekmachine (bijvoorbeeld 'drug' en 'drugs' leveren niet dezelfde hits op). Dit bemoeilijkt het gebruik voor alle hulpverleners maar voornamelijk ook voor die mensen die het terrein nog onvoldoende kennen (zoals jonge, nieuwe hulpverleners). Hierdoor loopt het instrument zijn doel voorbij. Daarenboven is het voor de jeugdhulpwijzer moeilijk concurreren met de beter bekende sociale kaart. De databank is eveneens nog onvoldoende afgestemd om **hiaten en leemtes** in het hulpaanbod te kunnen weergeven. Dit omdat het aanbod niet gekoppeld wordt aan de vraag naar de module. Bovendien geeft het weergegeven aanbod de capaciteit van de module in de voorziening niet weer.

5. Crisisnetwerken

5.1. Wat waren de doelen?

Een eerste doelstelling was de organisatie van het netwerk crisisjeugdhulp. Met het netwerk wil men voorzieningen die een crisisaanbod hebben samenbrengen met het oog op de organisatie van een permanente crisisjeugdhulp en met het oog op een garantie van crishulp aan alle minderjarigen. Het uiteindelijke doel is er voor zorgen dat men aan minderjarigen in een crisissituatie snelle, gepaste hulpverlening kan bieden, zodat meer ingrijpende hulpverlening kan worden voorkomen (toepassing van het subsidiariteitsprincipe)²⁵. Hierbij worden een aantal elementen centraal gezet: het is essentieel dat het netwerk (1) een centraal meldpunt en een 24-uurpermanentie voor crisissituaties heeft, (2) onmiddellijke stressverlagende interventies kan doen en (3) een kwalitatieve dispatching kent naar de modules crishulp die in het netwerk beschikbaar zijn²⁶.

De concrete taken, de organisatie en de werking van het netwerk werden uitgewerkt door de Vlaamse regering in het uitvoeringsbesluit van december 2005²⁷. Hierbij kregen de crisisnetwerken 6 opdrachten mee:

- De oprichting van de netwerken en zijn structuren
- De installatie van het hulpprogramma
- Sensibiliseringsacties naar de aanmelders toe
- De crishulpverlening positioneren binnen het geheel van jeugdhulpverlening
- Afspraken maken rond maatschappelijke noodzaak
- Een buffercapaciteit realiseren voor de crisisjeugdhulp

De basis voor deze bepalingen vastgelegd in het uitvoeringsbesluit werd gelegd in de ad hoc werkgroep crisisjeugdhulp en in de ervaringen van twee experimentele projecten crisisjeugdhulp in Vlaamse pilotregio's. We bespreken voor elk van deze opdrachten afzonderlijk het gelopen proces, de resultaten en geobserveerde effecten.

5.2. Gelopen proces, resultaten en effecten²⁸

Na de afbakening van de regio's en de opstart van de netwerkstuurgroepen volgen er op het decreet en het uitvoeringsbesluit nog diverse **richtlijnen** en een **intersectoraal convenant**. Met deze teksten, ontstaan vanuit de ervaringen en vaststellingen uit de regio's en in dialoog met het werkveld, wou men vanuit Vlaams niveau de nodige hefboomen en instrumenten aanreiken om de netwerken, de voorzieningen en de sectoren de mogelijkheid te geven om de crisisjeugdhulp vorm te geven. Zo werden er – op basis van regionale beleidsplannen - een aantal strategische en operationele doelstellingen voor de crisisjeugdhulp opgenomen in het **Vlaams Beleidsplan** en maakt het

²⁵ Hulp met een hoge graad van ingrijpendheid wordt selectief ingezet.

²⁶ Vlaams Parlement. (7 mei 2004). *Memorie van Toelichting. Decreet van 7 mei 2004 betreffende Integrale Jeugdhulp*.

²⁷ Vlaamse Regering (9 december 2005). *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de modulering en netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening en crisisjeugdhulpverlening in het raam van de Integrale Jeugdhulp*. (B.S. 23.II.2006)

²⁸ Evaluatienota en IJH Rapport. (januari 2010). *Stand van zaken van de uitvoering van de decreten integrale jeugdhulp. Bespreking per artikel*.

crisishulpprogramma deel uit van het **Vlaams Minimumprogramma** (zie ook deel beleidsafstemming). Ook in het **samenwerkingsconvenant** van 2007²⁹ werden enkele sectorale engagementen duidelijker en concreter vastgelegd. Verder worden regionale en Vlaamse **praktijkrapportages** als instrument ingezet om tot gedragen Vlaamse conclusies te komen, die op hun beurt de basis vormen waarop het managementcomité beleidsaanbevelingen kan formuleren.

5.2.1. De netwerken en zijn structuren

Met betrekking tot de organisatie van de netwerken crisisjeugdhulp zien we dat in alle regio's de netwerken opgestart zijn zoals beschreven in het uitvoeringsbesluit. Alle regio's van IJH zijn opgedeeld in werkgebieden die de crisisnetwerken afbakenen. In elk van de negen netwerken werd een netwerkstuurgroep opgericht die de lijnen uitzet voor een functionele en operationele samenwerking tussen de voorzieningen (analyseren, plannen, aansturen, opvolgen, evalueren), maar die ook een conceptuele functie hebben. De manier waarop de netwerken vorm krijgen verschilt van regio tot regio. Zowel de samenstelling (IJH sectoren, belendende) als de aanwezigheid van afgeleide overlegvormen (gemandateerde kerngroep, praktijkoverleg), is regioafhankelijk. Verder hebben vijf van de negen netwerken een samenwerkingsprotocol. In de vier andere netwerken zijn er afspraken gemaakt maar niet in de vorm van een protocol (engagementsverklaringen, bilaterale overeenkomsten).

5.2.2. De installatie van het hulpprogramma

Het hulpprogramma crisisjeugdhulp heeft met zijn vier pijlers (meldpunt, de interventie, begeleiding en opvang) een centrale positie in de werkzaamheden van het netwerk ingenomen. Deze hebben zowel onder regionale als centrale impuls vorm gekregen. De hulpprogramma's zijn immers het resultaat van een voortdurende wisselwerking tussen de verschillende niveaus van Integrale Jeugdhulp. Vanuit IJH op Vlaams niveau werd aan de hand van richtlijnen, het convenant, of de beleidsplanning het volgende gerealiseerd:

- Ontwikkeling en lancering van een uniform registratiesysteem³⁰. Het registratiesysteem voor het crisishulpprogramma werd geïnstalleerd in alle geëngageerde voorzieningen³¹.
- Er werden bijkomende middelen vrijgemaakt voor de organisatie van het meldpunt in CAW's en/of CKG's³² (momenteel 29,6 VTE's).
- Sectorale administraties stimuleren de voorzieningen om engagementen op te nemen:
 - Een structurele bijdrage vanuit Crisishulp aan Huis en de Onthaal-, Oriëntatie- en Observatiecentra (O.O.O.C.) werd vastgelegd³³
 - Er werd een beloning (incentive³⁴) aan de prestaties in hulpprogramma gekoppeld³⁵.

²⁹ "Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de Integrale Jeugdhulp 2007-2009"

³⁰ Zoals beoogd in de richtlijn van 2005, het convenant 2007-2009, en het Vlaams Beleidsplan

³¹ Hier dient wel opgemerkt te worden dat het gebruik van het registratiesysteem een voorwaarde is voor het verkrijgen van een incentive voor de geleverde prestaties in het hulpprogramma.

³² Zoals beoogd in de krachtlijn van 2006, convenant 2007-2009, richtlijn MC 2010

³³ Zoals vastgelegd in de krachtlijn van 2006, Convenant 2007-2009

³⁴ Gedragen door de sectorale administraties zelf.

³⁵ Zoals vastgelegd in het convenant 2007-2009, amendement BVR van 10 juli 2008

- Engagements worden gestimuleerd en mogelijk gemaakt via omzendbrieven, uitvoeringsbesluiten (VAPH voor inzet crisisopvang).
- Er werd een positioneringschema ontwikkeld door de betrokken administraties als begeleidend instrument voor de voorzieningen³⁶. Hierin werden mogelijke werkvormen naar voor geschoven die een bijdrage kunnen leveren aan het hulpprogramma.
- Ontwikkeling van de 40-40-20 regeling voor het organiseren van crisisopvang en -begeleiding³⁷
- Een vormingsaanbod werd ontwikkeld voor voorzieningen die de permanentie en de interventie aanbieden³⁸. In de periode 2008-2009 werden elf vormingssessies aangeboden aan de medewerkers van de meldpuntfunctie en de crisisinterventie. Er namen in totaal 112 personen deel.

Zoals vooropgesteld in het uitvoeringsbesluit hebben er in de negen crisisnetwerken die afgebakend werden, **12 hulpprogramma's** vorm gekregen. Dit betekent dat er overal in Vlaanderen en Brussel hulpprogramma's operationeel zijn. Qua instroom en doorstroom in de hulpprogramma's bieden volgende cijfergegevens een beter beeld³⁹.

Tabel 2: overzicht instroom en doorstroom crisishulpprogramma (2008, 2009, 2010)

Instroom:	2008	2009	2010 (tot 21 december, indicatief)
Aantal aangemelde minderjarigen (individuele cases):	1407	2684	2847
Doorstroom:			
Consult verstrekt door meldpunten	518	1042	1006
Interne dispatching (binnen hulpprogramma)	551 minderjarigen, 633 aangeboden hulpvormen	1008 minderjarigen, 1121 aangeboden hulpvormen	1160 minderjarigen, 1106 aangeboden hulpvormen
Verdeling hulpvormen			
Interventie:	237	375	331
Begeleiding:	88	154	177
Opvang:	308	592	598

Zoals blijkt uit bovenstaande cijfergegevens, stijgt het aantal aanmeldingen voor tweede jaar op rij. Let wel, de grote sprong in aantal aanmeldingen tussen 2008 en 2009 is deels te verklaren door het feit dat een aantal crisishulpprogramma's pas opgestart zijn in de loop van 2009. Ook in 2010 vond een aantal hulpprogramma's pas stabiliteit.

³⁶ Zoals beoogd in richtlijn 2005, Krachtlijn 2006

³⁷ Beslissing van het MC (19/12/2007) in navolging van convenant. Met de 40-40-20 regel maakte men de afspraak dat 40% van het verzekerde aanbod zou opgenomen worden door jongerenwelzijn, 40% door het VAPH en 20% door de CKG's van Kind en Gezin.

³⁸ Zoals beoogd in Convenant 2007-2009, Vlaams Beleidsplan

³⁹ Bron: Registratiesysteem crisisjeugdhulp Integrale Jeugdhulp

5.2.3. Sensibiliseringsacties

Veel van de communicatie-inspanningen stonden in het teken van de bekendmaking van de hulpprogramma's en kregen vorm in informatiedagen, folders en informatiekaarten naar mogelijke aanmelders. De inspanningen kwamen voornamelijk vanuit de netwerken en de regio's IJH, waarbij er vanuit IJH ondersteuning was door het aanreiken van middelen voor ondermeer het drukwerk en de website. Het BOT geeft aan het effect van de communicatieacties een toegenomen bekendheid van de hulpprogramma's is, wat bijgevolg een invloed zou kunnen hebben op de geregistreerde instroom via de meldpunten.

Vanaf 2008 wordt een globaal communicatieplan voor bekendmaking als actie vastgelegd in het Vlaams Beleidsplan. Dit communicatieplan zou zowel de netwerken RTJ als de netwerken crisisjeugdhulp omvatten. Omdat men vanuit de regio's aangaf dat zo'n communicatieplan niet nodig was voor het uitvoeren van de communicatieopdracht van de netwerken RTJ, verdween deze planning ook van de agenda van de netwerken crisis. De communicatie is totnogtoe voornamelijk via de netwerken en de regioteams IJH gelopen en minder langs de Vlaamse weg.

5.2.4. Positionering crisisjeugdhulpverlening

Met het subsidiariteitsprincipe in het achterhoofd, wil men met de opdracht rond positionering de plaats die de crisisjeugdhulp inneemt in jeugdhulpveld meer duiden. Concreet betekent dit dat de relatie tussen de aanmelders, het meldpunt en het achterliggende hulpprogramma structureel wordt verankerd en verduidelijkt wordt voor andere maatschappelijke actoren. Deze opdracht kreeg in de verschillende regio's een andere invulling, zo stelt het BOT. De opdracht leidde in alle regio's wel tot afspraken die gemaakt zijn tussen het crisishulpprogramma en partners in de rechtstreeks toegankelijke, niet-rechtstreeks toegankelijke en gerechtelijke diensten (politie/parket), maar de inhoud van de afspraken is enigszins verschillend. Het BOT geeft aan dat dit meestal afspraken zijn over aanmeldingen en vervolghulp. De afspraken worden echter niet zozeer van netwerk tot netwerk gemaakt maar zijn eerder bilaterale overeenkomsten tussen de (potentiële) aanmelders en de meldpunten.

5.2.5. Maatschappelijke noodzaak

Is uiteindelijk opgepakt als aparte beleidslijn. Zie hoofdstuk 8.

5.2.6. Realiseren van een buffercapaciteit

Onder buffercapaciteit wordt verstaan dat er één plaats voor crisisopvang en crisisbegeleiding per 40.000 minderjarigen verzekerd moet zijn. Met betrekking tot het realiseren van deze buffercapaciteit zijn heel wat inspanningen geleverd. Een eerste instrument om voorzieningen te stimuleren om capaciteit in te zetten in het hulpprogramma, is **artikel 17** van het uitvoeringsbesluit. Hierin wordt gesteld dat jeugdhulpaanbieders die een bepaalde capaciteit vrijhouden, deze capaciteit als volzet mogen beschouwen volgens de toepassing van de eigen sectorale regelgeving. Deze capaciteit wordt dan beschouwd als een verzekerd aanbod voor crisishulpverlening. In 2008 werd 302 keer beroep gedaan op artikel 17. In 2009 was dat 510 keer en in 2010⁴⁰ werd het 574 toegepast. Ook werd de bepaling opgenomen in de regelgeving van de sectoren op wie het artikel van toepassing was (Agentschap Jongerenwelzijn, Kind en Gezin en het VAPH).

⁴⁰ Gegevens opgevraagd op 21 december 2010.

In de beslissingen die genomen werden rond de buffercapaciteit werd ook nog vastgelegd dat voorzieningen hun **aanbod ook als 'mogelijk beschikbaar'** (dus enkel onder specifieke voorwaarden) konden inzetten. Dit heeft een beperkt effect gehad op het engagement van voorzieningen. In 2010 maakte het mogelijk aanbod 8,8 %⁴¹ uit van alle ingezette engagementen (in 2008 was dit 4,3% en in 2009 9,5%)⁴². Het mogelijk beschikbaar aanbod wordt gezien als een manier om andere voorzieningen, die geen verzekerd aanbod kunnen voorzien, ook mee te betrekken bij de netwerken en hulpprogramma's.

Ook via de richtlijnen, het convenant, en het Vlaams Beleidsplan probeerde men op allerlei manieren voorzieningen te stimuleren en ondersteunen om capaciteit vrij te houden voor crisishulpverlening. Hieronder vallen de 40-40-20 regeling en het uitkeren van incentives voor geleverde prestaties in het hulpprogramma (zie ook boven).

Omdat de 40-40-20 regeling voor het inzetten van een verzekerd aanbod niet in alle regio's en sectoren aansloeg, nam de administratie van het VAPH het initiatief om een **uitvoeringsbesluit** te ontwikkelen ter ondersteuning van de engagementen van de VAPH-voorzieningen. De 40-40-20 regel vond in de gehandicaptensector moeilijk ingang omwille van een aantal factoren: 1) de voorzieningen hebben zelf ook eigen circuits en oplossingen voor crisissituaties, 2) binnen de erkende capaciteit is/was er weinig ruimte beschikbaar voor bijkomende begeleidingen en opnames, 3) er bestaat (bestond) binnen de gehandicaptensector geen regelgeving die toelaat om begeleidingen en opnames boven de erkende capaciteit op een of andere manier te subsidiëren, en 4) opnames worden binnen crisishulp minder gesubsidieerd dan gewone opnames. Met het uitvoeringsbesluit wou het VAPH beter tegemoet komen aan een aantal van deze factoren. Het uitvoeringsbesluit is sinds 17 september 2010 in voege⁴³.

5.3. Zijn de beoogde doelen bereikt?

Wanneer we de **tussentijdse doelstellingen** met betrekking tot de beleidslijn crisisjeugdhulp bekijken, kunnen we vaststellen dat men er in grote mate in geslaagd is om aan deze doelstellingen tegemoet te komen. Zo zijn er in alle regio's in Vlaanderen en Brussel netwerken crisisjeugdhulp opgestart. Hierdoor is er een samenwerking ontstaan die de realisatie van de hulpprogramma's mogelijk maakte. Uit een inspectierapport van de decreten Rechtspositie en Integrale Jeugdhulp, uitgevoerd door de Zorginspectie en de Onderwijsinspectie⁴⁴ bleken van de 231 voorzieningen dat te kennen gaf aan de netwerken crisisjeugdhulp deel te nemen, 87 daadwerkelijk een opdracht van het hulpprogramma op te nemen. Zonder hun engagement kunnen de hulpprogramma's niet bestaan.

Ook draagt IJH met zijn twaalf operationele hulpprogramma's in heel Vlaanderen en Brussel bij tot de garantie van een permanent bereikbare crisisjeugdhulp. Doordat er een verzekerd (en een mogelijk) aanbod bestaat, kan er na dispatching door het meldpunt effectief een interventie, opvang of begeleiding worden opgestart. Er zijn afspraken gemaakt met de partners in het achterliggende hulpprogramma, zodat de meldpunten snel kunnen doorverwijzen, gebruik makend van het

⁴¹ Gegevens opgevraagd op 21 december 2010

⁴² Verder zijn er ook voorzieningen die zich engageren in het hulpprogramma en een aanbod kunnen verzekeren door zich bereid te tonen om cliënten in een crisissituatie sowieso aan te nemen, ook al is de voorziene maximum capaciteit van de voorziening reeds bereikt. Hier zijn echter geen cijfers voor beschikbaar.

⁴³ *Besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2010 betreffende de subsidiëring van crisisjeugdhulpverlening en rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp verleend door voorzieningen voor personen met een handicap (B.S.28.10.2010).*

⁴⁴ *"Werk maken van kinderrechten. De decreten Integrale Jeugdhulp in de praktijk"*. Onderzoeksproject van de zorginspectie en de onderwijsinspectie van de Vlaamse Overheid, 19 november 2010.

operationeel registratiesysteem. Het crisishulpprogramma wordt momenteel unaniem aangegeven als de meest succesvolle realisatie van het project Integrale jeugdhulp.

Of men met de hulpprogramma's crisishulp kan garanderen aan *alle* minderjarigen en of men hierdoor meer ingrijpende hulpverlening effectief kan vermijden (strategische doelstelling van de beleidslijn) zal verder onderzoek van de crisishulpprogramma's moeten uitwijzen. De betrokkenen in de regionale en netwerkstuurgroepen gaven aan dat er nog steeds **onvoldoende betekenisvol cijfermateriaal** over de hulpprogramma's kan voorgelegd worden. Een eerste element aangegeven is dat zij nog steeds onvoldoende zicht te hebben op het effect van het crisishulpprogramma op de cliënten en hun hulptraject. Ze verwezen hierbij naar een gebrek aan nulmeting om de effectiviteit van het hulpprogramma te kunnen aantonen. Een tweede element is dat er nog onvoldoende zicht is op de hoeveelheid jongeren die zich jaarlijks in een crisissituatie bevinden (de vraag, behoefte, nood). De cijfers die men kan voorleggen is de instroom in het crisishulpprogramma van IJH, maar er is geen globaal cijfer die de aanmeldingen in andere vormen van crisishulp mee in kaart brengt. Een laatste element is dat sommige partners het gevoel hebben dat er voor een bepaald segment van hun cliënten nog steeds drempels zijn in de toegang tot het hulpprogramma: hulpverleners krijgen cliënt niet altijd tot in crisisnetwerk omwille van toelatingsvoorwaarden ingebouwd in de procedure. Omdat er geen gegevens zijn, hebben de crisisnetwerken geen zicht op hoeveel jongeren dit zijn en of men de beoogde populatie voldoende bereikt.

5.3.1. Bijdrage aan de beoogde doelstellingen van de netwerken in algemeen?

Een overkoepelende doelstelling van de netwerken als beleidsinstrument, is het realiseren van **afstemming en samenwerking**. In de netwerken crisisjeugdhulp is men in de realisatie van de crisishulpprogramma's effectief tot samenwerking en afstemming kunnen komen. Diensten en voorzieningen hebben immers een deel van hun hulpaanbod op elkaar afgestemd om samen sneller te kunnen inspelen op de noden van een jongere in crisis.

Wel kan gezegd worden dat de inspanningen in het netwerk crisisjeugdhulp hoofdzakelijk samenvallen met inspanningen omtrent het hulpprogramma crisisjeugdhulp. Hoewel de bepalingen in het uitvoeringsbesluit laten uitschijnen dat de opdracht van het netwerk ruimer is dan het hulpprogramma, kan men dat in realiteit niet onmiddellijk terugvinden. Afstemming en samenwerking hebben zich dus voorlopig voornamelijk gemanifesteerd in functie van het hulpprogramma, en lijken op dat vlak effectief.

5.4. Stimulerende factoren

Waar de netwerken crisisjeugdhulp sterk verschillen van de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp, zijn de **duidelijke afgebakende opdracht** (installering van het hulpprogramma) en het feit dat men met het hulpprogramma inspeelt op een **nood** die ervaren werd bij bijna alle betrokken hulpverleners. Bovendien konden alle deelnemende sectoren de doelgroep van het crisishulpprogramma (een minderjarige in een crisissituatie) ook terugvinden in de eigen doelgroep. Men zag **een rechtstreeks mogelijk voordeel voor het eigen doelpubliek**⁴⁵. Bijgevolg was de bereidheid bij alle partners groot om aan de opdrachten van de netwerken crisisjeugdhulp bij te dragen en kon men gemakkelijker tot samenwerking en afstemming komen.

Een eveneens erg belangrijke succesfactor voor het engagement van de voorzieningen in het crisishulpprogramma was de **steun en ondersteuning** (ook normering te noemen) vanuit de sectorale

⁴⁵ Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) *"De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie"*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

administraties om hierop in te zetten. Ook de **ondersteuning vanuit andere overheden** (bvb provincie of VGC in bepaalde regio's) hebben een stimulerend effect gehad. Het feit dat bepaalde hefboomen (40-40-20 regel, artikel 17, structureel inpassen van werkvormen zoals Crisishulp aan Huis en OOOO, incentives voor prestaties, financiering voor de meldpunten) geïnstalleerd en verankerd werden om de voorzieningen te stimuleren om met concrete engagementen over de brug te komen zijn een belangrijke succesfactor geweest. Het gevolg van de financiering voor de uitbouw van de meldpunten is ook een directe **uitbreiding** van het crisishulpaanbod. De meldpunten zijn met andere woorden een uitbreiding van de capaciteit, wat eveneens bijgedragen heeft tot het succes.

Specifiek voor de implementatie van het **crisisregistratiesysteem** is een koppeling tussen de uitbetaling van de incentives en de registratie in het systeem een stimulerende factor geweest voor het gebruik van het systeem.

5.5. Belemmerende factoren

Eén van de voornaamste factoren die bijdragen tot een instroom in de hulpprogramma's is de uitbouw van het verzekerd aanbod of de buffercapaciteit. Maar in de huidige situatie waarbij het **reguliere aanbod overvol** is, komt het **verzekerd aanbod van de crisishulp geregeld onder druk** te staan. Evaluaties van het hulpprogramma (en bevestigd in de focusgroepen) vermelden hierover dat er een evenwicht moet gezocht worden tussen het verzekerde, vrijgehouden art. 17-aanbod en de effectieve bezetting⁴⁶. In datzelfde opzicht ervaren de meldpunten druk van aanmelders. De druk om gebruik te maken van het verzekerd aanbod (vooral opvang) ondergraaft het uitgangspunt van de subsidiaire organisatie van de crisisjeugdhulp.

Met betrekking tot het effect van het crisishulpprogramma op het verdere hulpverleningstraject van de jongere, is het **gebrek aan vervolghulp** een factor die een verdere vloeiende werking van de hulpprogramma's *kan* hypothekeren. Dit aspect heeft echter ook te maken met de wachtlijstproblematiek en de capaciteit van de jeugdhulp.

Verder werden er in de focusgroepen en gesprekken nog een aantal factoren aangegeven die het *draagvlak* en het gebruik van het crisishulpprogramma kunnen hypothekeren. Zo werd er bijvoorbeeld vanuit het managementcomité sterk aangestuurd op het installeren van de meldpunten in de CKG's en/of CAW's. Andere voorzieningen die zichzelf die rol zagen opnemen (VK's, CGG's, ...) voelden zich hierdoor voorbijgegaan omdat men zich onvoldoende gewaardeerd in hun deskundigheid en expertise in omgaan met crisissen. Een tweede element dat aangegeven werd is dat de **procedure** voor het crisishulpprogramma door bepaalde actoren gepercipieerd wordt als erg log, omslachtig, bureaucratisch. Hulpverleners zijn dit niet altijd gewoon, geraken ontmoedigd en grijpen dan bijgevolg terug naar hun eigen oude systeem. Een derde element is het inzetten van de buffercapaciteit. De mogelijkheid om beroep te doen op een beschikbare buffercapaciteit is een *conditio sine qua non* voor het succes van het crisishulpprogramma. Hier zijn reeds heel wat inspanningen geleverd, maar dit element verdient blijvende aandacht (met aandacht voor de 40-40-20 regel en de inzet vanuit de VAPH voorzieningen).

5.6. Voorwaarden voor het welslagen van de beleidslijn

Communicatie over de hulpprogramma's naar de aanmelders blijft een permanent aandachtspunt voor het succes van het hulpprogramma. Uit de gesprekken met de leden van de regionale stuurgroepen en netwerkstuurgroepen bleek dat er nog steeds heel wat onduidelijkheden zijn over

⁴⁶ Bron: praktijkrapporten crisishulpprogramma van 2008, 2009, 2010

de organisatie, de werking, en de procedures van het hulpprogramma. Zo zijn er nog onduidelijkheden over:

- De rol en de deskundigheid van het meldpunt (wantrouwen tussen schakels)
- Het gebruik en het doel van het registratiesysteem (zwaktes in het systeem)
- De capaciteit van het aanbod ('mogelijk aanbod' werkt onvoldoende, het leegstaan van verzekerde bedden)
- De mogelijkheden tot vervolghulp na het hulpprogramma (zijn die er?)
- Statuut van regels (of richtlijnen) en procedures van het hulpprogramma: in welke mate kan men hieraan sleutelen en wie heeft verantwoordelijkheid?

Vanuit de adviesraad geeft men aan dat het belangrijk is dat het systeem zichzelf in vraag blijft stellen, en blijft sleutelen aan de werking van het hulpprogramma.

6. Netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp

6.1. Wat waren de doelen?

Doelstellingen van de netwerken RTJ zijn op verschillende niveaus terug te vinden. Ten eerste zijn de netwerken (RTJ en crisis) een beleidsinstrument aan de hand waarvan men afstemming en samenwerking wil bereiken tussen de IJH partijen (en belendende actoren) op sub-regionaal niveau met betrekking tot de basisprincipes van IJH. De netwerken RTJ hebben ook op een tweede niveau zijn doelstellingen: 1) de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening garanderen, 2) garanderen dat er binnen een redelijke termijn en binnen de beschikbare hulp de meest gepaste beschikbare jeugdhulpverlening wordt geboden, en 3) waken over het tijdig inzetten van een module diagnostiek (kaderdecreet, art. 14).

In een uitvoeringsbesluit⁴⁷ worden deze doelstellingen verder gespecificeerd in opdrachten voor het netwerk. Met betrekking tot de **toegankelijkheid** wordt er van de netwerken het volgende verwacht.

Ten eerste moet het netwerk garanderen dat de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening verloopt volgens een **bepaalde instaprocedure**. Deze dient georganiseerd te worden in vijf stappen: *het onthaal, de vraagverheldering, de aanbodsverheldering, het formuleren van een hulpverleningsvoorstel en de dispatching*. De instaprocedure moet echter aan een aantal vormelijke voorwaarden voldoen (art. 14). Ten eerste moet ze *structureel verbonden worden met de permanentie van het netwerk crisisjeugdhulp* om zo een vlotte doorverwijzing naar de crisisjeugdhulpverlening te verzekeren. Ten tweede moet er een voldoende aanbod georganiseerd worden van *informatieverstrekking*. Vragen over opvoeding en ontwikkeling van minderjarigen, over het jeugdhulpaanbod en over de toegang daartoe moeten voldoende opgevangen kunnen worden. Een derde vormelijke voorwaarde is dat er duidelijke afspraken moeten gemaakt worden over de wijze waarop men omgaat met *situaties waarin jeugdhulp maatschappelijk noodzakelijk* wordt geacht. Ten slotte dient de instaprocedure zo georganiseerd te worden dat ze ook eventueel kan voorzien in een *kortdurend hulpaanbod*.

Ten tweede staat het netwerk in voor het **sensibiliseren** van *“personen en voorzieningen die beroepshalve of vanuit een vrijwillig engagement in contact komen met hulpvragen die verband houden met de opvoeding of de ontwikkeling van minderjarigen”*. Het netwerk moet hen informeren over de toegang tot het netwerk en de voorheen besproken instaprocedure.

Ten derde dient het netwerk te zorgen voor **communicatie en toegankelijke informatie** over het jeugdhulpaanbod. De toegang tot informatie voor de bevolking in eigen werkgebied (de regio) dient gegarandeerd te worden.

Met betrekking tot de doelstelling om **binnen een redelijke termijn de meest gepaste beschikbare jeugdhulpverlening te kunnen aanbieden** en het tijdig inzetten van de module diagnostiek, kregen de netwerken nog drie opdrachten mee:

Het netwerk organiseert de coördinatie en bewaakt de continuïteit van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening.

Het netwerk stemt het rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverleningsaanbod maximaal af op de hulpvraag en het ontwikkelt hulpprogramma's waar nodig.

⁴⁷ Vlaamse regering. *Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp*. (B.S. 23.II.2006)

En ten slotte signaleert het netwerk in functie van het regioplan knelpunten en leemtes binnen het jeugdhulpverleningsaanbod aan de regionale stuurgroep.

6.2. Gelopen proces

In grote lijnen is het proces in de netwerken RTJ als volgt verlopen. Na de bepalingen in het decreet (mei 2004) en de goedkeuring van het eerste uitvoeringsbesluit⁴⁸ betreffende de regio-indeling (juni 2004) kennen de netwerken RTJ een eerste verkennende opstart in de regio's. Het Besluit van de Vlaamse Regering dat een eerste concretisering geeft van de opdrachten van de netwerken gaat in december 2005⁴⁹ van kracht en één jaar later, in december 2006 beslist de Vlaamse regering over de regio-indeling op basis van de provinciegrenzen en een aparte regio Brussel. De netwerken organiseren zich in netwerkstuurgroepen en stellen een samenwerkingsprotocol op (behalve in West-Vlaanderen en Vlaams Brabant waar telkens een huishoudelijk reglement werd opgesteld) (al dan niet met situatieanalyse en actieplannen).

Vanaf de tweede helft van 2006 wordt door het Managementcomité op het Vlaams niveau een begin gemaakt met het goedkeuren van *instrumenten* en het lanceren van *diverse richtlijnen en het convenant* die ingezet werden in de processturing in de regio's en netwerken. Hiermee wou men vanuit Vlaanderen de regio's de nodige hefboomen aanreiken ter uitvoering hun opdrachten. De genese van deze Vlaamse instrumenten ligt veelal in één van de regio's of netwerkstuurgroepen RTJ⁵⁰ en zijn dus ontstaan in dialoog met het werkveld. In 2006 beginnen de regio's ook met het opstellen van hun regioplannen die eveneens als kapstok moeten dienen voor de werkzaamheden in de netwerken.

De **eerste richtlijn** vanuit het managementcomité (oktober 2006) naar de netwerken had betrekking tot de toegang tot de jeugdhulp⁵¹. Het document concretiseert de opdracht - zoals omschreven in het decreet en de uitvoeringsbesluiten - door het afbakenen van de partners en typemodules die prominent aanwezig zijn in de toegang. De richtlijn bevat een afbakening van de sectoren in de '*brede instap*' en een verdere uitwerking van de instaprocedure aan de hand van definities en kwaliteitseisen. De richtlijn vermeldt ook kort enkele elementen over informatieverspreiding en het aanbod van kortdurende hulp.

Een jaar later (oktober 2007) volgt het **convenant** "*Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de Integrale jeugdhulp 2007-2009*". Hierin worden enkele intersectorale engagementen voor (o.a.) de netwerken RTJ vastgelegd. Alle (toenmalige) 25 netwerken kregen enkele heel concrete opdrachten mee met betrekking tot de toegang tot de jeugdhulp en met betrekking tot hulpcoördinatie. Er worden eveneens enkele instrumenten aangekondigd (zelfevaluatie-instrument, draaiboek brede instap, vaardigheidstraining, kwaliteitseisen voor doorverwijzing, werkkader voor cliëntoverleg IJH), middelen gereserveerd (voor communicatieacties, vorming, organisatie van het

⁴⁸ Vlaamse Regering. *Besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp*. (B.S.6.X.2004)

⁴⁹ Vlaamse regering. *Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp*. (B.S. 23.II.2006)

⁵⁰ terug te vinden in de documenten van het Managementcomité

⁵¹ Integrale Jeugdhulp. Oktober 2006. *Intersectorale richtlijn met betrekking tot de toegang tot RTJ*.

cliëntoverleg⁵²) en deadlines vooropgesteld. Rond dezelfde periode (ook oktober 2007) worden eveneens **de regioplannen** goedgekeurd.

Een **tweede intersectorale richtlijn** volgt snel na het convenant (december 2007). Deze richtlijn betreft de *coördinatie en continuïteit in de netwerken RTJ*⁵³. Het omvat enkele kwaliteitseisen met betrekking tot verwijzing en cliëntoverleg. De basisprincipes van het model van cliëntoverleg dat door IJH naar voor wordt geschoven (o.a. gebaseerd op het model van het Meetjesland) zijn hierin opgenomen. Tevens worden er voor de netwerken alweer enkele concrete acties of opdrachten meegegeven.

Opnieuw een jaar later (oktober 2008) wordt het **Vlaams Beleidsplan** goedgekeurd. Ook hier staan, ter realisatie van enkele strategische en operationele doelstellingen met betrekking tot toegankelijkheid, coördinatie en continuïteit, acties geformuleerd die inspelen op de opdrachten van de netwerken RTJ. De doelstellingen met betrekking tot toegankelijkheid, coördinatie en continuïteit krijgen de status **prioritair** te zijn en na een eerste evaluatie van het Vlaams beleidsplan in 2009 schuift het managementcomité het **Vlaams Minimumprogramma** naar voor dat in de loop van 2009 en 2010 gerealiseerd dient te worden. Voor de netwerken RTJ betekent dit de implementatie van de brede instap (vorming en bekendmaking), de implementatie van het IJH model 'cliëntoverleg' (coördinatie) en de implementatie van de IJH verwijsbrief met bijhorende kwaliteitseisen inzake verwijsafspraken (continuïteit).

Voor de beleidslijn RTJ werd er doorheen het proces **thematisch** (*bereikbaarheid en beschikbaarheid van brede instap ('07), bekendmaking brede instap ('08), hulpaanbod brede instap ('09), coördinatie en continuïteit ('09), en cliëntoverleg ('10)*) **gerapporteerd** aan het Managementcomité. Die Vlaamse rapportage bouwt voort op regionale rapporten (goedgekeurd door de regionale stuurgroepen), die op hun beurt opgebouwd zijn op basis van input uit de netwerken. De rapportage bevat aanbevelingen voor bijsturing, stopzetting of voortzetting van de lopende actielijnen waarop het Managementcomité haar beslissingen neemt. Die beslissingen vormen opnieuw de basis voor verdere acties op Vlaams niveau, in de regio's en binnen de sectorale administraties.

6.3. Resultaten en effecten

6.3.1. Werken in de regio's en netwerken

Een eerste resultaat van de beleidslijn is het afbakenen van 20 netwerken en het installeren van de netwerkstuurgroepen (anno 2010⁵⁴). Hoewel het decreet bepaalt dat het werkingsgebied overeenkomstig moet zijn aan de bepalingen in het zorgregiodecreet, is dit in de realiteit niet altijd het geval. De netwerken zijn nog steeds op zoek naar een werkbare grootte en gebied, waardoor er evolutie is in de afbakening van de netwerkgebieden. Het aantal netwerken heeft sinds 2005 dan ook een evolutie gekend.

De netwerken verenigen bijna alle jeugdhulpaanbieders die rechtstreeks toegankelijke modules aanbieden. Uit een inspectierapport van de decreten Rechtspositie en Integrale jeugdhulp,

⁵² Vastgelegd in: Ministerieel besluit van 18 april 2008 houdende de toekenning van een subsidie aan de vijf Vlaamse provincies en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de organisatie van externe ondersteuning voor complexe cliëntdossiers in de zes regio's Integrale Jeugdhulp (B.S. 15.V.2008)

⁵³ Integrale Jeugdhulp. 19 december 2007. *Richtlijn coördinatie en continuïteit van de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.*

⁵⁴ In de afbakening van de werkingsgebieden RTJ zit soms wat evolutie. Waar men in 2005 startte met 26 netwerken, evolueerde dit in 2010 naar 20 netwerken.

uitgevoerd door de Zorginspectie en de Onderwijsinspectie⁵⁵, bleek van de 152 geëvalueerde voorzieningen met RTJ aanbod, 147 voorzieningen deel te nemen aan de netwerken RTJ. Dit is 96,7%. In alle regio's hebben echter ook niet-RTJ jeugdhulpaanbieders en belendende sectoren een plaats gevonden in de netwerkstuurgroep. Uit het inspectierapport bleek 37% van de geëvalueerde niet-RTJ voorzieningen ook deel te nemen aan de netwerken RTJ. De leden hebben de keuze hoe ze zich engageren in het netwerk. Zo kan men een onderscheid maken tussen de leden die zetelen in de netwerkstuurgroep of in werkgroepen, de leden die zich laten vertegenwoordigen via andere voorzieningen, en leden die het netwerkgebeuren opvolgen per verslag. Uit het inspectierapport bleek het aantal leden die actief participeren in werkgroepen of de stuurgroepen vrij hoog te zijn.

Zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005 hebben sommige netwerken een **samenwerkingsprotocol**. In de netwerken in West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant is dat echter niet het geval. Ook komt de inhoud van het samenwerkingsprotocol van de netwerken die er wel één hebben, niet overeen met de bepalingen in het uitvoeringsbesluit en zijn het nergens dynamische instrumenten met een actuele betekenis.

De manier waarop de leden zich organiseren in de netwerken kent verder nog een zekere regionale diversiteit. Hoewel alle netwerken een netwerkstuurgroep hebben, ziet men afhankelijk van de regio ook andere overlegmodellen in werking, zoals werkgroepen, gemandateerde kerngroepen, praktijkoverleg, dialoogmomenten, netwerkdagen.

6.3.2. Toegang tot de jeugdhulpverlening en bekendmaking

Met betrekking tot de opdracht van de netwerken om te werken aan de toegang tot de jeugdhulp, kan men op verschillende niveaus een zeker resultaat identificeren.

Ten eerste werd het **draaiboek brede instap** geïntroduceerd als Vlaams instrument in alle regio's. In sommige regio's werd dit via de netwerkstuurgroepen gedaan, in andere via de regionale stuurgroepen of via kwaliteitscoördinatoren op regionaal niveau. Omwille van een link tussen het draaiboek en een zelfevaluatie-instrument (zie later) - dat beloofd werd maar dat uiteindelijk niet het verhoopte resultaat opleverde - ging het werken met het draaiboek in de netwerken niet erg vlot. De status van het draaiboek (ondermeer t.a.v. de eigen, sectorale regelgeving en instrumenten) bleek voor de leden van de netwerken en stuurgroepen onvoldoende duidelijk om hiermee aan de slag te kunnen gaan. Ook de timing van de beschikbaarheid van de instrumenten was eveneens niet optimaal.

Parallel met het draaiboek brede instap werd er door IJH (via uitbesteding aan de Universiteit van Gent) ook een **zelfevaluatie-instrument** ontwikkeld die voorzieningen de mogelijkheid zou bieden om hun toegankelijkheid te evalueren. Dit instrument heeft echter weinig effect gehad op zowel sectoren, netwerken als voorzieningen omdat het nooit in de netwerken geïntroduceerd werd. Het resultaat bleek te weinig bruikbaar voor de voorzieningen.

Een derde resultaat dat gerealiseerd werd in de netwerken RTJ is een uitgebreide **kwalitatieve analyse** van de tekorten in de 'brede instap'. Op basis van informatie uit de netwerken werd een Vlaams rapport uitgebracht die het aanbod in de 'instap' of 'toegang' tot de jeugdhulp in kaart bracht. Hieruit bleek een tekort in het aanbod bij de Centra voor Algemeen Welzijnswerk. Deze bevinding leidde tot een bredere evaluatie uitgevoerd door de afdeling Welzijn en Samenleving. Dit resulteerde in een geplande **uitbreiding van de personeelscapaciteit** (50 VTE's) in de onthaalteams

⁵⁵ "Werk maken van kinderrechten. De decreten Integrale Jeugdhulp in de praktijk". Onderzoeksproject van de zorginspectie en de onderwijsinspectie van de Vlaamse Overheid, 19 november 2010.

van de CAW's die, onder voorbehoud van goedkeuring door de regering, vanaf 2011 stapsgewijs gerealiseerd wordt.

Met betrekking tot de opdracht om de brede instap te promoten en bekend te maken, hebben alle netwerken **communicatieacties** uitgevoerd. Hiervoor leverde IJH de nodige middelen voor drukwerk en een **communicatiehandleiding** dat netwerken ondersteund om gericht communicatiekeuzes te maken⁵⁶. Ook werd er door IJH een **vaardigheidstraining** voor onthaalmedewerkers ontwikkeld, maar dit heeft niet het verhoopte effect gehad bij de doelgroep. Er kwam immers te weinig vraag voor de training vanuit de sectoren en het aanbieden van de training werd stopgezet.

Een aantal zaken die gepland waren (in convenant of beleidsplannen) zijn vandaag (nog) niet gerealiseerd. Zo werd het bepalen van een **Vlaamse norm betreffende een minimale noodzakelijke beschikbaarheid en bereikbaarheid** van brede toegang, uitgesteld in afwachting van eventuele effecten van de uitbreidingsmaatregelen van "*plan perspectief!*". Ook met betrekking tot de **communicatieacties** vanuit het netwerk werden een aantal acties (nog) niet uitgevoerd. Er werd geen Vlaams communicatieplan ontwikkeld vanuit IJH en er werd geen analyse gemaakt van de bestaande sectorale communicatiestrategieën. Bijgevolg is er nog geen effect bereikt met betrekking tot het intersectoraal afstemmen van communicatiestrategieën en middelen. Het ontwikkelen van een meersporenbeleid om verschillende doelgroepen te bereiken, samen met alle communicatieacties naar het brede publiek, worden sinds 2009 beschouwd als opdracht van de sectoren en niet langer van de netwerken IJH. Eveneens kwam men (nog) niet tot het gebruik van een gemeenschappelijk logo/kwaliteitslabel 'brede instap' (al stelt men wel vast dat, doordat de opmaak en druk gebeurt door de Vlaamse overheid, er de facto een gemeenschappelijke communicatiestijl ontstaat). Vanuit het team Integrale jeugdhulp en vanuit de sectorale focusgroepen bleek dat sommige van deze geplande acties herbekeken zullen moeten worden, wegens niet gewenst of niet meer nodig.

6.3.3. Continuïteit en coördinatie van de hulp

Het werken rond coördinatie en continuïteit op zowel Vlaams als regionaal niveau resulteerde in de netwerken RTJ in een kader voor een niet-anoniem casusoverleg en het werken rond verwijfsafspraken.

Door het BOT IJH werd (via het convenant) een kader voor een model van niet-anoniem casusoverleg – ook wel **cliëntoverleg IJH** genoemd- ontwikkeld en gelanceerd in de netwerken. Om deze vorm van cliëntoverleg te kunnen opstarten in de regio's, werd er voor het jaar 2010 en voor het jaar 2011 telkens een subsidie van in totaal 75.000 euro toegewezen aan de provinciale overheden⁵⁷. Dit kader werd door de regioteams geïntroduceerd en geïmplementeerd in de regio's. De mate waarin hiermee gewerkt wordt, verschilt van regio tot regio daar de regio's een zekere beslissingsruimte hadden over manier waarop het cliëntoverleg vorm kreeg. Over heel Vlaanderen bekeken, werd het model cliëntoverleg IJH reeds een honderdtal keer ingezet.

⁵⁶ Dit was een algemeen instrument en kon dus ook gebruikt worden in communicatieacties betreffende de opdrachten rond coördinatie en continuïteit.

⁵⁷ Het provinciebestuur heeft hier de finale verantwoordelijkheid voor verantwoording ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap. Bron: "*Ministerieel besluit van 18 april 2008 houdende de toekenning van een subsidie aan de vijf Vlaamse provincies en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de organisatie van externe ondersteuning voor complexe cliëntdossiers in de zes regio's van Integrale Jeugdhulp (B.S. 15.V.2008)*"

Met betrekking tot **de verwijfsafspraken** werd er, na het introduceren van een richtlijn⁵⁸ waarin kwaliteitseisen werden geformuleerd voor een goede verwijfsing en alsook een verwijfsbrief, in alle netwerkstuurgroepen gewerkt rond verwijfsing. In bepaalde regio's heeft dit een effect gehad en werden er intersectorale verwijfsafspraken ontwikkeld. Ook op het niveau van de sectoren heeft dit enig effect gehad. Zo moeten de preventieve diensten van Kind en Gezin verplicht gebruik maken van de verwijfsbrief IJH. De verwijfsbrief is geïntegreerd in het elektronisch systeem van de preventiediensten en zal ook worden opgenomen in de nieuwe regelgeving van de inloopteams. Aan de Vertrouwenscentra Kindermishandeling en de Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG) wordt de verwijfsbrief door Kind en Gezin aangeboden als 'good practice'. Over de uptake van de verwijfsafspraken en de verwijfsbrief (voornamelijk in Kind en Gezin) door de voorzieningen en het effect ervan op het doorverwijfsgedrag van de hulpverleners kan nog weinig gezegd worden. Wel gaf men vanuit verschillende hoeken (focusgroepen, gesprekken met beleidsmedewerkers) aan dat de verwijfsafspraken nog weinig ingang gevonden hebben in de praktijk van de voorzieningen.

Met betrekking tot acties waarmee men de netwerken RTJ wil laten tegemoet te komen aan de doelstelling van het tijdig inzetten van de **module diagnostiek**, zien we dat er hier aan gewerkt wordt in het kader van de Intersectorale Toegangspoort. Het managementcomité IJH leverde in dit verband twee rapporten af: in januari 2009 het "*Rapport inventarisatie en analyse (rechtstreeks toegankelijk) diagnostisch aanbod*" en in september 2009 het "*Rapport inventarisatie en analyse (niet-rechtstreeks toegankelijk) diagnostisch aanbod*".

Ook in het werken rond coördinatie en continuïteit werden bepaalde geplande acties (nog) niet uitgevoerd. Zo werd het Vlaams plan van aanpak voor een verdere ontwikkeling van hulpcoördinatie nog niet gerealiseerd. Hier zijn wel acties rond voorzien voor eind 2010 (inventaris bestaande vormen van casusoverleg). Ook met betrekking tot **overbruggingshulp** is er nog geen afbakening of definitie van cliëntsituaties waarbij er permanente opvolging noodzakelijk is wanneer de noodzakelijke hulp niet meteen beschikbaar is. Het voornaamste probleem hier is dat er nog geen draagvlak is voor het idee van overbruggingshulp. Voorzieningen beschouwen het organiseren van overbruggingshulp als het institutionaliseren van een abnormale situatie. Het pakt immers de oorzaak van het probleem niet aan (capaciteit en wachtlijsten).

6.4. Werd er aan de beoogde doelen tegemoet gekomen?

6.4.1. Met betrekking tot samenwerking en afstemming in netwerken

Net zoals bij de crisisnetwerken is een overkoepelende doelstelling van de netwerken RTJ het aanbieden van een overlegstructuur waarin alle jeugdhulpaanbieders uit een bepaalde zorgregio zouden zetelen, en waarmee een context (conditie, omgeving) gecreëerd werd waarin men met elkaar konden afstemmen en samenwerken ter bevordering van een sectoroverschrijdende, integrale aanpak van de jeugdhulp. Met de netwerken RTJ werd deze context inderdaad gecreëerd.

Samen werd er gewerkt aan de opdrachten zoals beschreven in het uitvoeringsbesluit. Vanuit het team IJH stelt men wel vast dat de jeugdhulpaanbieders het netwerk zelf nog onvoldoende gebruiken als forum voor samenwerking.

De mate waarin de werkzaamheden in de netwerken leidde tot afstemming tussen de diensten op subregionaal netwerk niveau is moeilijk aan te geven in deze studie. Over het gebruik van de netwerken door zijn leden geeft het inspectierapport van de zorginspectie en de onderwijsinspectie

⁵⁸ Integrale Jeugdhulp. 19 december 2007. *Richtlijn coördinatie en continuïteit van de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp*.

wat meer inzicht. In het onderzoek peilde men bij de voorzieningen die te kennen gaven deel te nemen aan de netwerken RTJ naar het gebruik van de expertise van het netwerk. 17,7% van de geëvalueerde RTJ voorzieningen die deelnemen aan de netwerken RTJ gaven aan de expertise *niet* te gebruiken. Dit betekent dat de overige 82,3% het netwerk op één of andere manier wel gebruikt. Het meest frequent aangegeven gebruik – in volgorde - was: 1) voor het zorgvuldig verwijzen van een cliënt naar een andere hulpaanbieder, 2) om haar toegangsbeleid te optimaliseren, 3) om de informatie verstrekking te optimaliseren en (even frequent aangegeven) voor cliëntoverleg, en 4) bij verontruste situaties.

Vanuit het BOT geeft men aan dat de inspanningen rond de opdrachten van de netwerken RTJ ook een zeker effect gehad hebben op afstemming op sectoraal niveau. Zo denkt de sectorale administratie AWW na over hoe de netwerken eventueel een rol kunnen spelen bij de verdeling van bijkomend aanbod/extra middelen. Ook toetsen bepaalde sectorale administraties hun plannen voor uitbreiding en herschikking van het hulpaanbod 'brede instap' in een zekere mate intersectoraal af. Dit gebeurt echter nog niet vaak en niet systematisch, stelt het BOT. Een derde voorbeeld is de toenadering tussen de afdeling Welzijn & Samenleving en het team Integrale jeugdhulp met betrekking tot de opmaak en uitvoering van nieuwe regelgeving en nieuw hulpverleningsaanbod. Een laatste voorbeeld is hoe de door IJH gehanteerde terminologie wordt doorgetrokken. Zo zoekt het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk afstemming met de terminologie van Integrale jeugdhulp voor hun werking met volwassenen. Ook het CLB heeft een deel van de terminologie en begrippen meegenomen in zijn beleid.

Ook met betrekking tot samenwerking rond de RTJ-thema's op sectoraal niveau konden we enkele voorbeelden terugvinden. Zo starten sectoren bilaterale projecten op die met continuïteit van hulp te maken hebben. Voorbeelden zijn een bilaterale samenwerking tussen AWW en CGG op vlak van continuïteit en verwijfsafspraken, tussen CGG en BJB, en werd er een experimenteel project opgestart tussen CLB-CBJ. Ze doen dit echter los van IJH.

6.4.2. Met betrekking tot toegankelijkheid

In de uitwerking van de doelstelling waarbij de jeugdhulppartners de toegang tot de jeugdhulp wil garanderen, werd er gekozen om te werken met het concept van de '**brede instap**' waarbij onthaalmodules van drie sectoren (Algemeen Welzijnswerk, Kind en Gezin, de Centra voor Leerlingenbegeleiding) functioneren als eerste, niet probleemgebonden toegang tot de jeugdhulpverlening. Binnen de drie sectoren van de brede instap diende de instap georganiseerd te worden volgens de vijf stappen van een **instaprocedure**. Hiertoe werden kwaliteitseisen opgesteld die in de netwerken verspreid werden en waarrond gewerkt is (het **draaiboek brede instap**). Of de organisaties nu ook effectief hun onthaal volgens de beschreven kwaliteitseisen kunnen aanbieden, is niet geweten, omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid daarvoor bij de voorzieningen ligt. Daarenboven is een eventuele controle hierop de verantwoordelijkheid van de inspectie. Vanuit de gesprekken met de leden van de netwerkstuurgroepen bleek wel dat het **draaiboek brede instap** erg moeilijk ingang heeft gevonden in de netwerken.

Ook was een structurele verbondenheid tussen de instaprocedure van het netwerk RTJ en de permanentie van het crisishulpprogramma één van de tussentijdse doelstellingen van de netwerken RTJ. Dit is nog niet Vlaams uitgewerkt en kan nog niet regionaal aangetoond worden. Er kan ook nog niet aangetoond worden dat de instaprocedure in de individuele organisaties zo georganiseerd is dat ze kan voorzien in een kortdurend hulpaanbod.

6.4.3. Sensibilisering en communicatie

Met betrekking tot de communicatie vanuit het netwerk naar alle personen die in contact komen met jongeren met hulpvragen (intermediarissen) zijn er inderdaad acties ondernomen. In alle netwerken zijn bekendmakingcampagnes gestart over de 'brede instap'. Dit is een eerste stap in de richting van de opdracht van de netwerken met betrekking tot sensibilisering van intermediarissen,

maar dit kan niet gezien worden als het eindpunt van de verantwoordelijkheid hieromtrent van het netwerk. Sensibiliseren en communicatie over de toegang tot de jeugdhulp en de instaprocedure zijn immers permanente opdrachten.

De doelstelling om netwerken een rol te laten spelen in de communicatie en informatie over het jeugdhulpaanbod naar het bredere publiek werd weggehaald. Er werd voor gekozen om de verantwoordelijkheid hiervoor bij de sectoren te leggen en niet langer bij de netwerken RTJ.

6.4.4. Met betrekking tot coördinatie en continuïteit

Met de oprichting van de netwerken RTJ, werd het netwerk mede verantwoordelijk gesteld om de hulp zodanig te organiseren dat alle voorzieningen binnen het netwerk *“de meest gepaste beschikbare hulpverlening binnen een redelijke termijn kan inzetten”*.

Om dit te bereiken diende het netwerk *“de coördinatie van de hulp”* te organiseren en *“de continuïteit”* ervan te bewaken. Wat het organiseren van de *“coördinatie van de hulp”* betreft, wordt die sinds 2009 niet meer uitsluitend als een opdracht van de netwerken RTJ gezien. Immers, bij hulpcoördinatie zijn veelal ook voorzieningen en organisaties van de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp betrokken. In de netwerken werd echter wel gewerkt rond de coördinatie van de hulp, voornamelijk onder de vorm van het **cliëntoverleg**⁵⁹. Met betrekking tot de *“continuïteit van de hulp”*, zijn er in de netwerken inspanningen geleverd rond verwijfsafspraken en sporadisch de verwijfsbrief⁶⁰. Ook wordt er aan de hand van casuïstiek (dat aan bod komt in praktijkoverleg tussen hulpverleners) en doelgroepen gewerkt aan de coördinatie en continuïteit van de hulpverlening. Het werken rond continuïteit van de hulpverlening heeft echter nog niet geleid tot uniforme afspraken op vlak van doorverwijzing.

Verder diende het netwerk RTJ *hulpprogramma’s te ontwikkelen waar nodig*. Totnogtoe hebben zulke programma’s nog geen vorm gekregen in de netwerken RTJ⁶¹.

Het maximaal afstemmen van het rechtstreeks toegankelijke hulpaanbod op de hulpvraag is een doelstelling die niet door de netwerken RTJ alleen bereikt kan worden. Het netwerk kan analyseren en signaleren, maar het uiteindelijke aanpassen van het hulpaanbod is (ook) een opdracht voor de subsidiërende en regelgevende instantie, namelijk de sectorale administratie.

Tenslotte zijn de netwerken medeverantwoordelijk voor *het signaleren van knelpunten en leemtes* aan de regionale stuurgroep. Dit gebeurt via de praktijkrapportages: netwerken signaleren aan regionale stuurgroep, regionale stuurgroep signaleert via beleidsmedewerker aan Managementcomité, en MC neemt op basis hiervan beleidsbeslissingen.

6.4.5. Met betrekking tot de inzet van de module diagnostiek

In de netwerken RTJ is hier nog niet rond gewerkt. In het kader van de werkzaamheden rond de intersectorale toegangspoort ondernam het managementcomité wel al enkele stappen met betrekking tot de inzet van de module diagnostiek, zoals de rapporten die het diagnostisch aanbod in zowel de netwerken RTJ als de (toekomstige) netwerken NRTJ inventariseert en analyseert. In

⁵⁹ Vanuit vier sectorale focusgroepen gaf men echter aan dat het (gepercipieerd) gebruik ervan laag is.

⁶⁰ Beide instrumenten hebben tot op heden echter nog geen/niet voldoende ingang gevonden in de netwerken, voorzieningen, sectoren.

⁶¹ Een hulpprogramma is gedefinieerd als *“een voorzieningenoverstijgend en gecoördineerd geheel van jeugdhulpverleningsaanbod dat bestaat uit een combinatie van modules of delen van modules”*. Uit de regio’s horen we geluiden dat hier met de regionale projecten wel verandering in komt. Kan men dit in de focusgroepen bevestigen?

navolging van deze rapporten zullen rond de doelstelling 'het tijdig inzetten van de module diagnostiek' verdere stappen ondernomen moeten worden. In de huidige situatie is het uitwerken van de diagnostiek opgenomen in de implementatieplannen van de Intersectorale Toegangspoort.

6.4.6. Vanuit de ervaring van de leden van de netwerkstuurgroepen

Wanneer de leden van de netwerkstuurgroepen gevraagd werd naar hun visie op de werking en de resultaten van de netwerken RTJ, dan valt onmiddellijk op dat op een totaal andere manier naar de netwerken kijken dan hierboven aangegeven. Ten eerste lijken zij minder duidelijk een onderscheid te maken tussen de verschillende opdrachten van het netwerk en de vooruitgang dat men daarin geboekt heeft. Zonder veel onderscheid te maken tussen de opdrachten rond toegankelijkheid, coördinatie, continuïteit en diagnostiek, gaven zij aan dat de netwerken RTJ vanuit hun oogpunt onvoldoende geslaagd zijn in hun opdrachten⁶². Vanuit het perspectief van de leden zijn er weinig concrete en tastbare resultaten van de samenwerking voor de (hun) doelgroep (zowel de hulpverlener als de cliënt). Zoals boven aangegeven is voor hen het belangrijkste resultaat het feit dat men een forum heeft waarin men elkaar beter kan leren kennen.

6.5. Stimulerende factoren

6.5.1. Met betrekking tot de werking van de netwerken RTJ

Een stimulerende factor voor het samenwerken en afstemmen in netwerken, was ten eerste de **intersectorale regelgeving** in de vorm van decreet en uitvoeringsbesluiten. Voorzieningen waren immers verplicht om deel te nemen aan het netwerk waardoor een context gecreëerd werd waarin men elkaar (en elkaars werking) beter kon leren kennen. Door leden van de netwerkstuurgroepen wordt deze stimulerende factor gezien als het belangrijkste directe resultaat van de netwerken RTJ: het feit dat men met de netwerkstuurgroepen een vast forum heeft waar jeugdhulpvoorzieningen samenkomen en elkaar beter leren kennen. Er wordt informatie uitgewisseld en knelpunten in de regio werden in kaart gebracht en gerapporteerd.

Ten tweede kan het **ondersteunend personeel** dat door de Vlaamse overheid ter beschikking wordt gesteld (ondersteuning vanuit het BOT, van beleidsmedewerkers en van de regioteams) ook als stimulerende factor gezien worden. Zij hebben een begeleidende en stimulerende functie ten opzichte van de netwerken. Leden geven aan dat zonder deze ondersteuning, de netwerken niet kunnen bestaan.

Het feit dat sommige netwerken ook hulpverleners een stem geven in **werkgroepen of praktijkoverleg**, is ook een stimulerende factor om tot meer gedragen beslissingen te kunnen komen.

Last but not least is het jarenlange **engagement van de voorzieningen** in de netwerken een (essentiële) stimulerende factor, zonder de welke de acties in de netwerken en de vooruitgang van IJH niet gerealiseerd kan worden.

6.5.2. Met betrekking tot het garanderen van de toegankelijkheid

Ook hier zijn het ter beschikking stellen en regionaal kunnen inzetten van IJH medewerkers en IJH middelen een belangrijke stimulerende factor geweest. Verder is de wisselwerking met zowel cliënten als netwerkstuurgroepen (regio Mechelen) een belangrijke factor geweest voor het tot stand komen van het draaiboek brede instap.

⁶² Voornamelijk erg sterke reacties uit twee focusgroepen, maar werd ook bevestigd in de andere focusgroepen

6.5.3. **Met betrekking tot hulpcoördinatie en continuïteit**

De inzet van middelen en personeel is ook hier een stimulans geweest voor de netwerken om rond coördinatie en continuïteit te werken. Het beleidsondersteunend team⁶³ vermoedt ook dat wanneer er duidelijke adviezen vanuit het cliëntperspectief geformuleerd werden, deze een positieve impact hadden op de werkzaamheden in het netwerk.

Van alle gelanceerde instrumenten in de netwerken, wordt het **cliëntoverleg IJH** het meest positief beoordeeld. Het wordt door de meeste betrokkenen aanzien als een zinvol en positief instrument. Opnieuw is dit een instrument dat zich **direct naar de hulpverlener** en zijn cliënt richt. Ook wordt het instrument gekenmerkt door de inzet van **extra middelen** voor de organisatie van het model (zoals een vergoeding voor de neutrale voorzitters), en een zekere **ruimte voor de regio's** in de organisatie van het aanbod. Zo lieten enkele regio's het model aansluiten bij reeds bestaande praktijken, wat voor deze regio's ook een stimulerende factor was. Enkele respondenten geven aan dat dit instrument een aanleiding heeft gegeven om de positie van de cliënt in zijn hulpverleningstraject te herdenken.

6.6. **Belemmerende factoren**

6.6.1. **Met betrekking tot de werking van de netwerken RTJ**

Een eerste belemmerende factor voor een vlotte werking van de netwerken is dat het **werkingsgebied** van de partners niet altijd overeenkomt met het werkingsgebied van de netwerken RTJ. Dat betekent dat er sommige vertegenwoordigers van voorzieningen in meerdere netwerkstuurgroepen (zouden) moeten zetelen omdat ze in beide gebieden actief zijn. Wanneer je dit samenneemt met het feit er **heel wat overlegstructuren** zijn, zowel op lokaal, sectoraal als provinciaal niveau, dan bemoeilijkt dit de deelname van sommige partijen nog meer. De beschikbare tijd om te participeren aan één van de vele overlegorganen is immers schaars en moet dus verdeeld worden⁶⁴.

Ten tweede blijkt het werken met een **samenwerkingsprotocol** voor de netwerken geen evidentie te zijn. De reden hiervoor is dat dit als een te administratief en omslachtig werkinstrument wordt gezien door organisaties. Ook was er bij sommige organisaties terughoudendheid omdat de juridische status van zo'n samenwerkingsprotocol onduidelijk was en de vrees dat netwerken en/of individuele organisaties beoordeeld zouden worden op het wel of niet realiseren van de opdrachten ervan.

Vanuit het BOT en de beleidsmedewerkers geeft men aan dat het '**eigenaarschap**' van de netwerken nog te weinig bij de leden zelf ligt, om een zeker niveau van intersectorale samenwerking en afstemming op netwerkniveau te kunnen bereiken. Voorzieningen en organisaties brengen immers zelf weinig of geen agendapunten aan voor de netwerkstuurgroep. Het lijkt alsof de voorzieningen zelf het netwerk nog te weinig zien als forum voor samenwerking.

Vanuit de focusgroepen gaf men echter aan dat het gebrek aan eigenaarschap een *direct gevolg* is van de manier waarop de netwerkstuurgroepen aangestuurd worden. Een vierde belemmerende factor is immers dat de leden aangeven een **gevoel van onmacht te hebben ten opzichte van de bovenbouw** van Integrale jeugdhulp. Men heeft het gevoel weinig invloed te hebben op de richting (en doelstellingen) van het netwerk. Wanneer men dus als netwerkstuurgroep het gevoel heeft

⁶³ Wij zijn op dit aspect minder ingegaan en kunnen dit dus niet bevestigen of ontkennen.

⁶⁴ Bevestigd in de focusgroepen

weinig invloed te hebben op de finaliteit van het netwerk, zal men er zich dus ook minder eigenaar van voelen.

Een vijfde factor is de **slagkracht** van de netwerken RTJ en het **mandaat** van zijn leden. Vertegenwoordigers in de netwerkstuurgroepen hebben niet (altijd) het mandaat gekregen om te beslissen in naam van de eigen voorziening en van deze die ze vertegenwoordigen. Daardoor mist het netwerk als beleidsinstrument soms wat slagkracht om snel beslissingen te kunnen nemen die de intersectorale samenwerking ten voordele van de cliënten verbetert. Maar ook de **verantwoordelijkheden en mandaat van het netwerk zelf** wordt in vraag gesteld door de leden⁶⁵: Welke verantwoordelijkheden krijgt het netwerk om zijn doelen te bereiken? Wat kan en mag een netwerk? Wat ligt er binnen hun beslissingsbevoegdheid? Welke instrumenten kan men aanwenden om hun doelen te bereiken? Ook een lid van het managementcomité wijst er op dat het netwerk te weinig de verantwoordelijkheid kan opnemen voor datgene wat fout loopt in de regio, omdat het netwerk hiervoor de ruimte noch de instrumenten krijgt (men kan signaleren, maar niet handelen). De leden van het managementcomité geloven wel in de methodiek van de netwerken, maar geven aan dat er nog gesleuteld moet worden aan het concept.

Ook in het kader van deze evaluatie konden we niet omheen het feit dat **de opdrachten en doelstellingen van de opdrachten** nog erg onduidelijk en te vaag geformuleerd waren⁶⁶. Een zesde belemmerende factor is dus dat de grotere strategische doelstellingen (toegankelijkheid, continuïteit, coördinatie) en de algemene principes (bereikbaarheid, beschikbaarheid, bekendheid, begrijpbaarheid, betaalbaarheid) duidelijk waren maar de concrete operationele uitwerking ervan niet. De operationalisering ervan werd initieel opgepakt in de netwerken, maar werd later gaandeweg meer overgenomen door het beleidsondersteunend team en het managementcomité in het kader van meer uniformiteit. Op die manier kregen een aantal richtlijnen en instrumenten vorm. Deze sloten echter niet altijd aan bij de invulling die de netwerken zelf initieel voor ogen hadden. Daarenboven biedt deze operationalisering nog onvoldoende duidelijkheid over waar men met de netwerken (als structuur) uiteindelijk naar toe wil.

Een zevende factor –aansluitend bij de vorige factor - is de **onduidelijke regie/aansturing** van het netwerk. Het netwerk wordt (rechtstreeks en onrechtstreeks) aangestuurd vanuit verschillende niveaus (legistieke aansturing, managementcomité, beleidsondersteunend team, beleidsmedewerkers, stafmedewerkers) en de aansturing verandert over de tijd⁶⁷. De aansturing is bovendien niet altijd compatibel met de aansturing uit eigen sector. Dit is erg verwarrend voor de leden van de netwerkstuurgroep.

De doorvertaling van afspraken in het netwerk naar het gebruik in de voorzieningen is ook niet vanzelfsprekend. Een achtste element is daarom de communicatie naar de werkvloer. Vele leden geven echter aan dat men bewust zelf filtert in de informatie die men meeneemt naar de voorziening. Wat men relevant vindt voor eigen organisatie neemt men mee, wat als minder relevant beschouwd wordt, niet.

En laatste factor is dat sommige problemen niet opgelost kunnen worden door een reorganisatie van de hulpverlening en dat deze steeds opnieuw botsen op een **gebrek aan hulpverleningscapaciteit**.

⁶⁵ Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) *“De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie”*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁶⁶ Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) *“De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie”*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁶⁷ Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) *“De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie”*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Hoewel de hiaten en leemtes op subregionaal niveau weldegelijk in kaart zijn gebracht door de netwerkstuurgroepen, werd hier niet altijd aan tegemoetgekomen bij het uitbreidingsbeleid. Daarenboven is het uitbreidingsbeleid bij de sectorale administraties weinig transparant en de communicatie hierover schaars. Dit is frustrerend voor de leden van de netwerken en doet vragen rijzen over de finale doelstelling van het netwerk.

6.6.2. Met betrekking tot het garanderen van de toegankelijkheid

Op basis van informatie uit het BOT en de focusgroepen werden vijf belemmerende factoren geformuleerd die het werken rond de toegankelijkheid van de jeugdhulp in de netwerken bemoeilijken.

Een eerste element is het **vertragend en vervreemdend effect** van de circulaire beweging die beslissingen en informatie maken tussen de regio's en de Vlaams overheid. Niet alleen is er veel tijd tussen het oppikken van een goede praktijk uit een regio en de Vlaamse vertaling, maar ook treedt er in dat proces een vervreemding op waardoor zowel de initiële regio als de andere regio's zich niet herkennen in het instrument. Het instrument vindt bijgevolg moeilijker aansluiting in het netwerk. Met betrekking tot het draaiboek, zagen bepaalde sectoren er ook weinig meerwaarde in⁶⁸.

Een tweede element is dat **sectorale standpunten** voor jeugdhulpaanbieders nog steeds boven IJH-doelen en opdrachten staan. Er is een moeilijke verhouding tussen de intersectorale richtlijnen en de sectorale. Het feit dat het draaiboek brede instap voor leden in netwerken een **onduidelijk statuut**⁶⁹ heeft, sluit hier bij aan. De netwerken hebben er geen zicht op hoe het draaiboek in verhouding staat met de sectorale procedures/kwaliteitseisen.

Ten derde zijn er weinig **opvolgingsmechanismen** voorzien nadat een instrument in het netwerk gelanceerd wordt. Het is dus om moeilijk om op te volgen of de kwaliteitseisen die geformuleerd worden (in een richtlijn of draaiboek) ingang gevonden hebben in de individuele voorzieningen en/of toegepast worden op de werkvloer. "Peer review" als techniek kan onvoldoende toegepast worden omdat organisaties terughoudend zijn om hun interne keuren op netwerkvergaderingen te bespreken.

Een laatste element is de identificatie van de leden met het onderwerp brede instap en toegankelijkheid. Uit de gesprekken en voorgaand onderzoek⁷⁰ bleek er een **gebrek aan gedeeld probleembesef** en aan een gepercipieerde onderlinge afhankelijkheid tussen de partners om de toegankelijkheid van de jeugdhulp te kunnen verhogen. Hoe men door samenwerking de toegang tot de jeugdhulp kan verbeteren is nog onduidelijk, aangezien het instrument (het draaiboek) meer individuele reflectie over het eigen onthaal benadrukt.

6.6.3. Met betrekking tot hulpcoördinatie en continuïteit

Een belemmerende factor die reeds opgesomd werd in het kader van het werken rond toegankelijkheid, komt ook hier terug: het **vertragend en vervreemdende effect** van het wachten op een Vlaams instrument. Verder bleek voor de instrumenten die geïntroduceerd werden onder coördinatie en continuïteit de **communicatie en bekendmaking** tussen netwerk en werkvloer moeilijk te verlopen. De communicatie over de instrumenten naar hulpverleners valt onder de

⁶⁸ Aangegeven in twee sectorale focusgroepen en in het onderzoek Van Tomme et al. (2010)

⁶⁹ Focusgroepen en onderzoek Van Tomme et al. (2010)

⁷⁰ Van Tomme et al. (2010)

individuele verantwoordelijkheid van de leden van de netwerkstuurgroep. Dit blijkt echter niet vanzelfsprekend.

Een belangrijke bemoeilijkende factor in het werken rond coördinatie en continuïteit op het niveau van de netwerken is dat de actoren in het netwerk deze doelstelling niet alleen kunnen verwezenlijken, maar dat het handelen **van koepels en sectorale administraties** hun acties regelmatig doorkruisen. Ook gelinkt aan de subsidiërende overheden is het naast elkaar bestaan van verschillende projecten die te maken hebben met hulpcoördinatie. Een **gebrek aan overleg** tussen de subsidiërende overheden maakt dat projecten in concurrentie gaan (bvb Link, therapeutische projecten, ronde tafels, ...). Dit komt de intersectorale coördinatie en continuïteit van de jeugdhulp niet ten goede.

Tenslotte komt ook hier het **gebrek aan capaciteit** in de jeugdhulp opnieuw terug. Een beperkte capaciteit in de vervolghulp zorgt er in een aantal regio's voor dat cliënten niet altijd snel en gericht kunnen worden doorverwezen, ook al is de noodzakelijke hulp bekend en aanvaard door de cliënt.

Met betrekking tot het model cliëntoverleg IJH kunnen er een aantal **instrumentspecifieke belemmerende factoren** geïdentificeerd worden. Net zoals bij het crisishulpprogramma bleken er uit de focusgroepen nog heel wat onduidelijkheden over het model: onduidelijkheden bij het gebruik van deontologische code, vragen over de regels en richtlijnen, moeilijkheden met de toelatingsvoorwaarden, moeilijkheden met een nieuw model naast bestaande modellen (STENT project, de bemiddelingscommissies van BJB, andere). Dit laatste zien we voornamelijk in die regio's waar er niet voortgebouwd werd op een bestaand model (Vlaams-Brabant, Brussel, West-Vlaanderen).

Met betrekking tot de verwijsafspraken en de verwijsbrief gaf men vanuit de voorzieningen aan dat de manier waarop de instrumenten vorm hebben gekregen weinig aansluit bij de noden van de voorzieningen of geen meerwaarde bieden voor hun manier van werken⁷¹.

6.7. Met betrekking tot de instrumenten (algemeen)

Een moeilijk punt is dat men in de netwerken steeds **voldoende tijd nodig** heeft om uit te zoeken hoe men met geïntroduceerde instrumenten en methodieken moet omgaan. Zowel wanneer een instrument of nieuwe methodiek 'van nul' geïmplementeerd wordt in de netwerken, als wanneer ze ingebed wordt binnen bestaande structuren, dan nog botsen ze op weerstanden in het netwerk. *Ten eerste* omdat men vaak het **statuut** van de instrumenten niet kent (wordt dit nu ondersteund door mijn sector of niet? Moet het of mag het?). *Ten tweede* omdat het instrument niet altijd onmiddellijk aansluit bij een **nood of behoefte** in de regio of in de sector (bvb. de signaallijst is minder bruikbaar voor sectoren die reeds een zekere expertise hebben in omgaan met verontrusting). *Ten derde* omdat het **beoogde effect** van het instrument niet altijd duidelijk is. Wat wil men met het instrument bereiken, en hoe gaat men dit aantonen? Op welk probleem is het instrument een antwoord? Hoe zal dit de cliënt ten goede komen? *Ten vierde* hadden bepaalde leden het gevoel dat sommige instrumenten voortbouwden op een **concept dat nog niet ten volle uitgewerkt** was, zoals 'brede instap'. *Ten vijfde* gaf men aan dat sommige instrumenten slechts een **deel van het probleem oplossen**, en men daarmee de problemen doorschuift naar een volgend stadium in de hulpverlening⁷². Zo botst men, als de toegang, doorverwijzing en toewijzing beter georganiseerd

⁷¹ Van Tomme, Voets & Verhoest. (2010). *De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁷² bvb. wanneer men aan de hand van een instrument zoals cliëntoverleg een meer vraaggericht traject opstelt, is dat geen garantie voor de beschikbaarheid van de modules in dat traject.

worden, nog steeds op dezelfde problemen op vlak van aanbod en doorstroming. *Ten zesde* omdat instrumenten die gepaard gaan met additionele **administratie en procedures** in de jeugdhulpverlening erg gevoelig liggen.

Daarenboven wordt de implementatie van de intersectorale richtlijnen en instrumenten die in de netwerken geïntroduceerd worden, bemoeilijkt door het feit dat de **sectorale regelgeving** (nog) onvoldoende afgestemd is en wordt op intersectorale regelgeving en afspraken. En zelfs wanneer het instrument goed ontvangen wordt in het netwerk, moet er nog een hele weg afgelegd worden alvorens het effect ervan de hulpverleners en cliënten op de werkvloer bereikt. Het is dus een langzaam proces van aftasten hoe men het best met zo'n instrumenten kan omgaan.

7. Regiogebonden projecten

7.1. Inleiding

De regiogebonden projecten als beleidslijn vindt zijn oorsprong niet terug in het decreet betreffende Integrale jeugdhulp van 7 mei 2004 maar kan gesitueerd worden in de nasleep van het Vlaams Minimumprogramma dat doorgevoerd werd na een beslissing van het managementcomité in maart 2009 (zie evaluatienota Beleidsafstemming). Een sterkere Vlaamse aansturing was reeds ingezet met het covenant van 2007-2009, maar met het Vlaams Minimumprogramma zet men deze trend nog sterker door. Op vraag van de regionale stuurgroepen en als antwoord op de strengere Vlaamse aansturing werd er door het managementcomité beslist om 200.000€ per jaar vrij te maken voor de uitvoering van regiogebonden projecten die kaderen in het regionaal beleidsplan⁷³. Voor de uitwerking van de prioritaire actielijnen kan men immers al beroep doen op middelen vanuit IJH (bvb. stafmedewerkers, toegekende subsidies). De subsidies voor de regiogebonden projecten zijn daarom bedoeld om actielijnen uit te kunnen werken die een aanvulling vormen bij de prioritaire doelstellingen of die daar zelfs los van staan. De verdeling van de middelen over de regio's gebeurt op basis van de verhouding van het aantal minderjarigen in de regio's.

7.2. Wat waren de doelen?

De regiogebonden projecten werden voornamelijk in het leven geroepen op vraag van de regionale stuurgroepen om meer **initiatiefruimte** te krijgen voor samenwerkingsprojecten die wel voorzien worden in het regionaal beleidsplan maar minder tot de prioritaire actiepunten van IJH zelf behoren.

7.3. Gelopen proces en resultaten

De **middelen** zijn een antwoord op een vraag vanuit de regionale stuurgroepen. De beslissingen en communicatie omtrent de regiogebonden projecten zijn gelopen via het managementcomité en de uitvoering werd ondersteund door het BOT. Het BOT ontwikkelde een concrete **richtlijn** waarin de procedure en voorwaarden voor deelname beschreven staan. Deze voorwaarden of criteria werden door de regionale stuurgroep – die regionaal beslist welke projecten Vlaams worden ingediend – in sommige gevallen aangevuld met criteria uit de regio's.

Verder werd er door het BOT een **projectfiche** ontwikkeld die bij een projectaanvraag ingevuld moet worden. Later volgde er een **richtlijn** voor de tussentijdse- en eindevaluatie van de lopende projecten.

7.4. Effect

7.4.1. Directe effecten

Voor het jaar 2009-2010 werden 21 projecten ingediend bij en beoordeeld door de regionale stuurgroep of een hiervoor opgerichte beoordelingscommissie (Antwerpen). Hiervan werden uiteindelijk 17 projecten ingediend bij Integrale jeugdhulp op centraal niveau (projectleider en afdelingshoofd beleidsontwikkeling). Alle zeventien projecten werden goedgekeurd. Voor het jaar 2010-2011 werden 7 projecten goedgekeurd.

In onderstaande tabel ziet u een overzicht van de goedgekeurde projecten volgens regio.

⁷³ Verslag vergadering managementcomité van 27 april 2009, en brief van de voorzitter van het Managementcomité aan de regionale stuurgroepen over deze middelen

Tabel 3: Overzicht goedgekeurde regiogebonden projecten

Regio	Naam project	Budget
2009-2010		
Oost-Vlaanderen	Bruggen na(ar) 18	42.000€
Limburg	Eigen Kracht Conferenties	10.000€
	Let op de kinderen	7.000€
	Project "(V)Echtscheiding"	4.000€
	Project "Oudercompas"	3.000€
Brussel	Ondersteuning van cultuurgevoelige jeugdhulp	11.001€
	Oprichting van een vereniging voor en door jongeren met jeugdhulpervaring	6.999€
West-Vlaanderen	Moment –Intersectoraal Samenwerkingsverband Time-Out	6.000€
	Intersectorale oudertraining en afstemming voor ouders met een verstandelijke beperking en hun normaal begaafde kinderen	9.989€
	Verlies samen de draad niet	5.250€
	Zorgafstemming bij jongeren met een beperkte gezinscontext	10.000€
Vlaams-Brabant	Eigen Kracht Conferenties	32.000€
Antwerpen	Tienerouders	4.000€
	Door Ondersteuning Mee Opvoeden (DOMO)	5.000€
	Groepstherapeutisch aanbod voor kinderen als getuigen van intrafamiliaal geweld	12.408€
	Uitbouw van een toegankelijk aanbod rond hulpverlening in scheidingssituaties	10.543€
	Individuele trajectbegeleiding in het kader van een problematische schoolloopbaan	20.000€
2010-2011		
Antwerpen	Signalen van veiligheid en signalen van welzijn	16.000€
	Verbetering jeugdhulpverlening voor gezinnen die in armoede leven	10.083,20€
	Kwaliteitsvol verwijzen door een andere bril op te zetten	4.281€
	Ondersteuning van brede-instap organisaties om maatschappelijk kwetsbare groepen te bereiken	6.000€
Brussel	Project dagbesteding/leerrecht	18.000€
Vlaams Brabant	Uitbouw van een netwerk leerrecht Halle-Vilvoorde	34.000€
Limburg	Leerpraktijken: van duo-leren naar geïntegreerd hulpverleners	24.000€

De beoogde resultaten van de projecten zijn veelal (1) het intersectoraal inzetten van een bepaalde methodiek, hulpaanbod of verwijsinstrument, (2) het samenbrengen van hulpverleners uit verschillende voorzieningen en sectoren voor een uitwisseling van expertise of voor een vormingsaanbod, (3) het intersectoraal communiceren naar een bepaalde doelgroep, (4) eigen deskundigheid met betrekking tot een bepaalde problematiek aanbieden aan andere voorzieningen, en/of (5) een netwerksamenwerking verder uitbouwen (initiatieven verbinden).

Over de resultaten en effectiviteit van de regiogebonden projecten kan in dit rapport geen uitspraken gedaan worden, aangezien de eindevaluatie pas verwacht wordt tegen maart 2011.

7.4.2. Indirecte effecten

Een aangevoeld effect van de regionale projecten is dat het een nieuwe wind door de netwerken heeft doen waaien. Het is een soort financiële stimulans voor de netwerken om opnieuw aan de slag te gaan met de regioplannen of netwerkplannen.

7.5. Zijn de beoogde doelen bereikt?

Met de middelen die naar de regio's gegaan zijn, werd er inderdaad meer ruimte gecreëerd voor samenwerkingsprojecten. Alle regio's zijn hier op ingegaan en hebben voorstellen ingediend.

Alle projecten werden geacht bij te dragen aan ruimere doelstellingen van Integrale jeugdhulp en in te spelen op één van de doelstellingen in de regioplannen (zoals vervat in de selectiecriteria). Met de projectmiddelen kan men bijgevolg bijdragen tot een aantal beoogde doelstellingen die anders bleven liggen. Vanuit het managementcomité gaf men ook aan dat het enerzijds een middel is om de **zichtbaarheid en praktische toepassing** van het project IJH duidelijker te maken. Anderzijds waren de regiogebonden projecten ook een tegemoetkoming aan de vraag van de regionale stuurgroepen voor iets meer speelruimte, zeker nadat men vanuit Vlaanderen sterker is gaan aansturen.

7.6. Stimulerende factoren

Belangrijke stimulerende factoren voor de regio's om in te tekenen op de regiogebonden projecten waren enerzijds de beschikbaarheid van middelen en anderzijds het feit dat de opdracht duidelijk en concreet was.

7.7. Belemmerende factoren

Enkele belemmerende factoren konden geïdentificeerd worden **op het niveau van de procedure**. *Ten eerste* gaven respondenten aan dat de procedure erg **korte deadlines** inhield, ook al werden deze reeds aangepast in 2010. Men geeft aan projecten te willen ontwikkelen op basis van de noden in de regio en op basis van een gemeenschappelijkheid tussen actoren. Dit heeft echter tijd nodig. Omdat de tijd tussen de oproep voor projectvoorstellen en de uiterste indiendatum erg kort was in 2009, heeft men de projectvoorstellen vaak geënt op reeds bestaande projecten⁷⁴. *Ten tweede* stelden de respondenten zich vragen bij de **goedkeuringsprocedure** van de projecten (via regionale stuurgroepen, en via projectleider IJH en afdelingshoofd departement WVG). Het feit dat de voorstellen nogmaals goedgekeurd moeten worden op Vlaams niveau, is voor een aantal respondenten een signaal van sturing en van een gebrek aan vertrouwen in het beoordelingsvermogen van de regio's. Het verzwakt daarenboven een reeds omslachtige procedure. *Ten derde* gaven alle focusgroepen aan dat de duurtijd van de projecten (één jaar) onvoldoende is om goede projecten te verankeren, of duurzame resultaten te behalen. Hierdoor stelt men zich vragen bij het beoogde effect van de regiogebonden projecten.

Dit brengt ons tot de belemmerende factoren **op niveau van draagvlak** voor de regiogebonden projecten. Gegeven de korte duurtijd van de projecten, stellen de betrokkenen op regioniveau zich vragen bij de doelstellingen van de beleidslijn op lange termijn en bij de kosten/baten verhouding van de inspanningen. Hieruit bleek een zeker mate van **wantrouwen en scepsis** ten opzichte van de bovenbouw van IJH en had men vragen bij de achterliggende doelstellingen van de regiogebonden projecten.

⁷⁴Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) "De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie", Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

8. Maatschappelijke Noodzaak (MN)

8.1. Inleiding: wat is maatschappelijke noodzaak?

“Maatschappelijke Noodzaak” als begrip en beleidslijn is afgeleid van een situatie waarmee hulpverleners in de jeugdhulpverlening vaak geconfronteerd worden en waarover tot op heden nog steeds intersectorale onduidelijkheid over bestaat. Onder “*maatschappelijk noodzakelijke hulp*” wordt die hulp verstaan die, geoordeeld vanuit de maatschappelijke normen en waarden door de hulpverlener, in het belang van de minderjarige noodzakelijk wordt geacht. Hierin zijn twee perspectieven belangrijk: het perspectief ‘recht op jeugdhulp’ en het perspectief van het ‘interventierecht’⁷⁵. Vanuit het perspectief ‘*recht op jeugdhulp*’ gaat maatschappelijke noodzaak over een vrijwillige vraag in hoofde van de minderjarige of (één van) de ouders, en waarbij de kwaliteitscriteria zoals bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid in belangrijke mate bepalen of cliënten tot hun recht komen in de jeugdhulp. Vanuit het perspectief van het ‘*interventierecht*’ gaat het debat rond maatschappelijke noodzaak over een probleemdefinitie extern aan de minderjarige of zijn ouders⁷⁶ (aanklampend of gedwongen hulpverlening) en over een verantwoordingsplicht in hoofde van degene die jeugdhulp vordert. Het zijn m.a.w. personen uit de leefomgeving of hulpverleners die vanuit een gevoel van verontrusting verwachten dat minderjarigen en/of ouders aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid en/of dat minderjarigen beschermd worden⁷⁷.

In het werkveld circuleren in dit verband een veelheid van begrippen en concepten die heel wat verwarring uitlokken. Zo spreekt men naast maatschappelijke noodzaak ook van verontrusting en verontrustende situaties, en reageert men op deze situaties door ‘aanklampend’ te werken, ‘crisishulp’ te bieden, of hulp ‘af te dwingen’⁷⁸. Ook heerst er onduidelijkheid over wie de verantwoordelijkheid draagt in zo’n situatie en dus wie het mandaat heeft om hierop te reageren. Met Maatschappelijke Noodzaak als beleidslijn beoogt men de visie op en de gedeelde verantwoordelijkheid van alle relevante actoren met betrekking tot maatschappelijke noodzaak en verontrustende situaties te expliciteren en te verduidelijken⁷⁹.

Het procesverloop van maatschappelijke noodzaak schetsen is een erg moeilijke oefening. Het vindt immers zijn oorsprong als opdracht of doelstelling in vier verschillende beleidslijnen (netwerken RTJ, netwerken crisisjeugdhulp, gerechtelijke jeugdhulp, toegangspoort), en de visie en de organisatie van het concept toont voor alle vier beleidslijnen sterke verschillen. Dit gegeven, samen met een wijzigende context (politieke visie, wetgevende evoluties), zorgde ervoor dat het werken rond maatschappelijke noodzaak zo complex werd, dat men ervoor koos om hier een aparte beleidslijn voor te ontwikkelen.

8.2. Doelstellingen

De richtlijn Maatschappelijke noodzaak die in juli 2007 door het managementcomité werd goedgekeurd, omschrijft voor het eerst de globale doelstelling van de beleidslijn maatschappelijke

⁷⁵ Integrale jeugdhulp (2010) Werkmap jeugdhulp, p 219 e.v.

⁷⁶ Iemand anders, extern aan het cliëntensysteem, kan om een tussenkomst van de jeugdhulpverlening vragen.

⁷⁷ Zie werkmap IJH voor verdere verduidelijking.

⁷⁸ Integrale jeugdhulp (2010) Werkmap jeugdhulp

⁷⁹ Integrale jeugdhulp (2010) Werkmap jeugdhulp, p 219

noodzaak. Deze is gebaseerd op het subsidiariteitsprincipe (zoals het ook omschreven staat in het decreet IJH) die impliceert dat vrijwillige hulp uitgeput moet worden alvorens men in geval van verontrusting (dus in geval van maatschappelijke noodzaak) een overgang naar gerechtelijke jeugdhulp opstart. Hierbij stelt men dat:

elke hulpverlener, en bij uitbreiding elke voorziening (niveau 1) en elk netwerk IJH (niveau 2) maximaal geresponsabiliseerd moet worden in het omgaan met verontrustende situaties.

Daarnaast zijn er ook diensten met een expliciet (overheids)mandaat m.b.t. maatschappelijke noodzaak (niveau 3) waarrond meer duidelijkheid en concrete afspraken moeten komen.

De complexiteit in het werken rond maatschappelijke noodzaak ligt hem in het feit dat deze drie niveaus, samen met het overkoepelende niveau van de Vlaamse/federale overheid, in een bepaalde verhouding met elkaar staan. Ze zijn afhankelijk van elkaar, complementair en fungeren versterkend naar elkaar. Hiermee moet men rekening houden wanneer men bovenstaande doelstellingen wil bereiken.

8.3. Gelopen proces⁸⁰

Wanneer we het spoor van Maatschappelijke Noodzaak bekijken, kunnen we verschillende fasen in het gelopen proces bekijken. Ten eerste is er de fase vlak na het decreet van 2004. In deze fase is maatschappelijke noodzaak een onderdeel van vier verschillende beleidslijnen, en worden de eerste stappen in vier parallel lopende sporen gezet. De richtlijn Maatschappelijke Noodzaak kondigt de tweede fase aan. Vanaf dit moment wordt de verwevenheid tussen deze verschillende sporen en de verschillende niveaus (hulpverlener, voorziening, netwerk, diensten met expliciet overheidsmandaat en Vlaamse/federale overheid) geëxpliciteerd in een richtlijn en groeit er een overkoepelende beleidslijn Maatschappelijke Noodzaak. Dit vertaalt zich in het formuleren van afzonderlijke operationele beleidsdoelstellingen voor dit dossier in het Vlaams Beleidsplan, namelijk (1) het introduceren van de signaallijst verontrustende opvoedingssituaties, (2) de evaluatie van het gebruik en effect van de signaallijst, (3) het maken van netwerkafspraken en het formuleren van beleidsconclusies.

De praktijkrapporten die volgen uit de evaluatie van de uitvoering van de doelstellingen uit het Vlaams Beleidsplan resulteerden echter opnieuw in een aantal doelstellingen of te ondernemen acties. Gegeven de verwevenheid van het thema met de Intersectorale toegangspoort, worden ook in het actieplan Toegangspoort opdrachten opgenomen met betrekking tot maatschappelijke noodzaak.

Een nieuwe impuls met betrekking tot de inspanningen rond maatschappelijk noodzaak komt in maart 2010 vanuit het kabinet van minister Jo Vandeuren naar aanleiding van het ondertekenen van het protocol Kindermishandeling door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Minister van Justitie. Nieuwe accenten worden gelegd met betrekking tot de verwachtingen rond maatschappelijke noodzaak op het niveau van de hulpverleners en voorzieningen en op het niveau van het netwerk. Dit wordt op zijn beurt vertaald in nieuwe beleidsdoelstellingen voor de voorzieningen en het netwerk. Door het protocol wordt er echter binnen het thema van maatschappelijke noodzaak heel sterk de klemtoon gelegd op de problematiek van Kindermishandeling, terwijl maatschappelijke noodzaak ruimer is dan dit.

⁸⁰ IJH Rapport. (januari 2010). *Stand van zaken van de uitvoering van de decreten integrale jeugdhulp.*

8.4. Resultaten en effecten

Wanneer we kijken naar de resultaten van alle - totnogtoe ondernomen - acties in het kader van maatschappelijke noodzaak, dan zien we dat de volgende inspanningen werden geleverd. Ten eerste werd de **signaallijst verontrustende opvoedingssituaties** ontwikkeld en gelanceerd in de netwerken. Verder werden er **twee praktijkrapporten** maatschappelijke noodzaak opgeleverd, die een inventarisatie en analyse opleverden van alle acties ondernomen op regionaal en Vlaams niveau (zowel acties in het algemeen (rapport 1), als acties in navolging van de richtlijn maatschappelijke noodzaak en de signaallijst (rapport 2)). Deze rapporten leidden tot nieuwe beleidsconclusies en nieuwe acties. Ten derde werd er vanuit het BOT een **reflectiekader** 'Omgaan met verontrustende situaties' afgeleverd die opgenomen werd in de werkmap Jeugdhulp. Een vierde resultaat is de **conceptnota maatschappelijke noodzaak**. Deze nota bekijkt maatschappelijke noodzaak in drie contexten: de buitengerechtelijke context, de overgang naar het gerecht en de gerechtelijke context.

Vanuit het BOT en het managementcomité zijn een aantal beoogde resultaten *nog niet* bereikt⁸¹. Zo werden wel de basiscontouren reeds gelegd voor een **vormingsformat** (in voorjaar 2010), maar na actualisatie van de werkmap moeten deze nog ter advisering aan de administraties en koepels voorgelegd worden. Ook is het nog wachten op het **rapport** waarin de sectorale expertise en inzetbaarheid van de modules maatschappelijke noodzaak geëxpliciteerd worden en waarin bestaande sectorale richtlijnen en instrumenten betreffende het omgaan met verontrustende situaties in kaart worden gebracht. Hier werden al inspanningen rond ondernomen, maar die leverden te weinig op om opdracht te kunnen volbrengen.

Een aantal beoogde effecten beleven (voorlopig) ook uit. (1) Er is bijvoorbeeld nog te weinig **doorstroming van de signaallijst naar werkvloer**, waardoor de signaallijst een deel van haar effect mist⁸². (2) Verder bleken initiatieven om te komen tot **netwerkafspraken** met betrekking tot maatschappelijke noodzaak tussen de belangrijkste partners (Comités BJB en Vertrouwenscentra Kindermishandeling en alle andere hulpaanbieders) moeilijk tot zeer moeilijk te verlopen. Dit betekent echter niet dat er geen inspanningen op netwerkniveau ondernomen werden. Alleen ligt de nadruk in de acties die men momenteel onderneemt, voornamelijk op het leren kennen van elkaars werking m.b.t. het omgaan met verontrustende situaties. In Oost-Vlaanderen is er bvb. een Provinciale Werkgroep Maatschappelijke Noodzaak werkzaam en werd er gewerkt rond cliëntparticipatie in het kader van het handelen in situaties van verontrusting. Vanuit de netwerken en regio's krijgen hier en daar instrumenten en vormingsprogramma's m.b.t. het omgaan met verontrustende situaties vorm. In alle regio's begint het thema maatschappelijke noodzaak meer te leven door deelacties op te zetten en debatten te organiseren. Ook duikt het thema meer en meer op in de regiogebonden projecten⁸³. (3) Tot slot zijn er nog geen concrete afspraken m.b.t. maatschappelijke noodzaak **tussen de netwerken crisisjeugdhulp en de parketten**. Op Vlaams niveau reeds inspanningen geleverd om een samenwerking over regio's heen tussen netwerken en parketten te realiseren (uniforme passage in draaiboek crisisjeugdhulp en voorbereiding voor overleg met justitie). Inspanningen op niveau van de regio's blijken moeilijk wegens grote verschillen in samenwerking met de individuele parketten. Wel wordt er in heel wat regio's gewerkt aan

⁸¹ Acties die besloten werden in het kader van de kabinetsnota van maart 2010 worden hier niet besproken wegens te recent.

⁸² Ondertussen worden in alle regio's hier echter wel acties rond ondernomen.

⁸³ Bevestigd in de focusgroepen

conceptontwikkeling en visieverduidelijking op het vlak van samenwerking met justitie⁸⁴. (4) Tenslotte wordt er nog steeds gewerkt aan een afstemming tussen de Bijzondere Jeugdbijstand en Kind en Gezin met betrekking tot de verhouding tussen een adviesbureau Jeugdhulp en de Vertrouwenscentra Kindermishandeling (beoogd effect).

Concluderend kunnen we opmerken dat er heel wat inspanningen gedaan zijn, maar dat de verhoopte effecten zijn (nog) niet zijn verkregen. Ook moeten we hier opmerken dat de inspanningen die geleverd werden op regionaal niveau hier niet worden weergegeven. Inspanningen rond Maatschappelijke noodzaak hebben zich lange tijd op centraal niveau afgespeeld, maar recent zijn er ook steeds meer inspanningen op regionaal en netwerkniveau. Die zijn echter heel divers qua methodiek, doelgroep, en betrokken partners.

8.5. Zijn de beoogde doelen bereikt?

De overkoepelende doelstelling van de beleidslijn maatschappelijke noodzaak is het komen tot een **maximale responsabilisering** met betrekking tot het omgaan met verontrustende situaties, en dit op alle niveaus zoals geïdentificeerd in de werkmap IJH (hulpverlener, voorziening, netwerk, diensten met expliciet overheidsmandaat en Vlaamse/federale overheid).

Dit wil men onder andere bereiken door te komen tot **eenduidige en intersectoraal gedragen afspraken** met betrekking tot het omgaan met situaties waarin tussenkomst door de jeugdhulpverlening als maatschappelijk noodzakelijk wordt gepercipieerd. Deze afspraken dienen **zowel op centraal niveau** geformuleerd te worden (tussen justitie en welzijn, tussen de agentschappen onderling), moeten gedragen worden door de koepels, en dienen geëxpliciteerd te worden **op niveau van de voorzieningen en de hulpverleners**.

Concrete voorbeelden van intersectoraal gedragen afspraken kunnen nog niet voorgelegd worden. De voorbije periode (sinds de intersectorale richtlijn in 2007) werd wel gekenmerkt door dialoog met de vele betrokken partners op verschillende niveaus en door analyse en onderzoek. Eveneens leidde de dialoog tot de inzet van concrete instrumenten zoals de vorming en het reflectiekader (deontologisch kader). Er zijn dus stappen gezet maar het doel is nog niet bereikt.

8.6. Stimulerende factoren

Een belangrijke stimulerende factor is de **betrokkenheid** van alle partners in het hele proces en de **wisselwerking** tussen de vele partijen en niveaus van IJH. Dit gebeurde zowel via de praktijkrapportages op basis waarvan nieuwe doelstellingen werden geformuleerd, en via de conceptnota die besproken en goedgekeurd werd door een gemengde werkgroep en de adviesraad. Ook deze conceptnota was opnieuw de basis voor de nieuwe beleidsdoelstellingen vanuit het kabinet.

Ook belangrijk (en bevorderend voor het proces) is het feit dat maatschappelijke noodzaak een thema is waarvan alle zes sectoren de nood aan verheldering en eenduidigheid in herkennen. Daarenboven gaven voorzieningen in bepaalde sectoren aan voorlopig een **direct voordeel te zien** voor de hulpverlener in de organisatie van Maatschappelijke Noodzaak via de Vertrouwenscentra Kindermishandeling en het bureau Jeugdzorg.

⁸⁴ cfr. overleg met politie/parket in de regio Oost-Vlaanderen en overleg met de Sociale Dienst Jeugdrechtbank in de regio West-Vlaanderen.

8.7. Belemmerende factoren

Belemmerende factoren kunnen geïdentificeerd worden op verschillende aspecten van het werken rond maatschappelijke noodzaak. Eerst bekijken we de factoren die gebruik van de signaallijst en het reflectiekader in de werkmap bemoeilijken. Vervolgens kijken we naar de factoren die het bereik van de hogere doelstellingen bemoeilijken (intersectoraal gedragen afspraken).

Met betrekking tot het voldoende doorstromen van **signaallijst** naar de werkvloer bleek er nog onvoldoende steun te zijn vanuit de sectorale administraties. Uit de gesprekken bleek er echter ook in de regionale en netwerkstuurgroepen onvoldoende steun te zijn. Wanneer de signaallijst onvoldoende gedragen wordt door de vertegenwoordigers in de IJH structuren zelf, dan zal er ook minder doorstroming en communicatie naar het werkveld zijn. Men zal immers geen instrument promoten waar men zelf niet voldoende achter staat. De signaallijst als instrument bleek door de hulpverleners dubbel ontvangen te zijn. Enerzijds ziet men het instrument als een *goed* instrument voor beginnende hulpverleners, om de eigen werking te toetsen of wanneer men vast komt te zitten met een bepaalde case. Anderzijds geeft men aan dat het weinig tot niet gebruikt wordt als werkinstrument wanneer men met verontrustende situaties geconfronteerd wordt. Hulpverleners vallen nog steeds terug op eigen methodieken. Redenen hiervoor zijn dat het instrument omslachtig is en volgens betrokkenen weinig meerwaarde biedt ten opzichte van huidige gebruikte methodes. Vooral voor sectoren die dagelijks met verontrustende situaties geconfronteerd worden had de signaallijst een verengend effect eerder dan een verruimend effect. Ook gaf men aan dat ondersteuning door vorming, debat, responsabilisering, ... de signaallijst in een beter perspectief had kunnen plaatsen. Opvallend was ook dat alle actoren de signaallijst als een verplichting vanuit IJH zagen, terwijl dat in realiteit niet zo is (de structuur 'IJH' kan immers niets opleggen zonder ondersteuning van de sectorale administraties). Het statuut van het instrument was daarom onvoldoende duidelijk zijn de beoogde gebruikers.

Het **reflectiekader maatschappelijke noodzaak** in de Werkmap Jeugdhulp (uitgave 2010) is nog onvoldoende gekend bij de bevraagde respondenten. De werkmap Jeugdhulp is dan ook nog erg recent, en een vorming is gepland voor de nabije toekomst. De inhoud van de vorming is reeds afgetoetst in een aantal regio's en goed bevonden door de respondenten die betrokken waren.

Met betrekking tot het bereiken van **intersectoraal gedragen afspraken**, blijkt uit vele studies en dialoogmomenten steeds een nood aan een Vlaams kader en een eenduidige (intersectorale) terminologie (bvb. met betrekking tot maken van afspraken op niveau van de netwerken). Niettemin stellen sommige betrokken de vraag of - gegeven de vele verschillende visies en zienswijzen op het thema – dit wel een meerwaarde zal bieden en of dit überhaupt bereikt kan worden. Ook vreest men hier opnieuw voor standaarden en procedures in een uiterst individuele en gevoelige context.

Ook voor **onderzoeksrapport** waarin de sectorale expertise en inzetbaarheid van modules Maatschappelijke Noodzaak geëxpliciteerd worden (enz.), bleek er nog onvoldoende steun te zijn vanuit de sectorale administraties. Recent werd vastgelegd dat een Adviesbureau Jeugdzorg en de Vertrouwenscentra Kindermishandeling een centrale rol zouden spelen in omgaan met maatschappelijke noodzaak in de jeugdzorg. Maar zolang hierrond geen duidelijke en formele afspraken werden gemaakt, zullen afspraken op andere niveaus die hierdoor beïnvloed zullen worden ook geen grond vinden.

Tot slot heeft de beleidslijn maatschappelijke noodzaak, door zijn verwevenheid met verschillende beleidslijnen en door zijn consequenties en acties op verschillende niveaus, een niveau van complexiteit bereikt die dreigt verlamdend te werken.

8.8. Voorwaarden voor welslagen van de beleidslijn

Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van afspraken en afstemming met betrekking tot maatschappelijke noodzaak op netwerkniveau, is de realisatie van de toegangspoort met een

verduidelijking over het Adviesbureau Jeugdhulp en over de opdracht en het mandaat van de Vertrouwenscentra Kindermishandeling.

9. Intersectorale Toegangspoort (ITP)

9.1. Inleiding

De Intersectorale Toegangspoort is een beleidslijn (of instrument) dat een centrale plaats inneemt in het geheel van Integrale jeugdhulp. Heel wat andere beleidslijnen bereiden immers de toeleiding naar of het gevolg van de Intersectorale toegangspoort voor. Dit betekent dat vertragingen of versnellingen in het proces rond de toegangspoort veelal ook een invloed hebben op de andere beleidslijnen.

De realisatie van de toegangspoort is echter verre van evident. Het is een moeilijk en complex proces omwille van de gevolgen die het zal hebben voor zowel de aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke modules als voor hulpaanbieders die voor hun cliënten niet-rechtstreeks toegankelijke hulp beogen. Een complexe taakherverdeling moet uitgewerkt worden in overleg met de vele betrokken partijen. Het is dan ook een proces dat al jaren aan de gang is en dus ook voor het decreet van 7 mei 2004 een hele weg heeft afgelegd. We nemen in deze evaluatie echter de draad op vanaf het decreet en kijken welke weg Integrale jeugdhulp sindsdien heeft afgelegd.

9.2. Doelstellingen van de Intersectorale Toegangspoort

Met de toegangspoort wil Integrale jeugdhulp garant staan voor een kwaliteitsvolle, van het aanbod onafhankelijke indicatiestelling. De hulp moet bovendien toegewezen worden aan diegene die er het meest behoefte aan hebben. Het speelt dus een cruciale rol in het realiseren van het subsidiariteitsprincipe en het selectief inzetten van die hulp met de meest ingrijpende gevolgen voor de cliënt en zijn omgeving⁸⁵.

De toegangspoort betekent de installatie van een orgaan die onafhankelijk is van de jeugdhulpaanbieders. De taken worden opgesplitst in enerzijds indicatiestelling en anderzijds toewijzing. In het decreet⁸⁶ werden enkele mijlpalen gesteld:

- Het opstellen van een **implementatieplan** tegen 31 juli 2005, die aangeeft op welke wijze de migratie naar de nieuwe situatie wordt georganiseerd.
- Realisatie van de **toegangspoort**, zoals beschreven in artikel 17 tot en met 25 in het decreet, tegen 1 januari 2008.
- Nadere regels betreffende indicatiestelling, toewijzing, en bijzondere procedures worden bepaald door de Vlaamse regering en vastgelegd in een **uitvoeringsbesluit**.

In de vier jaar tussen het decreet en de deadline, dient IJH dus de complexe taakherverdeling die gepaard gaat met het installeren van de toegangspoort, voor te bereiden.

9.3. Gelopen proces en enkele tussentijdse resultaten⁸⁷

Na het decreet was de eerste stap in de uitvoering van de bepalingen de ontwikkeling van een conceptnota door een interne werkgroep van het Team Beleidsondersteuning (BOT) IJH in 2006-

⁸⁵ Vlaams Parlement (2004). *Memorie van toelichting, decreet van 7 mei 2004 betreffende Integrale Jeugdhulp*.

⁸⁶ Zie memorie van toelichting

⁸⁷ IJH Rapport. (januari 2010). *Stand van zaken van de uitvoering van de decreten integrale jeugdhulp*.

2007. In een initiële fase namen leden van het BOT, de beleidsmedewerkers en enkele regiomedewerkers IJH (personen met ervaring met de toegangspoort in de pilootfase) deel aan deze werkgroep. Dit resulteerde in een eerste conceptnota in juni 2006. Deze nota werd voorgelegd aan het managementcomité die de opdracht gaf ze verder te verfijnen in samenspraak met het Agentschap Jongerenwelzijn en de administratie VAPH. De werkzaamheden resulteerden in aangepaste conceptnota(s)⁸⁸ die in april 2007 werd goedgekeurd door de kabinetten Welzijn en Onderwijs en in mei 2007 werd voorgesteld aan de koepels en de adviesraad. De adviesraad ontving de conceptnota als erg vaag, zowel op conceptueel vlak als op vlak van concrete uitwerking, waardoor men het moeilijk vond om zich in positieve noch negatieve zin uit te spreken. Desalniettemin formuleerde de adviesraad enkele belangrijke aanbevelingen en aandachtspunten op de nota⁸⁹. Op basis daarvan besliste het kabinet tot het oprichten van een stuurgroep toegangspoort (2008).

De stuurgroep toegangspoort was samengesteld uit de leidinggevendenden van de betrokken administraties, het BOT, het kabinet en Möbius. *Möbius Business Redesign* was het bedrijf dat de opdracht toegewezen kreeg tot het maken van een procesanalyse toegangspoort. Deze opdracht betrof het maken van een procesanalyse en -tekening van de activiteiten diagnostiek/indicatiestelling en toewijzing en het uitwerken van een voorstel van een organisatiemodel voor de toewijzingsfunctie. Het eindrapport van Möbius was midden 2008 beschikbaar en is verwerkt in het administratief rapport "*Stand van zaken operationalisering Toegangspoort op 18 juli 2008*" dat voorgelegd werd aan de betrokken ministers en aan de adviesraad. De bespreking in de adviesraad leidde echter tot een negatief advies wegens een gebrek aan betrokkenheid van werkveld en cliënten in proces⁹⁰.

De volgende stap was het uitwerken van een plan van aanpak voor de toegangspoort (2009). In navolging van het plan '*Perspectief!*' diende duidelijk te worden hoe en welke voorbereidende kwaliteitsstappen moeten ondernomen worden t.a.v. de huidige sectorale toegangspoorten en welke acties essentieel zijn m.b.t. wetenschappelijk onderzoek en ondersteuning (onder meer m.b.t. diagnostiek). Om uitvoering te geven aan de aanbevelingen in het plan '*Perspectief!*' werd daarom in opdracht van de minister een gemengde werkgroep toegangspoort geïnstalleerd. Deze werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken administraties, koepels, gebruikersorganisaties, het kabinet en het BOT die de inhoudelijke voorbereiding en het secretariaat verzorgt. De werkzaamheden van deze werkgroep resulteerden in december 2009 in twee tussentijdse rapporten⁹¹, maar het eindrapport⁹² van de gemengde werkgroep werd uiteindelijk in juni 2010 overhandigd aan de betrokken ministers. Dit rapport kan als geconsolideerd concept van de Integrale Toegangspoort beschouwd worden.

Wat het luik diagnostiek betreft, werd ook jarenlang, in samenspraak met de betrokken administraties en het werkveld gewerkt aan een diagnostisch document (D-document). Een eerste ontwerp van dit document werd in het najaar 2009 getest in 66 jeugdhulpvoorzieningen in

⁸⁸ Conceptnota's "*Intersectorale Toegangspoort*", "*Maatschappelijke noodzaak en de overgang naar het gerecht*", en "*De rol van een intersectorale toegangspoort in een gerechtelijke context*"

⁸⁹ Advies van 16/07/2007 betreffende de conceptnota's "*Intersectorale Toegangspoort*", "*Maatschappelijke noodzaak en de overgang naar het gerecht*", en "*de rol van een intersectorale toegangspoort in een gerechtelijke context*".

⁹⁰ Advies van 16/10/2008 betreffende de nota "*Stand van zaken operationalisering toegangspoort op 14 juli 2008*".

⁹¹ Het rapport "*diagnostiek – indicatiestelling – toewijzing*" en het rapport "*maatschappelijke noodzaak*"

⁹² *Eindnota gemengde werkgroep Intersectorale Toegangspoort. Vraagverheldering/diagnostiek – Indicatiestelling - Toewijzing en Maatschappelijke Noodzaak*, 30 juni 2010.

Vlaanderen. Na aanpassingen resulteerde dit in juni 2010 in een gebruiksklaar A-document dat goedgekeurd werd door de leden van het managementcomité.

In navolging van een werknota van Minister Vandeurzen *'Intersectorale toegangspoort en maatschappelijke noodzaak'* (maart 2010) werd in juni 2010 een bijzondere stuur- en projectgroep⁹³ opgericht die aan de hand van een programmaplan (opgesteld door het managementcomité in februari 2010) en onder leiding van de transitie manager (aangesteld in mei 2010) zullen instaan voor de verdere implementatie van de Intersectorale Toegangspoort.

Op 15 december 2010 sprak Minister Vandeurzen zijn goedkeuring uit over het eindrapport Intersectorale Toegangspoort, wat het startschot betekent voor de verdere implementatie van de poort.

9.4. Gerealiseerde resultaten

In de periode na het decreet zijn er in het kader van de implementatie van de toegangspoort heel wat acties ondernomen, maar in termen van resultaten beperkt zich dat vooral tot tussentijdse- en eindrapportages van een administratieve of gemengde werk- en/of stuurgroep. Het eindrapport *"Eindnota gemengde werkgroep Intersectorale Toegangspoort. Vraagverheldering/diagnostiek – Indicatiestelling - Toewijzing en Maatschappelijke Noodzaak"* en het A-document (goedgekeurd door het managementcomité) zijn de belangrijkste realisaties. Dit rapport verheldert de algemene principes van de intersectorale toegangspoort en concretiseert de verschillende operationele fases in het besluitvormingsproces⁹⁴. Het A-document is een gebruiksklaar diagnostisch instrument.

9.5. Zijn de beoogde doelstellingen bereikt?

Geen van de eerder beschreven doelstellingen (het implementatieplan, de realisatie van de toegangspoort, de uitvoeringsbesluiten) werden gerealiseerd omdat de acties inzake de implementatie van de ITP zich tot op heden hebben afgespeeld op het niveau van de verdere verfijning van het concept zoals beschreven in het decreet. De door het decreet vooropgestelde timing werd dan ook niet behaald.

9.6. Stimulerende factoren

Een belangrijke stimulerende factor was het oprichten van de vele werkgroepen (voornamelijk de gemengde werkgroep Toegangspoort) en het advies van de adviesraad. Hierdoor kregen alle betrokken partijen, ook hulpverleners en cliënten, inspraak in het proces.

9.7. Belemmerende factoren

In de uitwerking en implementatie van de toegangspoort bleken, na de goedkeuring van het decreet, een aantal **concepten nog onvoldoende duidelijk**. Ook dienden alle begrippen geoperationaliseerd te worden en definities verder uitgewerkt. Dit heeft een vertragend effect gehad op het implementatieproces. Naast het zoeken naar een consensus over het concept, diende er ook nog gewerkt worden aan **voldoende intersectoraal en intrasectoraal draagvlak** voor de hervorming. Dit is een factor die het proces tot op vandaag nog beïnvloedt, zoals blijkt uit de gesprekken met de betrokken partijen. Het feit dat het proces voor de realisatie van de toegangspoort reeds vele jaren aan de gang is, heeft bijvoorbeeld ook een impact gehad op de geloofwaardigheid van het project bij

⁹³ Stuurgroep is voorgezeten door secretaris-generaal van het beleidsdomein WVG. Leden zijn de leidend ambtenaren van het agentschap jongerenwelzijn, het VAPH en Kind en Gezin.

⁹⁴ IJH Rapport (januari 2010) *Stand van zaken van de uitvoering van de decreten integrale jeugdhulp*

de bevroagde respondenten. Op het terrein zijn bepaalde actoren nog steeds onvoldoende overtuigd van de meerwaarde van de toegangspoort⁹⁵.

Een van de oorzaken hiervan is het feit dat de betrokken partijen in het veld **weinig informatie** hebben over wat de toegangspoort nu zal brengen. Voor hen zijn er nog heel veel onduidelijkheden met betrekking tot het concept en het beoogde implementatieproces. Tijdens de gesprekken uitten de respondenten dan ook heel wat bezorgdheden⁹⁶. De grootste bezorgdheden en bedenkingen waren vooral te vinden bij de sectoren die door de toegangspoort omvat zullen worden (BJB en VAPH). Voorzieningen hebben het erg moeilijk met het feit dat zij al zo lang in het ongewisse blijven over die zaken die hun toekomst direct aanbelangt.

Op het terrein heerste ook nog steeds wat onvrede over de betrokkenheid van de sectoren. De toegangspoort is voornamelijk een top-down proces geweest en naar hun aanvoelen is er onvoldoende dialoog geweest met de betrokken sectoren. Uit de focusgroepen gaf men aan dat de gemengde werkgroep er dan ook pas gekomen is nadat men vanuit de adviesraad is gaan dwarsliggen.

Een laatste factor die het hele proces bemoeilijkt is het feit dat de toegangspoort gerealiseerd moet worden met bestaande middelen. Dit is een factor dat het proces zeker niet vergemakkelijkt heeft.

⁹⁵ Voornamelijk één sectorale focusgroep

⁹⁶ Vrees voor de prioriteringsmaatregel, voor verlies van autonomie van voorzieningen in bepalen welke zorg iemand krijgt, voor het procedureren en standaardiseren van beslissingsprocessen, voor neveneffecten van de selectiemechanismen bij verlenen van toegangsticket, voor verlies van cliëntperspectief en vertrouwensband bij indicatiestelling en toewijzing, voor de negatieve consequenties van toegangspoort (algemeen), voor verlies van identiteit bij voorzieningen (verworden tot puur uitvoerende voorzieningen), voor een vertragend effect van de toegangspoort, ...

10. Gerechtelijke Jeugdhulp

10.1. Wat waren de doelen?

Wanneer men het decreet letterlijk interpreteert, worden er slechts twee concrete resultaten verwacht met betrekking tot de beleidslijn gerechtelijke jeugdhulp: een rapport en een protocol. Het rapport dient als basis van waaruit concrete doelstellingen en actieplannen kunnen voortvloeien.

10.2. Gelopen proces en resultaten⁹⁷

Conform artikel 29 van het kaderdecreet werden alle erin genoemde actoren uitgenodigd om te participeren aan het debat rond de mogelijke en wenselijke contouren voor de hervorming van de relatie buitengerechtelijke - gerechtelijke jeugdhulp en van de praktijk van de jeugdrechtspleging. Deze lijst van minimaal te betrekken actoren werd aangevuld met wetenschappers deskundig op het terrein van jeugdhulp en jeugdbescherming, een afvaardiging vanuit de Ondersteuningsstructuur Bijzondere Jeugdzorg, de kinderrechtencoalitie, het Kinderrechtencommissariaat, de Centra voor Leerlingenbegeleiding, de administratie Onderwijs en de Orde van Vlaamse Balies. Er werd tweeledig gewerkt: via een reflectiegroep waarin iedereen participeerde en via een gericht bilateraal overleg met de betrokken sectoren en actoren.

Het *“Eindrapport Gerechtelijke Jeugdhulp”*⁹⁸ werd opgesteld in overeenstemming met de opdrachtomschrijving in het kaderdecreet. Het werd in 2007 door minister Vervotte gezien als een eerste aanzet om vernieuwing te brengen m.b.t. maatschappelijke noodzaak en m.b.t. de toeleiding tot en organisatie van de gerechtelijke jeugdhulp. Vanaf dit moment wordt het spoor gerechtelijke jeugdhulp opgenomen in twee andere beleidslijnen. De inspanningen rond maatschappelijke noodzaak worden ruimer getrokken dan gerechtelijke jeugdhulp en gaan een apart spoor vormen (zie hoofdstuk 8). Het rapport wordt ook meegenomen in de context van de werkzaamheden van de gemengde werkgroep Toegangspoort in 2009-2010. Er werd een actieplan Toegangspoort (2009) opgesteld waarin bepaalde acties betrekking hebben op zowel maatschappelijke noodzaak als de organisatie van de gerechtelijke jeugdhulp. Deze zouden later leiden tot een rapport waarin adviezen over gerechtelijke jeugdhulp in opgenomen zijn.

10.3. Zijn de beoogde doelen bereikt?

Als het decreet letterlijk wordt gelezen, is het beoogde doel, namelijk het rapport, wel degelijk bereikt. Het conceptuele debat heeft echter nog niet geleid tot een concreet resultaat op legistisch niveau en op niveau van het werkveld. De belangrijkste bevindingen van het rapport zijn echter wel verwerkt in de concepten van Maatschappelijke Noodzaak en de Intersectorale toegangspoort waardoor een legistische vertaling van het rapport meegenomen zal worden in de implementatie van de Toegangspoort.

Er is ook nog geen protocol afgesloten hieromtrent tussen de Vlaamse Regering en de Federale Overheid⁹⁹. Het conceptuele debat heeft echter wel verheldering gebracht in hoe gerechtelijke jeugdhulp zich zal/kan verhouden ten opzichte van de buitengerechtelijke jeugdhulp. Duidelijker

⁹⁷ IJH Rapport. Stand van zaken van de uitvoering van de decreten Integrale jeugdhulp, januari 2010

⁹⁸ Integrale jeugdhulp. (18 september 2005). *“Eindrapport Gerechtelijke jeugdhulp”* (niet vrijgegeven)

⁹⁹ Er werd wel een protocol afgesloten tussen Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen, en Federaal minister van Justitie, Stefaan Declercq, met betrekking tot kindermishandeling (zie ook nota Maatschappelijke noodzaak) maar dit protocol gaat niet ver genoeg om deze doelstelling als bereikt te zien.

afgebakende doelstellingen werden geformuleerd en meegenomen tijdens de besprekingen betreffende de Intersectorale Toegangspoort.

10.4. Belemmerende factoren

Het thema gerechtelijke jeugdhulp is nog meer dan andere thema's met de organisatie van de jeugdhulp in Vlaanderen en in België verbonden. Veranderingen veronderstellen dan ook heel veel aan elkaar gekoppelde en vervulde voorwaarden.

11. Gegevensverwerking

11.1. Wat waren de doelen?

Vanuit het decreet betreffende de Integrale jeugdhulp van 7 mei 2004 worden twee voornaamste doelen gesteld. Enerzijds betreft het de concrete bepalingen over het wat en hoe van de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Anderzijds betreft het de ontwikkeling van een uniform registratiesysteem.

Met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens werd er in de eerste plaats met het decreet zelf al een stap gezet. Het decreet geeft immers jeugdhulpaanbieders (en andere personen en voorzieningen die jeugdhulpverlening aanbieden), de toegangspoort en de trajectbegeleiding de toelating om persoonsgegevens te verwerken in het kader van de uitvoering van de bevoegdheden en taken die het decreet Integrale jeugdhulp oplegt. Met artikel 30, 31, 32 en 33 wil men echter de concrete uitvoering van het decreet realiseren en de gegevensverwerking verankeren. Dit betekent dat de Vlaamse regering in een uitvoeringsbesluit dient te bepalen welke persoonsgegevens worden verwerkt, en de wijze waarop, de vorm waarin en de voorwaarden waaronder men persoonsgegevens kan uitwisselen.

Met artikel 34 in het decreet beoogt men de ontwikkeling van een uniforme registratiemethodiek die intersectoraal gebruikt kan worden.

11.2. Gelopen proces en resultaat

11.2.1. Gegevensverwerking in functie van netwerken en toegangspoort

Met betrekking tot gegevensverwerking in functie van de netwerken en de toegangspoort werden er, zoals boven aangegeven, duidelijke bepalingen geformuleerd in het kaderdecreet. In mei 2006 besliste het Managementcomité om prioritair werk te maken van deze bepalingen in het decreet. De juridische basis voor het kunnen werken met persoonsgegevens in de netwerken en toegangspoort is al gelegd met het decreet betreffende de Integrale jeugdhulp zelf, maar ook in de wet op Verwerking van Persoonsgegevens (wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens van 8 december 1992), de wet Patiëntenrechten (wet betreffende de rechten van de patiënt van 22 augustus 2002), en het decreet betreffende de rechtspositie van minderjarigen in de Integrale jeugdhulp van 7 mei 2004. Toch zijn er **nadere bepalingen** nodig met betrekking tot welke gegevens, in welke vorm en op welke wijze ze uitgewisseld kunnen worden.

Voor de artikels 30 tot en met 33 werd nog geen besluit van de Vlaamse regering opgemaakt omwille van onder meer andere prioriteiten binnen het proces IJH. Wel is er vanuit Integrale jeugdhulp een bijdrage geleverd aan het voorontwerp van decreet Gezondheids- en Welzijnsinformatieplatform (GEWIN decreet) dat belangrijk zal zijn voor de uitvoering van de artikels met betrekking tot gegevensverwerking¹⁰⁰.

Met artikel 34 kreeg de Vlaamse regering verder nog de opdracht om een **uniforme registratiemethodiek** te ontwikkelen die intersectoraal gebruikt kan worden. Als aanzet daartoe werd begin 2008 een proefproject opgestart waarbij de Centra Algemeen Welzijnswerk en de Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG) intersectoraal registreren volgens dezelfde

¹⁰⁰ Het GEWIN decreet legt een juridische basis waarmee men de beveiliging van gegevens wil maximaliseren. Het legt met andere woorden een deontologische basis voor het omgaan met gegevens in de gezondheids- en welzijnssectoren.

methodiek (zie boven en link met modulering). Het proefproject wordt echter stopgezet en er werd geen besluit opgemaakt ter uitvoering van artikel 34.

Met betrekking tot bepalingen betreffende gegevensverwerking zijn tot nu toe nog geen concrete resultaten bereikt. Hierop werd twee jaar later (mei 2008) verder ingegaan. Om de registratie van gegevens binnen IJH verder vorm te geven beslist men toen tot de **oprichting van het IAWeG** (Intersectorale Administratieve Werkgroep Elektronische Gegevensverwerking). Deze werkgroep zal de technische mogelijkheden van elektronische gegevensverwerking in het kader van de Intersectorale Toegangspoort onderzoeken, rekening houdend met de verschillende bestaande systemen in de sectoren. Na oprichting heeft deze werkgroep echter lange tijd stilgelegen omwille van onder andere de stagnatie destijds in het proces toegangspoort. Sinds juni 2010 is deze werkgroep opnieuw actief.

In de vergadering van het Managementcomité van mei 2006 heeft men het verder over het belang van een formele aangifte van de verwerking van persoonsgegevens **bij de privacycommissie** waar dit nodig is en benadrukt men tevens het belang van een goede **afstemming met het decreet Gezondheids- en Welzijnsinformatiesysteem**. In 2009 deed het departement WVG effectief aangifte bij de privacycommissie van verwerking van gegevens in het kader van het cliëntoverleg IJH en het experiment knelpuntdossiers. Met betrekking tot het decreet Gezondheids- en Welzijnsinformatiesysteem (GEWIN), wordt in 2007 opgenomen in het Vlaams beleidsplan (actie 16.2) dat IJH dient bij te dragen aan de totstandkoming van een **decreet** betreffende het platform voor gezondheids- en welzijnsinformatie (GEWIN). Dit is ook effectief uitgevoerd door het beleidsondersteuningsteam IJH en was ook gebaseerd op een advies uitgeschreven door Prof. Dr. Johan Put van de faculteit Sociaal Recht, K.U. Leuven met betrekking tot het hoofdstuk gegevensverwerking van het decreet. Het Managementcomité besliste dat dit advies diende te worden meegenomen in de opmaak van het voorontwerp van GEWIN-decreet.

Tenslotte concludeert het Managementcomité op de vergadering van mei 2006 dat er verder wetenschappelijk onderzoek nodig is om te bepalen welke gegevens er nodig zijn op casusniveau en welke beleidsrelevant zijn. Er is geen onderzoek gestart dat specifiek en uitvoerig deze problematiek onderzoekt maar zijn er wel een vooronderzoek geweest die ook het aspect van gegevensverwerking en de mogelijkheid voor de ontwikkeling van een uniform registratiesysteem behandeld heeft. Het rapport *“Haalbaarheidsonderzoek naar het Intersectoraal meten van effectiviteit en efficiëntie in de Integrale jeugdhulp”*¹⁰¹ van de Universiteit Gent dat kadert in artikel 54 van het decreet (opdracht voor IJH om de effectiviteit en de efficiëntie van de jeugdhulpverlening in kaart te brengen) gaat hier wel onrechtstreeks op in. Intersectorale gegevensverwerking is daar een belangrijk aspect in en wordt dus mee besproken in het onderzoek.

11.2.2. Gegevensverwerking in het kader van andere beleidslijnen

Wanneer we terugblikken op de inspanningen die geleverd zijn in het kader van de gegevensverwerking, valt het op dat de beleidslijn gegevensverwerking ruimer is dan de bepalingen in het decreet doen uitschijnen. Omgaan met cliëntgegevens of persoonsgegevens is immers een item (en heikel punt) dat terugkomt op elke schakel tussen voorzieningen en dus over de hele lijn van IJH als veranderingsproces. We bespreken het proces en de resultaten over gegevensverwerking per beleidslijn waar inspanningen in het kader van gegevensverwerking geleverd zijn.

¹⁰¹ Vindevogel, S., Vanderplasschen, W. & Broekaert, E. (2008). *Haalbaarheidsonderzoek naar het Intersectoraal meten van effectiviteit en efficiëntie in de Integrale jeugdhulp*. Universiteit Gent.

11.2.2.1. *Gegevensverwerking in functie van het moduleringsproces*

In het kader van de bepalingen in het decreet met betrekking tot gegevensverwerking, beslist het Managementcomité in februari 2006 om over te gaan tot enerzijds de opmaak van een **set van zinvolle en werkbare parameters** met betrekking tot vraag en aanbod in de bij Integrale jeugdhulp betrokken sectoren en anderzijds om een **minimaal registratiesysteem** te koppelen aan het proces van de modulering, en dat al proefsgewijs in een tweetal sectoren op te starten. In maart 2006 wordt Kind en Gezin en het Algemeen Welzijnswerk gevraagd om in overleg met IJH een minimaal registratiesysteem voor te bereiden. Dit proces gaat begin 2008 van start en tegen juli 2008 volgt een eerste rapportage over de voortgang van het proefproject. In 2009 werd het proefproject echter stopgezet. Het project is uitgedoofd omdat het **te complex** bevonden werd. Het begaf zich immers op het vlak van de elektronische gegevensverwerking in de twee betrokken sectoren en er werd geen goed gemeenschappelijk platform voor het beantwoorden van de gestelde vragen gevonden. De set van parameters werd uiteindelijk gegeneerd maar verder niet meer gebruikt. Er is dan ook geen minimaal registratiesysteem gerealiseerd.

11.2.2.2. *Gegevensverwerking in functie van crisishulpprogramma*

Met betrekking tot het crisishulpprogramma maakt de ontwikkeling en ingebruikname van een registratiesysteem eveneens deel uit van de doelstellingen. In 2006 wordt het registratiemodel hulpprogramma crisisjeugdhulp door het Managementcomité goedgekeurd als basis voor een geïnformatiseerd bestand. Vanaf 2008 wordt de elektronische versie van het registratieprogramma gelanceerd. Het registratieprogramma levert bruikbare beleidsinformatie op. Ook gebruiken de netwerken het registratiesysteem voor de bijsturing van het hulpprogramma¹⁰². De registratie is verplicht en gekoppeld aan de vergoeding van de incentives ten aanzien van de voorzieningen die prestaties leveren in een hulpprogramma (zie ook beleidslijn crisisnetwerken).

11.2.2.3. *Gegevensverwerking in functie van maatschappelijke noodzaak*

Ook in het kader van maatschappelijke noodzaak is er aandacht voor het verduidelijken en stroomlijnen van gegevensuitwisseling tussen betrokken actoren met betrekking tot deze dossiers. In het Vlaams Beleidsplan krijgt IJH de opdracht om het bestaande deontologisch kader voor uitwisseling van informatie gelinkt aan maatschappelijke noodzaak te verduidelijken (actie 16.1 Vlaams beleidsplan). Hierrond werden enkele rapportages voorgelegd aan het Managementcomité en opgenomen in de werkmap IJH als "*Reflectiekader voor hulpverleners bij het verlenen van hulp aan minderjarigen en gezinnen in verontrustende situaties*"¹⁰³ (zie ook beleidslijn Maatschappelijke noodzaak).

11.2.2.4. *Gegevensverwerking in functie van het cliëntoverleg IJH (instrument in de netwerken RTJ)*

Door het team IJH werd in juni 2008 een deontologische code uitgewerkt voor het cliëntoverleg IJH (zie ook netwerken RTJ), waarin ook een aantal zaken zijn opgenomen met betrekking tot de uitwisseling van cliëntgegevens mits de toestemming van de cliënt. Er werd een deontologisch kader opgesteld die de informatie-uitwisseling in het kader van het intersectoraal overleg mogelijk maakte, rekening houdende met het gedeeld beroepsgeheim.

¹⁰² Focusgroepen

¹⁰³ Werkmap IJH (2010), p. 235

11.2.2.5. *Gegevensverwerking in functie van het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarigen*

Voor de bekendmaking van het decreet betreffende de rechtspositie van minderjarigen in de Integrale jeugdhulp van 7 mei 2004¹⁰⁴ werden door het BOT verschillende jaren op rij vormingen georganiseerd (2006-2008). Tijdens deze vormingen werd ook ruim aandacht besteed aan het dossier van de minderjarige en de uitwisseling van informatie in het kader van de hulpverlening. Er werden in dit kader middelen voorzien voor de sectoren om hierover sectoraal initiatief te nemen en vorming te organiseren (2008-2010). De meeste van deze middelen werden de voorbije jaren benut en de sectoren organiseerden dus vormingen met betrekking tot het decreet Rechtspositie voor hun doelpubliek. Dit gebeurde vaak in samenwerking met de koepels of steunpunten van de betrokken sectoren.

11.3. **Zijn de beoogde doelen bereikt?**

De belangrijkste overkoepelende doelstelling zoals geformuleerd in het decreet is het vastleggen van nadere regels betreffende de verwerking van persoonsgegevens in een uitvoeringsbesluit. Tot op heden zijn hiertoe wel een aantal stappen gezet, maar zijn nog **geen resultaten** geboekt in termen van een uitvoeringsbesluit. Vanuit het standpunt van het managementcomité is deze **stapsgewijze benadering** echter wenselijk en nodig.

Centraal in de beleidslijn gegevensverwerking staat niet alleen het formeel vastleggen van afspraken en bepalingen rond gegevensverwerking (als finaal resultaat), maar ook het proces dat (op alle niveaus) gelopen moet worden, waardoor men ervoor kan zorgen dat formele afspraken ook in realiteit toegepast worden. Met de beleidslijn gegevensverwerking wil men daarom (in aanloop naar een uitvoeringsbesluit) volgende vraag onder de aandacht brengen: *“Hoe kan de hulpverlener informatie verwerken en uitwisselen en hoe kan dat op ethisch/juridisch verantwoorde manier?”*. Uit verslagen en getuigenissen bleek ook dat alle partners zich er bewust van zijn dat gegevensverwerking een heikel punt is in de samenwerking op vele vlakken. Dit resulteerde in inspanningen en debatten op verschillende niveaus en in verschillende kaders (gegevensverwerking doorkruist immers meerdere beleidslijnen), zoals in het kader van modulering, maatschappelijke noodzaak, cliëntoverleg, en het decreet Rechtspositie.

Ook met betrekking tot de tweede grote doelstelling van de beleidslijn gegevensverwerking, namelijk de ontwikkeling van een uniform registratiesysteem (zoals het geformuleerd wordt in het kaderdecreet), werden nog **geen resultaten** bereikt. IJH benadrukt hier dat zij niet de opdracht noch de ambitie hebben om intersectorale, overkoepelende gegevensverwerking mogelijk te maken in het kader van een zogenaamd uniform cliëntdossier. Men wil aan de hand van zoveel mogelijk geanonimiseerde gegevens, net die gegevensuitwisseling mogelijk maken die absoluut noodzakelijk is voor partijen om te kunnen samenwerken. Over hoe dit precies vorm zal moeten krijgen, zijn de discussies nog gaande. In het kader van het crisishulpprogramma en voor het cliëntoverleg gebeurt wel een beperkte vorm van elektronische registratie.

11.4. **Belemmerende factoren**

Gegevensverwerking stroomlijnen tussen zes sectoren is een uiterst complexe opdracht. Vooronderzoek heeft uitgewezen dat **intersectorale gegevensverwerking** en vooral het realiseren van een **uniform registratiesysteem** een bijzonder complex dossier is, waardoor de uitvoering van

¹⁰⁴ Vlaams Parlement. (7 mei 2004). *Decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de Integrale jeugdhulp*.

deze opdracht op elk moment moeilijk tot problematisch is¹⁰⁵. De voornaamste probleemvelden die naar boven kwamen zijn juridisch-deontologisch, maar ook technisch en qua interoperationaliteit moeten er belangrijke knopen doorgehakt worden. Alvorens hierop verder te kunnen werken moet echter het organisatorische en beleidsmatige kader helemaal duidelijk zijn: *welke gegevens moet wie uitwisselen om welke taken te kunnen uitvoeren*. Dus alvorens nadere regels voor persoonsgegevensverwerking in het kader van taken en bevoegdheden (zoals beschreven in het kaderdecreet) bepaald kunnen worden, dienen de taken en bevoegdheden eerst duidelijk afgebakend te zijn. Gegevensverwerking als beleidslijn loopt dus parallel met de ontwikkeling en realisatie van de andere beleidslijnen, en voornamelijk de toegangspoort. Vertragingen daar hebben dus automatisch ook een impact op de realisatie van deze beleidslijn.

Met betrekking tot het **registratiesysteem in de crisisnetwerken** gaven respondenten betrokken in de crisisnetwerken voornamelijk aan dat het systeem nog steeds niet optimaal werkt en men moeilijk steun vindt voor het instrument. Het is vooral bruikbaar als beleidsinstrument, maar de informatie voor voorzieningen (vrije plaatsen in voorzieningen) is volgens de bevroagde gebruikers onvoldoende betrouwbaar omdat de informatie niet op tijd geactualiseerd wordt.

Het **reflectiekader** in de werkmap is - zoals ook vermeld bij Maatschappelijke Noodzaak - nog onvoldoende gekend maar vormingen hierover zijn gepland. In alle focusgroepen gaf men aan dat de vormingen rond het **decreet rechtspositie** goed zijn ontvangen. Opvallend is wel dat bepaalde actoren wezen op neveneffecten van het werken rond deontologie. Privacy en beroepsgeheim kunnen mensen hinderen in het uitvoeren van hun dagdagelijkse taak omdat bij hen het gevoel leeft dat men bijna niets meer mag doen/ondernemen.

(Ook over deze beleidslijn was er bij de sectoren op het terrein te weinig geweten om een gegronde evaluatie te kunnen doen. Zowel in de regionale stuurgroepen, netwerkstuurgroepen als adviesraad kan men moeilijk inschatten wat deze beleidslijn inhoudt. Ook hier kwamen dus voornamelijk bezorgdheden¹⁰⁶ naar boven)

¹⁰⁵ Er moet zowel op wettelijk (federaal) als op organisatorisch en ethisch-deontologisch vlak afstemming gezocht worden met betrekking tot de mogelijkheden en de wenselijkheden van gegevensverwerking via elektronische opslag van gegevens. Dit is een werk van lange adem.

¹⁰⁶ Vrees voor nieuw registratiesysteem bovenop alle andere sectorale systemen, voor registratie in functie van beleid eerder dan in functie van de cliënt, voor kostprijs in termen van tijd en middelen, voor elektronisch cliëntdossier, voor het gebruik van het rijksregisternummer als sleutel voor de koppeling tussen systemen, voor de complexiteit van het dossier, ...

12. Trajectbegeleiding

12.1. Wat waren de doelen?

Het doel van de trajectbegeleiding is het ondersteunen en bevorderen van het hulpverleningstraject – van de toegang tot de afronding- voor de cliënt. Zoals bepaald in het decreet, is de Vlaamse regering verantwoordelijk voor de organisatie, de taken en de werking van de trajectbegeleiding.

12.2. Gelopen proces

In december 2004 werd door het team beleidsondersteuning een *'plan van aanpak trajectbegeleiding'* uitgewerkt. De nota voorzag dat de organisatievorm van trajectbegeleiding zich tussen twee polen moest positioneren: aan de ene kant die van een eigen, intersectorale organisatiestructuur met eigen personeelsbezetting en aan de andere kant die van een samenwerkingsverband van diverse bestaande, sectorale vormen van aanbod die intersectoraal toegankelijk zou zijn. Vervolgens zijn er **geen concrete acties** meer ondernomen voor het opstarten van een apart spoor trajectbegeleiding. Het kabinet besliste vrij snel (2006) dat trajectbegeleiding niet meer voor de toenmalige legislatuur was¹⁰⁷. Vanaf dit moment werd trajectbegeleiding voornamelijk bekeken in het licht van *'hulpcoördinatie'*, dat als opdracht geformuleerd staat bij de netwerken RTJ. Bij het opstellen van het Vlaams Beleidsplan werd wel tegen 2009 de opmaak van een Vlaams rapport gepland (actie 9.3) die de visie en de nood aan trajectbegeleiding beter in kaart zou moeten brengen. Het rapport moest afgestemd zijn op de acties met betrekking tot continuïteit in de netwerken RTJ.

12.3. Resultaten

Buiten een *'plan van aanpak trajectbegeleiding'*, werden er nog geen resultaten bereikt omtrent trajectbegeleiding. Ook na het rapport over hulpcoördinatie in de netwerken RTJ¹⁰⁸, werden er nog geen verdere stappen ondernomen rond trajectbegeleiding als apart spoor. Het Vlaams rapport over de visie en de nood aan trajectbegeleiding, afgestemd op de acties met betrekking tot continuïteit (VBP, actie 9.3) werd nog niet gerealiseerd. Als gevolg daarvan kon men ook nog geen effecten optekenen van de beleidslijn.

12.4. Zijn de beoogde doelen bereikt?

Geen van de beoogde doelen met betrekking tot trajectbegeleiding zijn totnogtoe bereikt. Er zijn nog geen bepalingen vastgelegd door de Vlaamse Regering omtrent de organisatie, de taken en de werking van trajectbegeleiding. Uit verschillende evaluaties en rapportages wordt de nood aan trajectbegeleiding echter benadrukt. Dit niet alleen vanuit de hoek van de toegangspoort, maar nu ook in functie van maatschappelijke noodzaak. Ook wordt het vaak in één adem genoemd met de realisatie van een betere hulpcoördinatie in functie van overbruggingshulp en van de methodiek cliëntoverleg IJH (zie evaluatienota Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp).

¹⁰⁷ Nota aan het managementcomité van 14 mei 2007 (tussentijdse stand van zaken implementatieproces IJH)

¹⁰⁸ *Praktijkrapport Hulpcoördinatie en continuïteit van de jeugdhulp in de netwerken RTJ*, goedgekeurd door managementcomité op 19 januari 2009.

12.5. Belemmerende factoren

Het **ontbreken van budgettaire middelen** is een eerste belangrijke factor die het ontwikkelen van trajectbegeleiding als apart spoor belemmerend¹⁰⁹.

Ten tweede werd het uit enkele evaluatierapporten en nota's duidelijk dat een **aantal beleidslijnen eerst verder uitgewerkt moe(s)ten worden** alvorens men verder kan gaan met trajectbegeleiding. Zo verwacht men vanuit IJH dat de netwerken RTJ en hun vooruitgang met betrekking tot het thema 'hulpcoördinatie' meer helderheid zal brengen in de aanpak van het concept. Eveneens wordt de link gelegd met de toegangspoort (voor de hulpcoördinatie in het traject naar de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp) en het luik maatschappelijke noodzaak (voor hulpcoördinatie in het nog verder te specificeren traject van en naar het Adviesbureau Jeugdzorg/Vertrouwenscentra Kindermishandeling). Men wacht dus op het helder krijgen van deze processen alvorens verder te kunnen gaan met het uittekenen van een vorm van trajectbegeleiding.

Ten slotte heerst er nog steeds een **onduidelijkheid** over zowel het concept (trajectbegeleiding als functie of trajectbegeleider als figuur) als het organisatorisch aspect (hoe moet zo'n trajectbegeleiding georganiseerd worden?).

12.6. Voorwaarden voor welslagen van de beleidslijnen

De realisatie en het helder krijgen van de link tussen de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp, de toegangspoort, de processen rond maatschappelijke noodzaak en de netwerken niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp worden als belangrijke randvoorwaarde gesteld alvorens men het proces rond trajectbegeleiding kan opstarten.

¹⁰⁹ Ook bevestigd in de gesprekken met het managementcomité

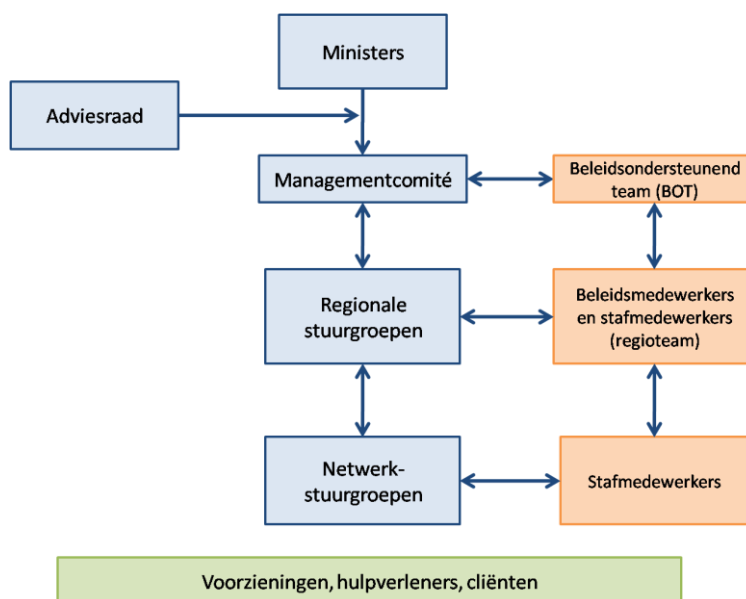
Deel II - Beleidsafstemming

13. Inleiding

De beleidslijn *beleidsafstemming* bespreken vraagt een andere aanpak dan de andere beleidslijnen aangezien dit niet gezien kan worden als een proces dat gelopen is. Onder beleidsafstemming worden de instrumenten en structuren verstaan die ingezet worden om het hele veranderingsproces in goede banen te leiden. Het doel van deze instrumenten en structuren is het **mogelijk maken van afstemming en samenwerking** tussen de betrokken actoren van Integrale jeugdhulp. Zoals de memorie van toelichting het beschrijft moet er afstemming op alle niveaus bereikt worden: van de individuele jeugdhulpaanbieder in een regio tot de centrale beleidsorganen van de jeugdhulpverlening. Met de instrumenten ingezet onder de beleidslijn '*beleidsafstemming*' streeft men naar het oprichten en uitbouwen van een samenwerkingsstructuur die **beleidsafstemming** op de diverse niveaus mogelijk maakt.

De structuren en instrumenten ingezet zijn velerlei. Enerzijds zijn er de intersectorale overlegstructuren zoals het managementcomité (MC), de adviesraad (AR), de regionale stuurgroepen (RSG), en de netwerkstuurgroepen (NWS). Anderzijds heb je ook de beleidsinstrumenten zoals het Vlaams beleidsplan en de regionale beleidsplannen, het Vlaams Minimumprogramma, de convenanten, de samenwerkingsprotocollen, en praktijkrapportages. En tenslotte zijn er nog de ondersteuning vanuit het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: het beleidsondersteunend team (BOT), de regionale beleidsmedewerkers en zijn stafmedewerkers. Een deel van deze structuren en instrumenten werden vastgelegd in het decreet van 2004 en zijn uitvoeringsbesluiten (juni 2004, december 2005). Anderen ontstonden als antwoord op een geïdentificeerde nood. Een vereenvoudigde weergave van de structuren van IJH vindt u in onderstaand schema.

Figuur 2: vereenvoudigde weergave van de structuren van IJH.



In deze nota wordt een beschrijving gegeven van hoe de instrumenten en structuren vorm hebben gekregen en wordt een antwoord geformuleerd op de vraag of deze structuren hun rol kunnen vervullen en de instrumenten hun doel bereiken. Verder wordt er gekeken naar factoren die het proces of de uitwerking en het gebruik/ de uitvoering van de instrumenten bemoeilijken.

14. Managementcomité Integrale jeugdhulp (MC)

14.1. Structuur en samenstelling

Het Managementcomité is **samengesteld** uit de administrateurs-generaal van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), het agentschap Kind en Gezin, het agentschap Jongerenwelzijn en het agentschap Zorg en Gezondheid, de secretarissen-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) en het departement Onderwijs en Vorming. Het MC wordt sinds 2007 **voorgezeten** door de heer Marc Morris, secretaris-generaal van het departement WVG. Hoewel een beurtrol voor het voorzitterschap voorzien was volgens het besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004¹¹⁰, werd dit niet aangehouden. Het **secretariaat** wordt opgenomen door het beleidsondersteuningsteam (BOT) IJH van het departement, zoals voorzien in de regelgeving. De bepalingen in het besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 met betrekking tot de concrete samenstelling en werking van de Managementcomité worden in de realiteit nageleefd.

14.2. Werking van het MC

Het Managementcomité Integrale jeugdhulp komt gemiddeld 7 keer per jaar samen¹¹¹. De agenda wordt voorbereid door de secretaris van het Managementcomité in samenwerking met de projectleider Integrale jeugdhulp. Op basis van uitgebreide nota's van het BOT wordt op het MC toelichting gegeven door de projectleider. Hierop neemt het Managementcomité beleidsconclusies en beslissingen die opgenomen worden in het verslag. Die nota's zijn sinds 2008 gebaseerd op informatie uit praktijkrapportages.

14.3. Opdrachten van het MC

De opdracht van het MC bestaat erin 1) intersectorale afstemming en samenwerking op beleidsvlak te realiseren, zodat sectorale ontwikkelingen compatibel zijn met de intersectorale dynamiek in het kader van de Integrale jeugdhulp; 2) advies te verstrekken aan Vlaamse regering met betrekking tot aanpassingen van sectorale erkennings- en subsidiëeringsnormen aan IJH, en 3) de uitvoering van IJH op te volgen en te verzekeren. Ook dient het MC de regionale beleidsplannen goed te keuren en het Vlaams Beleidsplan op te stellen. We bespreken de uitvoering van de verschillende opdrachten één voor één.

14.3.1. Afstemming en samenwerking op beleidsvlak: een horizontale en verticale aanpak

Om een maximale **afstemming tussen de betrokken actoren** te bereiken, worden een aantal technieken gebruikt. Enerzijds dient het managementcomité er voor te zorgen dat er horizontaal – tussen sectorale administraties – voldoende overleg en afstemming is. Anderzijds moet het managementcomité ook waken over voldoende afstemming tussen de verschillende niveaus:

¹¹⁰ Vlaamse regering. (11 juni 2004). *Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de Integrale Jeugdhulp en van de regio's IJH en tot regeling van de beleidsafstemming IJH.*

¹¹¹ 3 vergaderingen in 2004, 8 vergaderingen in 2005, 8 in 2006, 8 in 2007, 6 in 2008, 7 in 2009 en voor wat betreft de eerste helft van 2010, 3 keer.

Vlaams, regionaal (provinciaal) en subregionaal (verticale afstemming). De laatste vorm van afstemming wordt op drie verschillende wijzen gegarandeerd. *Ten eerste* worden er, via praktijkrapportages en praktijkevaluaties, op systematische wijze adviezen verzameld en gesynthetiseerd vanuit de zes Vlaamse regio's. Hieraan worden door het beleidsondersteunend team en de beleidsmedewerkers beleidsadviezen gekoppeld, welke vervolgens voorgelegd worden aan het Managementcomité. *Ten tweede* plant men jaarlijks een ontmoeting tussen een delegatie van het Managementcomité en een vertegenwoordiging van de Regionale Stuurgroepen. De eerst werd in 2009 georganiseerd. *Ten derde* besliste het managementcomité tot een wekelijks overleg tussen de beleidsmedewerkers van de regio's en de projectleider van IJH.

Voor het versterken van de **samenhang en samenwerking tussen de sectorale administraties**¹¹² (horizontale afstemming) werd *ten eerste* de intersectorale administratieve werkgroep IJH (**IAWG**) in het leven geroepen. Hiermee wil men systematisch overleg garanderen tussen de betrokken administraties. De IAWG komt pas sinds 2007 samen. Sinds 2008 vergadert de werkgroep steeds vóór de vergadering van het Managementcomité. Dit overleg dient dan ook hoofdzakelijk als voorbereiding op de bespreking van het Managementcomité. Op de agenda van de IAWG staan de inhoudelijke bespreking van de praktijkrapporten, de bespreking van nieuwe evoluties binnen IJH en de sectoren, en de bespreking van knelpunten in de integrale werking. De IAWG is samengesteld door personen uit de sectorale administraties (ambtenaren) op Vlaams niveau en de medewerkers van IJH (BOT en BMW). *Ten tweede* wordt de samenhang verder versterkt door de organisatie van een **halfjaarlijks info- en communicatiemoment** tussen de medewerkers van de sectorale administraties, de leden van de Adviesraad en de medewerkers van IJH (departement WVG). Dit wordt georganiseerd sinds 2008. Het doel van het informatiemoment is informatie-uitwisseling over relevante beleidsontwikkelingen, het signaleren van mogelijke knelpunten en opportuniteiten, en het vaststellen van een mogelijk impact (consequenties) van bepaalde keuzes. *Ten derde* gebeurt de afstemming tussen leidend ambtenaren ook door onderling overleg tijdens de vergaderingen van het managementcomité waar zowel de verschillende beleidslijnen van het decreet (evoluties, evaluatie, beslissingen en aanbevelingen) als de sectorale ontwikkelingen op de agenda staan. *Ten vierde* ontwikkelde men vanuit het BOT de "*IJH-toets*" als instrument om de beleidsafstemming tussen de sectorale administraties en met het IJH-beleid te faciliteren. Dit instrument wordt echter momenteel nog niet gebruikt.

14.3.2. Advies te verstrekken aan Vlaamse regering.

Het Managementcomité kreeg met het decreet en het uitvoeringsbesluit de opdracht mee om advies te verstrekken aan de Vlaamse regering met betrekking tot aanpassingen van sectorale erkennings- en subsidiëringnormen aan Integrale jeugdhulp. Momenteel is echter bij IJH geen advies bekend dat geformuleerd werd door het Managementcomité IJH aan de betrokken ministers. Het managementcomité leverde wel verschillende adviezen aan de minister met betrekking tot de toegangspoort en rond de versterking van de crisishulp¹¹³.

14.3.3. De uitvoering van IJH opvolgen en verzekeren

Met managementcomité IJH heeft ook als opdracht de uitvoering van het decreet IJH op te volgen en te verzekeren. Dit doet ze in samenwerking met het beleidsondersteunende team aan de hand van voortdurende feedback en evaluatiemomenten, en met het Vlaams beleidsplan als ondersteunend instrument.

¹¹² ook opgenomen als operationele doelstelling in het Vlaams beleidsplan (OD21)

¹¹³ Kabinet Minister Vandeuren

14.4. Stimulerende factoren

De formele structuur van het managementcomité (zoals geformuleerd in het uitvoeringsbesluit) wordt door zijn leden als een stimulerende, positieve factor gezien. Het is een goed geleid en georganiseerd forum waar de zes leidend ambtenaren van de betrokken sectoren op een open en constructieve manier discussiëren.

14.5. Belemmerende factoren¹¹⁴

Uit de gesprekken met de leden van het managementcomité komen een aantal belangrijke bevindingen naar boven. De grootste belemmerende factor voor de leden van het managementcomité in het realiseren van zijn opdrachten is de slagkracht en het mandaat van het orgaan. Het managementcomité IJH is in formele zin het hoogst ambtelijke orgaan maar heeft als collectief geen bevoegdheid om in te grijpen op de manier waarop de afzonderlijke sectoren functioneren. Dit neemt niet weg dat de leidend ambtenaren geacht worden om in de eigen sectorale administratie en in het eigen beleid de beslissingen omtrent Integrale jeugdhulp mee te implementeren. We krijgen echter gemengde signalen over de mate waarin dit gebeurt. Hier spelen vermoedelijk twee elementen mee. Ten eerste worden de sectoren gekenmerkt door een dienstverlening via onafhankelijke, private voorzieningen met sterke koepels, die enkel kunnen worden aangestuurd via erkenning en subsidiëringsregelingen, hetgeen de mogelijkheid tot directe aansturing van de voorzieningen door de betrokken agentschappen beperkt. Ten tweede hebben de agentschappen zelf ook een bepaalde mate van autonomie waardoor zij niet zomaar hiërarchisch aangestuurd kunnen worden. De beleidskeuzes van de minister(s) hebben hier ook een invloed op.

Een tweede element is dat het managementcomité pas beleidsmatig iets kan veranderen via **de betrokken ministers**. Maar ook hier wordt IJH gekenmerkt door enige complexiteit. Het beleid Integrale jeugdhulp verbindt namelijk twee beleidsdomeinen: onderwijs en welzijn. Dit betekent dat er twee ministers betrokken zijn bij het beleid die, waar nodig, sturend kunnen optreden naar eigen onderliggende administraties toe. En ook deze betrokkenheid speelt de uitvoering van het beleid parten. Vanuit verschillend actoren bleek bijvoorbeeld dat de positie van de minister van onderwijs niet altijd voldoende duidelijk is. Er is weinig zicht op zijn betrokkenheid en standpunt naar IJH toe. Vanuit het **Welzijnsdomein** is de positie van de minister duidelijker. Dit is ook niet onlogisch aangezien vijf van de zes partners van IJH onder deze minister ressorteren. Maar ook hier geven de bevroegde leden aan dat er in het verleden vanuit de minister onvoldoende standpunt ingenomen werd om op een aantal punten van de IJH agenda een doorbraak te bereiken. Eén van oorzaken hier is de frequente wissel van ministers in de periode na het decreet (vier ministers op 6 jaar tijd). Met de huidige minister lijkt hier duidelijk verandering in te komen. Met het goedkeuren van de conceptnota Intersectorale Toegangspoort op 15 december 2010 nam hij een duidelijk standpunt in dat het installeren van de toegangspoort belangrijk is voor een Integrale jeugdhulp.

Over de relatie tussen het managementcomité en het beleidsondersteunend team krijgen we gemengde signalen maar geen volledig helder beeld. De interactie is goed met wederzijds respect en erkenning. Wat echter door verschillende partijen bevestigd werd is, dat het BOT gepercipieerd wordt als een relatief autonoom opererende structuur. De verhouding met de sturing vanuit het MC is in dat opzicht niet helemaal éénduidig.

¹¹⁴ Vanuit de leden van de netwerkstuurgroepen, de regionale stuurgroepen en de adviesraad heeft men weinig zicht op de werking van het managementcomité. Wel durfde men vragen stellen bij de slagkracht en de langetermijn doelstellingen van het orgaan.

De gepercipieerde invloed die leden van het managementcomité zelf menen te hebben op de beslissingen in het managementcomité hangt blijkbaar samen met de mate waarin de sector die ze vertegenwoordigen wordt gevat door de ontwikkelingen van IJH: minder gevat - minder invloed, meer gevat - meer invloed.

Vanuit het BOT geeft men een vierde belemmerende factor aan. In verband met de doelstelling om tot intersectorale afstemming op beleidsvlak te komen, komen de beleids- en stafmedewerkers van IJH op zowel Vlaams als regionaal niveau vaak tot de vaststelling dat er **nog te weinig informatie-uitwisseling** is. Bijvoorbeeld met betrekking tot bilaterale of intersectorale samenwerkingsvormen¹¹⁵ geeft men aan dat er nog te weinig informatiedeling is in het Managementcomité of met het beleidsondersteuningsteam vooraleer er wordt overgegaan tot een bilaterale samenwerkingsvorm. Dit ondanks de vele structuren en overlegmomenten die ingebouwd worden (IAWG, informatie- en communicatiemomenten, ...). Hierdoor krijgt men vanuit het BOT het gevoel dat de betrokken partners langs het IJH beleid heen werken. Dit heeft een niet te onderschatten impact op de geloofwaardigheid van het hele project (een observatie die meermaals werd bevestigd in de focusgroepen). Niet alleen naar geloofwaardigheid maar ook omdat de structuren zoals het managementcomité beperkt zijn in hun mandaat, is onderlinge informatie-uitwisseling en kennisdeling echter het belangrijkste instrument om onderlinge afstemming in beleid te kunnen realiseren.

Een laatste factor betreft de aangeleverde informatie vanuit het beleidsondersteunend team. Ook enkele leden van het managementcomité ervaren een informatie-overload en geven aan dat er hier nog ruimte is om efficiënter om te gaan met informatie.

15. Adviesraad

15.1. Structuur en samenstelling

De Adviesraad is samengesteld uit twee vertegenwoordigers per sector, vier vertegenwoordigers van minderjarigen, een vertegenwoordiger vanuit de kinderrechten en drie vertegenwoordigers van ouders. Momenteel telt de Adviesraad 19 effectieve en 18 plaatsvervangende leden. De Adviesraad wordt voorgezeten door een onafhankelijke deskundige, mevrouw Bea Maes, gewoon hoogleraar bij het Centrum voor Gezins- en Orthopedagogiek van de K.U. Leuven. Het secretariaat van de adviesraad wordt verzorgd door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De concrete samenstelling van de Adviesraad is één keer gewijzigd in die zin dat de Vlaamse Scholierenkoepel zich heeft teruggetrokken uit de Adviesraad. De bepalingen in het besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 met betrekking tot de concrete samenstelling en werking van de Adviesraad worden in de realiteit nageleefd.

15.2. Werking

Gemiddeld komt de Adviesraad vijf maal per jaar samen, maar het aantal keer dat men samen komt hangt samen met het tempo waarop er beslissingen genomen worden door het managementcomité. De werking van de Adviesraad verloopt conform aan de bepalingen in het decreet. Bijkomend worden er naast de effectieve overlegmomenten, de leden van de Adviesraad ook geregeld per mail ingelicht over beslissingen binnen IJH.

¹¹⁵ Actie 21.1 in het Vlaams Beleidsplan 2008-2012

15.3. Komt de Adviesraad tegemoet aan zijn opdracht?

Volgens het kaderdecreet van 7 mei 2004 heeft de Adviesraad als opdracht om “*op verzoek van de Vlaamse regering of op eigen initiatief, gemotiveerde adviezen te formuleren aan de Vlaamse regering met betrekking tot het ontwikkelingsproces en de inhoudelijke beleidskeuzes van de Integrale jeugdhulp*” (art. 35). Ook heeft de Adviesraad als taak om het managementcomité te adviseren over het Vlaams Beleidsplan.

De Adviesraad heeft in de periode van 2005 tot 2010 18 inhoudelijke gemotiveerde adviezen afgeleverd met betrekking tot het ontwikkelingsproces en de inhoudelijke beleidskeuzes van de Integrale jeugdhulp. Eén van deze adviezen was een advies over het Vlaams beleidsplan Integrale Jeugdhulp¹¹⁶ en had dus bij uitstek betrekking op de beleidsafstemming IJH. De andere zeventien adviezen waren inhoudelijke adviezen die ingingen op de beleidslijnen waar IJH aan werkt en de evoluties die plaatsvonden binnen IJH.

15.4. Resultaten

Het beleidsondersteuningsteam IJH heeft een document opgemaakt met een inventaris van de adviezen en een analyse van de mate waarin er al dan niet tegemoetgekomen werd aan het advies. Uit deze analyse concludeerde IJH dat men de voorbije jaren steeds getracht heeft om – waar dit mogelijk was - gevolg te geven aan de adviezen van de Adviesraad. Sterk vereenvoudigd stelt men dat van de 18 adviezen er negen adviezen concreet werden opgevolgd, er aan vijf adviezen deels werd tegemoet gekomen en er aan vier adviezen geen gevolg werd gegeven¹¹⁷.

15.5. Stimulerende factoren

Uit een bevraging van enkele leden van de adviesraad, blijkt dat de leden erg tevreden zijn over de **werking, de organisatie en de voorzitter** van het orgaan. Er is voornamelijk een erg grote tevredenheid over de manier waarop de adviezen tot stand komen en over het voorzitterschap dat opgenomen wordt door prof. Dr. Bea Maes.

Ook geven de leden van de adviesraad (ook de cliëntvertegenwoordigers) aan dat men een goede en **adequate toegang heeft tot informatie**. Ten eerste is er steeds een vertegenwoordiging van het BOT aanwezig op elke vergadering. Alle leden percipiëren dit als een positief gegeven omdat men zo de informatie uit eerste hand krijgt en eventuele onduidelijkheden meteen getackeld kunnen worden. Ten tweede zijn een aantal leden tevens ook lid van een regionale stuurgroep. Langs deze weg heeft men bijgevolg toegang tot extra informatie uit de regio. Ten derde zijn een aantal leden reeds van in het begin betrokken bij IJH, waardoor zij de informatie gemakkelijker in de juiste context kunnen plaatsen.

Naar effecten toe geeft een lid van het managementcomité aan dat de adviesraad een belangrijk orgaan is naar draagvlak toe voor het beleid IJH. Dit kan echter ook in de omgekeerde richting werken: wanneer men draagvlak verliest in de adviesraad, kan dit ook het draagvlak voor IJH bij de voorzieningen beïnvloeden. Uit de gesprekken bleek echter dat de link tussen de adviesraad, de regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen niet altijd zo sterk is. Bij de **leden van de regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen** was het orgaan van de adviesraad weinig gekend. Opvallend was het feit dat een deel van de leden niet wist wie hun sector vertegenwoordigde in de adviesraad. Waar er bij bepaalde sectoren (bvb. CLB) een duidelijke link gemaakt werd tussen de adviesraad en de vertegenwoordigers in de sectoren, is voor andere

¹¹⁶ Advies van 7 maart 2008

¹¹⁷ Alle bevroegde partijen hebben het gevoel dat de adviezen (bepaalde meer dan andere) wel een zekere impact hebben.

sectoren (of groepen, zoals bvb. de cliëntvertegenwoordigers) die link helemaal afwezig. Ook wijzen enkele leden van de adviesraad er op dat de link niet altijd structureel is maar eerder adhoc wordt gemaakt (behalve voor de CLB's). Een reden hiervoor kan zijn dat de leden van de regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen de adviesraad niet als het belangrijkste orgaan zien ter beïnvloeding van de beleidsvoering van IJH. De regionale stuurgroepen hebben immers ook een soort van beleidsadviserend/beleidssignalerende rol. In die zin zit men met een doublure in het adviserend systeem.

15.6. Belemmerende factoren

Een belemmerende factor dat naar boven kwam uit de gesprekken, is het feit dat een adviesraad - naast een positief effect op draagvlak – ook een minder gunstige impact kan hebben op de beleidsvoering. Bij negatieve adviezen kan het een vertragend effect hebben op de uitvoering van een beleidslijn. Een aantal spelers wijst op de uitdaging om sommige sectorale belangenbehartigers in de adviesraad te overtuigen van de meerwaarde van bepaalde onderdelen van IJH en los te komen van hun sectoreigen denkwijze.

16. Regionale stuurgroepen (RSG)

16.1. Structuur en samenstelling

In elke provincie is er een regionale stuurgroep IJH. De samenstelling van de RSG werd in grote lijnen bepaald in het decreet en uitvoeringsbesluit van 11 juni 2004¹¹⁸ (maximaal vijftientig leden onder wie minstens twee vertegenwoordigers per sector die door de jeugdhulpaanbieders van de regio gemandateerd zijn, minstens één vertegenwoordiger van minderjarigen, minstens één vertegenwoordiger van ouders en de regioverantwoordelijke bijzondere jeugdbijstand). In een aantal regio's IJH werd de samenstelling van de regionale stuurgroep uitgebreid volgens de eigenheid van die regio.

De Beleidsmedewerker IJH zit de regionale stuurgroep voor en de stafmedewerkers van het regioteam nemen het secretariaat op. De stuurgroep komt gemiddeld 6 keer per jaar samen.

16.2. Wat is de functie van de regionale stuurgroep?

De regionale stuurgroep heeft als doel de regionale, sectorale en intersectorale afstemming en samenwerking in de regio te bevorderen. Hun opdrachten zijn als volgt geformuleerd:

- *het realiseren van **regionale sectorale en intersectorale afstemming en samenwerking**, zodat regionale sectorale ontwikkelingen, ook op het niveau van de jeugdhulpaanbieders, compatibel zijn met de intersectorale dynamiek in het kader van de Integrale jeugdhulp;*
- *het uitoefenen van een **proactieve rol** in verband met de advisering van het Managementcomité inzake de Integrale jeugdhulp;*
- *het **mobiliseren van de maatschappelijke betrokkenheid** in de regio in verband met de afstemming in al zijn betekenissen, onder meer tussen jeugdhulpvraag of jeugdhulpbehoefte en jeugdhulpaanbod, tussen diverse sectoren en besturen, tussen formele en informele zorg, professionele en vrijwillige inzet;*

¹¹⁸ Vlaamse regering. (11 juni 2004). *Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de Integrale Jeugdhulp en van de regio's IJH en tot regeling van de beleidsafstemming IJH*

- ertoe bijdragen dat **beleidsintenties** in het domein van de *Integrale jeugdhulp van jeugdhulpaanbieders of lokale besturen*, **compatibel** zijn met het regioplan.

De agenda voor de vergaderingen wordt voorbereid door de beleidsmedewerker IJH die tevens de vergadering voorziet. De beleidsmedewerker heeft de opdracht om de beslissingen gemaakt in de regionale stuurgroep op te volgen en te bewaken (zie later). De werking van de regionale stuurgroep is verder vastgelegd in een huishoudelijk reglement.

16.3. Tegemoetkoming van regionale stuurgroep aan functie

Vanuit het uitvoeringsbesluit heeft de regionale stuurgroep een signalerende functie ten aanzien van het managementcomité of het Vlaamse beleid. Dit gebeurt via praktijkrapportages en via jaarlijks overleg tussen de regionale stuurgroep en het managementcomité (zie ook hoofdstuk 14: het managementcomité). De beleidsmedewerkers nemen als voorzitter van de regionale stuurgroep hierin een belangrijke rol op. Zij geven vaak de eerste signalen vanuit de regio mee aan de projectleider IJH op het wekelijkse overleg tussen de beleidsmedewerker en de projectleider. Hiermee probeert de regionale stuurgroep tegemoet te komen aan zijn proactieve rol in verband met de advisering van het Managementcomité.

Uit de gesprekken met het managementcomité bleek enerzijds de signalerende functie, maar anderzijds ook de uitvoerende functie (vertaling van Vlaamse prioriteiten naar regionaal beleid) van de regionale stuurgroep centraal te staan. Dit is echter niet in overeenstemming met hoe de regionale stuurgroep momenteel zijn rol percipieert. Uit de ervaring van de leden van de regionale stuurgroepen blijkt dat men voor een deel wel tegemoet kan komen aan bovenbeschreven opdracht, maar men percipieert zijn huidige functie voornamelijk als een soort regionale adviesraad en doorgeefluik van informatie (top-down en bottom-up). Hierdoor stellen leden zich openlijk vragen over de meerwaarde van het orgaan voor eigen organisaties, wat het engagement in de stuurgroepen niet ten goede komt.

16.4. Stimulerende factoren

In een aantal focusgroepen gaf men aan dat de samenstelling van de regionale stuurgroep zinvol is. Deze partners hebben echter een provinciale werking hebben, terwijl voor andere partners het niveau van de regionale stuurgroep minder evident is.

De beslissingsbevoegdheid van de regionale stuurgroepen over regionale indelingen en de regionale organisatie van een aantal instrumenten/thema's, is ook een stimulerende factor.

16.5. Belemmerende factoren

Zoals boven reeds aangegeven, blijkt dat het opnemen van de opdracht zoals beschreven in het uitvoeringsbesluit voor de regionale stuurgroep niet evident is. We geven enkele belemmerende factoren mee.

Een eerste punt is dat sommige leden van de regionale stuurgroep zich niet altijd gemandateerd voelen om te spreken namens de sector. Ze bevinden zich tussen het belang van de eigen voorziening, het sectorbelang en hun intersectoraal engagement. Dit heeft mogelijk een negatieve invloed op de communicatie tussen regionale stuurgroep, de sectorale platforms en verder naar individuele voorzieningen en hulpverleners. Men voelt zich niet gemandateerd om namens de sector te spreken.

Een tweede element is dat - naar aanvoelen van de leden - de regionale stuurgroep als "stuurgroep" onvoldoende mandaat en slagkracht heeft om effectief aan te sturen. Ten eerste zal de aansturing vanuit de eigen sector steeds voorrang krijgen op IJH initiatieven. Ten tweede heeft men het gevoel dat de regionale stuurgroep in aansturing (regiefunctie) soms voorbijgelopen wordt door het Vlaamse niveau. Bijvoorbeeld bij de lancering van Vlaams geïntroduceerde instrumenten en de

invoering van de Vlaamse prioriteiten hadden de regionale stuurgroepen het gevoel nog weinig inspraak te hebben. Bij het sterker aansturen vanuit Vlaanderen werd er een dubbele boodschap gegeven: er is zowel een hiërarchische Vlaamse aansturing als mogelijkheid tot netwerksamenwerking/netwerkregie. Maar deze dubbele boodschap is verwarrend en voor de leden een bron van frustratie.

Ten derde, omdat de leden van de regionale stuurgroep het gevoel hebben dat de adviserende functie de overhand neemt op de aansturende functie, wordt voor hen het orgaan minder interessant gepercipieerd. Vanuit de leden en de beleidsmedewerkers geeft men inderdaad aan dat de agenda van de regionale stuurgroep voornamelijk gevuld is met communicaties over Vlaamse beslissingen met betrekking tot IJH of met Vlaamse rapporten. Minder vaak worden agendapunten aangebracht die rechtstreeks betrekking hebben op zaken die zich in de netwerken van de regio afspelen. Dit bevestigt het gevoel dat de regionale stuurgroep een weinig sturende functie heeft en dit resulteert in verschillende regionale stuurgroepen in een dalende aanwezigheid.

Een vierde element is dat het voor de partners in de regionale stuurgroep niet altijd gemakkelijk blijkt te zijn om uit hun regionale context te komen en op Vlaams niveau mee te denken over de jeugdhulp. Hierdoor kunnen regionale stuurgroepen moeilijker hun proactieve rol vervullen.

Een laatste punt is de openheid en bereidheid van de leden om samenwerkingsverbanden binnen de context van IJH aan te gaan. Soms kiezen partners er bewust voor om bepaalde intersectorale thema's niet aan te kaarten en ze buiten de IJH context aan te pakken. Dat heeft echter een negatieve invloed op de geloofwaardigheid van het project IJH naar buitenstaander en andere partners toe. Echter, over de ruimte die partners krijgen om dit te doen, komen gemengde signalen naar boven. Leden geven aan dat bepaalde thema's binnen de context van IJH niet kunnen opgenomen worden omdat ze onvoldoende aansluiten bij de belangrijkste uitgangspunten en/of prioriteiten van IJH. Dit wijst opnieuw op verschillende percepties tussen Vlaams afgevaardigden en de actoren in de regio's over de ruimte en de functie van de regionale stuurgroep.

17. Beleidsmedewerker en stafmedewerkers (regioteams)

17.1. Wat is de functie van de beleidsmedewerker?

Zoals omschreven in het decreet IJH neemt de Beleidsmedewerker IJH de verantwoordelijkheid op voor de voortgang van het proces Integrale jeugdhulp in de regio. Dit houdt de **volgende taken** in:

- *het waken over de totstandkoming van het Regioplan Integrale jeugdhulp;*
- *het voorzitten en het organiseren van de werkzaamheden van de regionale stuurgroep;*
- *het volgen en bewaken van de afspraken, gemaakt in de regionale stuurgroep;*
- *het introduceren van de werkingsprincipes van de Integrale jeugdhulp binnen de regio;*
- *het signaleren van knelpunten, met oplossingsvoorstellen, aan het MC.*

De beleidsmedewerker heeft een sleutelpositie. Als voorzitter van de Regionale Stuurgroep en als medewerker van IJH is hij/zij de brug tussen het Vlaamse en regionale niveau.

Het managementcomité heeft in het Vlaams Beleidsplan de opdracht gekregen om de rol en positie van de leden van het team IJH te concretiseren en te expliciteren in transparante procedures. Hoewel dit voortdurend in evolutie is, heeft dit tot nog toe vorm gekregen in het werken met een bepaald proces voor besluitvorming (aan de hand van praktijkrapportages, zie boven), maar ook in het wekelijkse overleg tussen de projectleider IJH en de beleidsmedewerkers en in de jaarlijkse vergadering tussen het managementcomité en een vertegenwoordiging van de Regionale Stuurgroepen.

17.2. Tegemoetkoming van beleidsmedewerker aan functieomschrijving

De beleidsmedewerker neemt de opdrachten op die voorzien zijn in het decreet. In de loop der jaren is de rol van de beleidsmedewerker echter verschoven van procesondersteunend werk naar meer aansturing van processen. Men is sinds 2008 geleidelijk overgegaan van een werking met zes beleidsmedewerkers naar een werking met drie beleidsmedewerkers voor de zes regio's IJH.

Nadat enkele beleidsmedewerkers vertrokken, nam het management van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin eind 2008 de beslissing om deze mensen niet te vervangen. Dit o.a. vanuit de idee dat er meer afstemming zou gerealiseerd worden tussen de regio's als één en dezelfde persoon twee regio's onder zich heeft als beleidsmedewerker. Deze persoon stuurt deze dan op een meer uniforme wijze aan en het wekelijks overleg tussen de beleidsmedewerkers en de projectleider is gemakkelijker te voeren met drie dan met zes beleidsmedewerkers.

Het feit dat de beleidsmedewerker twee regio's dient aan te sturen heeft een effect op de jobinvulling van zowel de stafmedewerkers als de beleidsmedewerker. Men observeerde ook een effect op de processen in de regio's.

- Het doorvoeren van het personeelsplan heeft ertoe geleid dat de stafmedewerkers in de regio (die de beleidsmedewerker ondersteunen) contractuele ambtenaren zijn geworden¹¹⁹. Dit verandert fundamenteel de positie van het regioteam.
- De stafmedewerker die tot nog toe heel sterk ondersteunend aanwezig was in de netwerken en in de regio krijgt nu een meer aansturende/coördinerende rol in de netwerken en in de regio zelf.
- Voor de beleidsmedewerkers betekende de verschuiving dat verslaggeving naar het Vlaamse niveau en bijstelling van de activiteiten in de regio vanuit de richtlijnen van Vlaanderen een belangrijkere plaats kregen in zijn/haar takenpakket.
- De evolutie in IJH naar meer centrale aansturing (infra) en minder louter regionale invulling heeft een effect op de manier van werken in de regio. Men is immers meer gebonden aan Vlaamse keuzes en Vlaamse planning.

17.3. Belemmerende factoren

Een aantal factoren bemoeilijken de taak van de beleidsmedewerker. Wat betreft de positie van de Beleidsmedewerker kan men stellen dat hij **zonder hiërarchisch mandaat** toch de verantwoordelijkheid en de opdracht heeft om Integrale jeugdhulp in de regio te implementeren. Hij moet daarbij (aan) sturend kunnen optreden, rekening houdend met het feit dat de implementatie van IJH nog steeds op het voluntarisme van de voorzieningen steunt en de sectorale steeds sterker zal doorwegen op de intersectorale aansturing.

Een tweede element is dat, gegeven het **beperkt mandaat en de beperkte middelen** die beleidsmedewerkers ter beschikking hebben, zij op zoek moeten gaan naar afstemming, vertrouwen en engagement op basis van hun relatie met de actoren in de regio. Hiervoor moeten zij verkennen, aftasten, lobbyen, verleiden, 'netwerken', en onderhandelen. Aangezien de beleidsmedewerker nu twee regio's dient aan te sturen, betekent dit echter ook dat de hij/zij nu minder beschikbaar is en minder tijd kan investeren in zijn/haar relatie met de actoren. Deze relatie is echter het belangrijkste werkinstrument van de beleidsmedewerker. Hierdoor stijgt de druk en de stress voor zowel de stafmedewerkers als de beleidsmedewerkers.

¹¹⁹ Voorheen waren zij in dienst van vzw's

Een derde element is dat de beleidsmedewerkers geconfronteerd worden met gevoel van een dubbele loyaliteit. Enerzijds verdedigen zij de Vlaamse beleidslijnen (waar ze substantieel aan bijdragen door nota's en rapporten af te leveren) en anderzijds vertegenwoordigen zij de regio als voorzitter de regionale stuurgroep.

18. Het beleidsondersteuningsteam (BOT)

18.1. Werking van het BOT

Het beleidsondersteuningsteam (BOT) als flankerend en ondersteunend orgaan van het managementcomité IJH bestaat momenteel uit acht medewerkers van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Hieronder zijn één secretariaatsmedewerker, één projectleider en zes stafmedewerkers tewerkgesteld. Het team is verantwoordelijk voor de ondersteuning en het secretariaat van het managementcomité. Voor het decreet betekende dit voornamelijk ondersteuning in conceptontwikkeling en begeleiden van het proces van conceptontwikkeling. In de periode na het decreet kwam de nadruk meer te liggen op het voorbereiden van *de implementatie* van de ontwikkelde concepten (uitvoeringsbesluiten voorbereiden, besluit van secretaris-generaal opmaken, instrumenten en richtlijnen uitwerken, evaluaties opvolgen, ...). In die overgangperiode is er ook een wisseling in het team gebeurd, daar sommige mensen zich moeilijker konden vinden in die nieuwe jobinvulling.

18.2. Stimulerende factoren

Het beleidsondersteunend team is een orgaan dat cruciaal is voor de vooruitgang van de implementatie van het decreet. Dit omwille van het deskundige en goed onderbouwde voorbereidende werk dat de stafmedewerkers produceren, maar ook omwille van de kennis en kunde dat in het team huist en beschikbaar is voor de IJH partners. Het team heeft, door zijn positie ten opzichte van de zes partners van IJH, een belangrijke verbindende functie. In het beleidsvoorbereidende proces gaan zij immers op zoek naar mogelijkheden en oplossingen, tasten zij gevoeligheden af, en benadrukken het gemeenschappelijke, ... met andere woorden condities creëren waaronder het gedachtegoed van IJH grond kan vinden.

18.3. Belemmerende factoren

Enkele belemmerende factoren werden aangegeven door de bevraagde partners. Vanuit de sectoren heeft men het gevoel dat het BOT soms te zwaar doorweegt op de beslissingen in IJH. Hier speelt de kennisfactor een rol. Hoewel de grote hoeveelheid documenten getuigt van een goede wil om open en genuanceerd te communiceren, wordt het bij de ontvangers net gepercipieerd als weinig transparant wegens de grote hoeveelheid. Bijna alle leden geven aan het overzicht te verliezen. Net dat overzicht heeft het BOT wel. Hierdoor hebben leden het gevoel dat het BOT te veel invloed kan uitoefenen op de beslissingen en keuzes omtrent de implementatie van het decreet.

Een tweede element dat de respondenten aangeven is de betrokkenheid van de partners bij het beleidsvoorbereidend proces of de uitwerking van instrumenten. Ondanks de vele overlegstructuren die opgezet worden, geeft men aan dat er niet altijd voldoende ruimte is voor betrokkenheid bij het *voorbereidend* proces. De betrokkenheid wordt voornamelijk georganiseerd bij de goedkeuring, maar minder bij de voorbereiding, zo geeft men aan.

Voornamelijk vanuit het managementcomité kwam ook de bedenking dat het BOT zichzelf soms dreigt te verliezen in zijn enthousiasme. Het BOT pakt verschillende beleidslijnen tegelijkertijd aan, wat de samenhang niet altijd ten goede komt. Twee leden van het managementcomité gaven aan dat men hier vanuit het managementcomité sterker zou moeten aansturen.

Een laatste element is de door partners gepercipieerde neiging van het BOT tot het procedureren, bureaucratiseren en verambtelijken van instrumenten en modellen, waardoor er vervreemding

optreedt bij hulpverleners. Dit wordt ook aangetoond door het vervreemdingseffect van concrete instrumenten.

19. Vlaams Beleidsplan (VBP)

19.1. Totstandkoming

Het Vlaamse beleidsplan vindt zijn basis in de regioplannen van de zes regio's Integrale jeugdhulp die begin oktober 2007 bij het Managementcomité Integrale jeugdhulp werden ingediend. Uit deze regioplannen werden zowel de adviezen aan het Managementcomité als de regionale acties met een Vlaamse dimensie geselecteerd. Daarnaast werden in het beleidsplan ook thema's opgenomen die niet in de regioplannen vermeld zijn, maar die toch relevant zijn voor het Integrale jeugdhulpbeleid van de toekomst. Zo zijn ook het "convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de Integrale jeugdhulp 2007-2009" en de essentiële beleidslijnen modulering en onderscheid, het decreet rechtspositie van de minderjarige in de Integrale jeugdhulp en de intersectorale toegangspoort in het Vlaams beleidsplan opgenomen.

Voor de inhoud van het Vlaams beleidsplan werd het decreet niet volledig gevolgd. De regelgeving bepaalde dat het Vlaams beleidsplan gebaseerd moest zijn op de regioplannen. Dit was een zeer moeilijke oefening omwille van het feit dat de zes regioplannen uiteraard inhoudelijk sterk verschilden. Er werd bij de opmaak van het Vlaams beleidsplan getracht om op Vlaams niveau de grootste gemene deler te vinden tussen de regioplannen en toch ook hun prioriteiten mee te nemen naar het Vlaamse niveau. Omwille van de inhoud van de regioplannen werd beslist om het aspect beleidsrelevante informatie (zoals beschreven in artikel 39, §2, punt 1 van het decreet) eruit te laten, omdat dit veel te complex was om dit op Vlaams niveau weer te geven en dit bovendien op dat moment geen grote meerwaarde had. Deze informatie werd trouwens ook opgenomen in de regioplannen. Voor het overige beantwoordt het plan aan de inhoud voorgeschreven door het decreet, met name een Vlaamse beleidsvisie en een Vlaams actieplan.

19.2. Hoe wordt de uitvoering van de beleidsplannen opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd?

Het beleidsondersteuningsteam (BOT) IJH kreeg de opdracht om de timing, zoals in het beleidsplan opgenomen, op te volgen in het licht van de vastgelegde prioriteiten. Verder kreeg het BOT de taak om jaarlijks **een Vlaamse jaarplanning** op te stellen voor de uitvoering van het Vlaamse beleidsplan. Dit wordt effectief uitgevoerd en de regiot teams trachten hun regionale planning hier maximaal op af te stemmen. Deze jaarplanning houdt een verdere concretisering van acties, engagementen én evaluatiecriteria in. De eerste werd in 2009 aan het MC voorgelegd.

Ook kreeg het BOT de opdracht om jaarlijks een werkingsverslag op te maken. Dit gebeurde een eerste keer in maart 2009¹²⁰. Dit werkingsverslag bevat ook een analyse van de budgettaire impact die het Vlaams Beleidsplan met zich meebrengt. Het **evaluatierapport of werkingsverslag** werd zowel aan het Managementcomité als aan de Adviesraad Integrale jeugdhulp voorgelegd. Over de **resultaten** van die evaluatie kan een numeriek beeld worden gegeven (uitvoering/niet-uitvoering van acties). Er zijn 35 acties van het Vlaamse actieplan uitgevoerd, terwijl er initieel voor 2008 40 acties gepland waren. Er is in 2008 dus 88 % uitgevoerd van het aantal initieel geplande acties. Sommige acties voorzien voor 2008 zijn in de timing verschoven naar 2009 of 2010. Een aantal acties gepland voor 2009 werden dan weer in 2008 volledig uitgevoerd. Er zijn op een totaal van 95 acties in het

¹²⁰ De eerste evaluatie van het Vlaams beleidsplan (en de regioplannen) werd aan het managementcomité voorgesteld op 9 maart 2009. Bron: Integrale jeugdhulp. 9 maart 2009. *Rapport beleidsplanning. Evaluatie 2008 en planning 2009: Vlaams beleidsplan, regioplannen, impactanalyse.*

Vlaams actieplan voor de periode 2008-2012 in 2008 35 acties uitgevoerd. Van het totaal aantal acties in het plan werd dus in 2008 reeds 37% gerealiseerd. Half juni 2010 kan IJH volgende stand van zaken geven: 45 acties opgenomen in het Vlaams beleidsplan zijn uitgevoerd (47%). Heel wat acties zijn verschoven in de tijd en er is in 2008 en 2009 ook gewerkt aan permanente acties die in de voorziene timing gespreid zijn over de periode 2008-2012.

De eerste evaluatie van het Vlaams Beleidsplan leidde tot een **lichte bijsturing**. Het managementcomité stelt na de evaluatie dat IJH als veranderingsproces op drie terreinen dient te worden versterkt: de kwaliteit van het instrumentarium dat IJH aanreikt verduidelijken en verbeteren (wat zijn de doelstellingen, de acties en de middelen ter uitvoering), zoeken naar (nog) meer draagvlak bij de sectoren (administraties, koepels) en kabinetten voor de veranderingen die vanuit IJH beoogd worden, het versterken van het intern management (herschikking werkzaamheden van BOT, BMW en stafmedewerkers van IJH). Dit leidde tot het vastleggen van een **Vlaams minimumprogramma** door het Managementcomité, waarbij **4 prioriteiten**¹²¹ voor de verdere ontwikkeling van Integrale jeugdhulp werden bepaald. Het minimaal Vlaams programma diende in de loop van 2009 en 2010 gerealiseerd te worden. Met het Vlaams minimumprogramma werd er dus gekozen voor nog meer interregionale Vlaamse aansturing (een aansturing die was ingezet op het moment van de goedkeuring van het convenant IJH). Het managementcomité ging akkoord om dit minimaal Vlaams programma ook maximaal, desgevallend via regelgeving binnen de sectoren te verankeren. Aan het BOT wordt gevraagd om dit minimaal noodzakelijke programma voor de netwerken RTJ en CJ met behulp van Vlaamse formats te ontwikkelen. Aan de regioteams wordt gevraagd om maximaal bij te dragen tot het realiseren van het minimaal programma in de netwerken RTJ en CJ. Het managementcomité verwacht in de loop van 2010 ook een **voortgangsrapportage** met betrekking tot de implementatie van deze prioritaire thema's.

Met betrekking tot de andere doelstellingen van het Vlaams beleidsplan, die niet tot het prioritaire programma behoren, kreeg het BOT de opdracht om hier binnen de beschikbare tijd en middelen verder uitvoering aan te geven. Ook de regioteams konden binnen de beschikbare tijd en middelen verder uitvoering geven aan de acties in de regioplannen IJH die niet prioritair waren. Als antwoord op de strengere Vlaamse eisen en aansturing werd er door het managementcomité beslist om middelen (200.000€ per jaar voor de zes regio's) toe te kennen aan de regionale stuurgroepen voor de uitvoering van regiogebonden projecten die kaderen in het regioplan en niet prioritair zijn (zie ook hoofdstuk 7).

In 2010 werd opnieuw een evaluatie (of werkingsverslag) van het Vlaams Beleidsplan verwacht. Dit werd echter uitgesteld met het oog op de resultaten van dit evaluatieonderzoek. In het beleidsplan is ook opgenomen dat jaarlijks er een **explicitering van sectorale engagementen** in (deel)convenanten moet worden geïntegreerd aan de evaluatie. Dit is tot nog toe niet gebeurd.

19.3. Belemmerende factoren

Volgende factoren – die hun basis vinden in de evaluatie van maart 2009 (BOT) en in de gesprekken met de betrokken actoren - werden aangegeven als belemmerend voor de uitvoering van het Vlaams beleidsplan:

¹²¹ De vier prioriteiten zijn: 1) de uitvoering van het actieplan voor de ontwikkeling van een intersectorale toegangspoort, 2) de uitvoering van het BVR mbt de knelpuntdossiers, 3) (voor de crisisjeugdhulpverlening) het operationaliseren van de hulpprogramma's en het opvolgen van de intersectorale engagementen, en 4) (voor de netwerken RTJ) de implementatie van de brede toegang (vorming en bekendmaking op het niveau van het netwerk) de implementatie van het IJH model "cliëntoverleg" (coördinatie) en de implementatie van de IJH verwijsbrief met bijhorende kwaliteitseisen inzake verwijsafspraken (continuïteit). Dit veronderstelt dat er een gedragen standpunt is bij alle betrokken actoren over de minimale eisen op vlak van de inhoud en kwaliteitseisen.

- De uitvoering van het Vlaams Beleidsplan wordt gekenmerkt door tijdsgebrek, een hoog tempo en veel uit te werken acties. Alle leden gaven aan dat het Vlaams Beleidsplan erg ambitieus opgevat is, wat de uitvoering binnen het geplande tijds kader moeilijk maakt. Met het Vlaams minimumprogramma (na de evaluatie van 2009) heeft men nog duidelijkere prioriteiten aangebracht in de planning maar ook hier geven actoren aan dat dit minimumprogramma nog kernachtiger mocht.
- Voor de leden van de regionale en netwerkstuurgroepen bleek het Vlaams Beleidsplan minder een houvast te zijn, daar zij zich (logischerwijs) voornamelijk baseren op de regionale beleidsplannen. Leden scanden het document voornamelijk op doelstellingen die van toepassing zijn op eigen sector.
- Voor de regio's viel het minimumprogramma samen met een sterkere Vlaamse aansturing en de halvering van het aantal regionale beleidsmedewerkers. Beleidsmedewerkers hadden het gevoel dat het Vlaams minimumprogramma tot gevolg had dat de regionale dynamiek (tijdelijk?) verstomde.
- Enkele leden van het managementcomité gaven aan dat het Vlaams Beleidsplan nog te weinig als instrument gebruikt wordt om het engagement van partners op te volgen en om partners aan te sturen. Wegens gebrek aan meetbare indicatoren verbonden aan de doelstellingen biedt het eveneens onvoldoende houvast voor het opvolgen en evalueren van de vooruitgang van het project IJH.

20. Regionale beleidsplannen

20.1. Inhoud

De regioplannen beantwoordden aan de inhoud opgelegd door het decreet IJH. Ze worden op regionaal niveau door het regioteam IJH, de RSG en de netwerkstuurgroepen gehanteerd als instrument om acties op te nemen in de regio en op af te stemmen.

20.2. Gelopen proces

Elke regio heeft een **regioplan IJH** opgemaakt dat werd goedgekeurd door het managementcomité.

Na evaluatie van het Vlaams beleidsplan besliste het managementcomité om over te gaan op een Vlaams minimumprogramma dat in al de regio's uitgevoerd diende te worden. Van de regionale stuurgroepen werd vanaf dan verwacht dat ze hun regioplan en de timing daarvan volledig inschrijven in de realisatie van het Vlaams minimumprogramma. Het regioplan werd dus ondergeschikt gemaakt aan het Vlaams Minimumprogramma. Om de betrokkenheid van voorzieningen in de regio's echter wel te behouden (en op vraag van de regionale stuurgroep), werd beslist om naast het Vlaams minimumprogramma aldus middelen te voorzien voor de regio's voor regiogebonden projecten (zie andere nota).

20.3. Hoe worden de plannen opgevolgd, geëvalueerd, bijgestuurd?

De regioplannen werden een eerste maal geëvalueerd in maart 2009 (samen met de evaluatie van het Vlaams Beleidsplan). De evaluatie is echter wel de weergave van de mening en ervaring van de beleidsmedewerkers van de regio's en werd niet afgetoetst bij de regionale stuurgroep. Verder hebben de beleidsmedewerkers zowel begin 2009 als in juni 2010 een stand van zaken opgemaakt van de uitvoering van het regioplan in hun regio's.

20.4. Belemmerende factoren

Vanuit verschillende bronnen¹²² werden een aantal belemmerende factoren opgesomd die de uitvoering van de regionale beleidsplannen bemoeilijken:

- Wat vaak door medewerkers uit de regio's (regioteams) naar voor wordt gebracht is dat het **afstemmen van het regioplan op de Vlaamse planning** en het Vlaamse programma een zeer moeilijke opdracht is. Vaak werkt een regio volgens een eigen regiospecifieke dynamiek en wordt het inbrengen van een Vlaamse lijn door de partners in de regio als een inbreuk hierop beschouwd. Het managementcomité gaf aan dat het wenselijk is dat de initiële opvatting over de verhouding tussen het Vlaams Beleidsplan en de regionale beleidsplannen (zoals in het decreet beschreven moet het Vlaams beleidsplan gebaseerd zijn op de regionale beleidsplannen) omgekeerd moet worden, en dus dat de regionale beleidsplannen een weerspiegeling moeten zijn van het Vlaams beleidsplan (of dat het op zijn minst duidelijker weergegeven is).
- Het uitvoeren van de acties uit het regioplan is een zeer **arbeids- en tijdsintensief proces** voor de medewerkers in de regio (leden regioteam, hulpverleners, leden RSG). Het tempo ligt te hoog en er zou een realistischer programma moeten gehanteerd worden binnen IJH. Bovendien hangt het uitvoeren van het regionaal beleidsplan samen met het functioneren van de regionale stuurgroep. Belemmerende factoren van het functioneren van de regionale stuurgroep hebben hier dus ook een invloed op.
- Sommige doelstellingen worden of zijn qua uitvoering overgenomen door het Vlaamse niveau, of de uitvoering ervan wordt althans gestimuleerd door ontwikkelingen (andere dan het ontstaan van de projecten) op het Vlaamse niveau. Dat zorgt er voor dat regionale stuurgroepen voor veel aspecten afhankelijk zijn van het Vlaamse niveau om een doelstelling te realiseren, wat **vertragend** werkt. Zoals ook later zal blijken, kunnen de leden in de regionale stuurgroepen zich niet altijd vinden bij de ontwikkelingen op het Vlaamse niveau. Niet alleen werkt dit vertragend, maar moet men ook steeds weer op zoek naar draagvlak in de regio voor de nieuwe ontwikkelingen.
- Uitvoering van acties verloopt vlot wanneer de doelstellingen in het Vlaams beleidsplan/ regioplan nauw aansluiten bij **de noden van de regio**. Doelstellingen zoals communicatie en advisering zijn te algemeen en sluiten weinig concreet aan bij de regio nodig heeft.
- Het **gebrek aan middelen** in de regio's blijft een realiteit en weegt op de **tijdsinvestering** voor deelname aan IJH en de uitvoering van het regioplan. Het team IJH geeft aan dat er een sterke vraag is naar compensatie voor de samenwerking. Maar ook hier durfden sommige leden uit de regionale stuurgroepen de vraag stellen of een compensatie de sectoren wel voldoende zal kunnen overtuigen om deel te nemen. Er bleek nog steeds heel wat weerstand te zijn tegen een verdere responsabilisering van de sectoren in het opnemen van meer engagement (zoals het voorzitterschap van de stuurgroepen) in IJH¹²³.
- Uit de gesprekken met de leden van de regionale stuurgroep viel het op het regionaal beleidsplan voornamelijk gezien wordt als een instrument van het regioteam en minder als een instrument van de regionale stuurgroep zelf.

¹²² Evaluaties, BOT, beleidsmedewerkers, regioteams, aangevuld met informatie uit de evaluatiegesprekken in kader van dit onderzoek.

¹²³ Dit werd aangegeven in alle focusgroepen

21. Convenanten

21.1. Inhoud

Twee convenanten werden reeds opgesteld. Het eerste convenant dateert van 31 oktober 2007, en is getiteld: *'Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de Integrale jeugdhulp 2007-2009'*. Met dit convenant wou IJH verder concretiseren in welke mate en op welke manier de agentschappen, via de instrumenten die Integrale jeugdhulp installeert, kunnen bijdragen tot het realiseren van cliëntgerichte jeugdhulpverlening.

Het tweede is het *"Convenant Integrale jeugdhulp van 30 januari 2008 in uitvoering van het protocol betreffende de samenwerking tussen de minister van welzijn, volksgezondheid en gezin, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie"*. Dit convenant werd opgesteld met als doel een structurele samenwerking met relevante provinciale, regionale en lokale initiatieven te ondersteunen. Het doel van de overeenkomst is dat beide partijen een structurele samenwerking wensen uit te bouwen betreffende de uitvoering van het decreet Integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de rechtspositie van minderjarigen. Bovendien streven zij naar complementariteit en afstemming op het gebied van initiatieven die betrekking hebben op de uitvoering van bovengenoemde decreten.

21.2. Uitvoering

Convenant "Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid", 31/10/2007

Dit convenant werd nog niet als dusdanig aan een individuele evaluatie onderworpen. De doelstellingen en acties uit het convenant werden immers meegenomen in de evaluatie van het Vlaams beleidsplan. Verder kan men voor de bepalingen van de netwerken RTJ, crisisjeugdhulp en maatschappelijke noodzaak (signaallijst verontrustende opvoedingssituaties) in de respectievelijke nota's lezen of de partijen tegemoet gekomen zijn aan hun taken of niet.

Convenant betreffende de samenwerking met de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 30/01/08

In het Vlaams beleidsplan werd bepaald dat IJH de uitvoering opvolgt van het convenant tussen de Vlaamse overheid en de provincies/Vlaamse Gemeenschapscommissie. IJH dient in dit kader jaarlijks overleg te plegen met de provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Dit overleg wordt in de realiteit uitgevoerd en heeft reeds 3 keer plaatsgevonden. Tijdens dit overleg komen uiteenlopende zaken aan bod die betrekking hebben op de samenwerking tussen IJH en de provincies/VGC. Inhoudelijk verschilt dit van regio tot regio.

21.3. Effecten

Convenant "Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid", 31/10/2007

Dit convenant heeft in de ervaring van het BOT en het managementcomité een belangrijk effect gehad op de netwerken en voorzieningen **op regionaal niveau**, gezien de concrete engagementen (ook middelen) die erin zijn opgenomen worden ingezet in de regio's IJH. Verder heeft het ook **op Vlaams niveau** een invloed gehad op de evolutie van IJH de afgelopen jaren. Voor het eerst werden concrete engagementen gezamenlijk op papier gezet waar de sectorale administraties konden naar handelen. In de praktijk betekende dit wel dat er een sterkere Vlaamse aansturing kwam in het project dat nu vaak het moment van "de bocht" binnen IJH wordt genoemd.

Convenant betreffende de samenwerking met de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 30/01/08

Een effect op Vlaams niveau, voor wat betreft de beoogde samenwerking tussen Integrale jeugdhulp, de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, kan teruggevonden worden in de organisatie

van het **cliëntoverleg** in de zes regio's IJH. Deze vloeit voort uit een samenwerking met deze partners, waar de provincies een administratieve en ondersteunende rol hebben en zij ook mee kunnen beslissen tot op een bepaald niveau. Ook versterken de provincies Antwerpen, Limburg en Brussel met personele middelen de **meldpunten crisisjeugdhulp** IJH. Het effect van het convenant verschilt echter van regio tot regio, en zou nader onderzocht moeten worden.

21.4. Belemmerende factoren

Een algemene factor waar rekening mee gehouden moet worden is dat een convenant een vrijwillige overeenkomst tussen partijen. Hierdoor kunnen engagementen moeilijk afgedwongen worden. De implementatie van een convenant heeft bijgevolg tijd nodig.

Het convenant van 31/10/2007 was in vergelijking met het decreet en de uitvoeringsbesluiten een eerste verconcretisering, zowel qua acties als qua engagementen. Desalniettemin was ook dit convenant nog steeds erg ambitieus opgevat, zo gaf men aan in focusgroepen.

Met betrekking tot het convenant betreffende de samenwerking met de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie gaf men, zowel vanuit de provincie als vanuit de beleidsmedewerkers, aan dat het convenant te weinig concreet is uitgewerkt om bindend te zijn voor de betrokken partijen. Ook geven de beleidsmedewerkers aan dat de samenwerking met de provincie afhankelijk is van een aantal factoren (geschiedenis, organisatie en dynamiek van provinciale overheid, bereidheid tot samenwerking). Het convenant wordt gezien als een opportuniteit dat –in geval van een goede voedingsbodem- een duw in de rug kan zijn voor verdere samenwerking.

22. Evaluatie- en praktijkrapporten

De praktijkrapporten zijn een instrument die door het managementcomité in het leven zijn geroepen om op een meer structurele manier tot beleidsvoering te komen waar alle niveaus van IJH bij betrokken zijn. Volgende praktijkrapporten werden reeds ontwikkeld.

- *“Praktijkrapport beschikbaarheid en bereikbaarheid van het hulpaanbod ‘brede instap’ in de netwerken RTJ in Vlaanderen”*. 07/07/08
- *“Praktijk- en evaluatierapport Crisisjeugdhulp. 1 januari tot 30 juni 2008”*. Met beslissingen van het MC, 15/09/08.
- *“Praktijkrapport versterking van een intersectorale praktijk in het omgaan met maatschappelijke noodzaak”*. Versie bespreking MC, 15/09/08.
- *“Praktijkrapport bekendmaking aanbod brede instap vanuit de netwerken RTJ, 2008”*. Met beslissingen van MC, 03/11/08.
- *“Praktijkrapport hulpcoördinatie en continuïteit van de jeugdhulp in de netwerken RTJ, 2008”*. 19/01/09
- *“Praktijk- en evaluatierapport Hulpprogramma's crisisjeugdhulp IJH Vlaanderen, 01-07-2008 tot 31-12-2008”*. 09/03/09
- *“Praktijkrapport hulpaanbod ‘brede instap’ in de netwerken RTJ in Vlaanderen. Juni 2008 - juni 2009”*. Versie MC, 14/09/09.
- *“Praktijkrapport versterking van een intersectorale praktijk in het omgaan met maatschappelijke noodzaak. Sept 2008 – sept 2009”*. Versie MC, 14/09/09.
- *“Praktijkrapport cliëntoverleg, 2009”*. 22/02/10
- *“Praktijkrapport hulpprogramma's crisisjeugdhulp IJH in Vlaanderen over de periode van 01-01-2009 tot 31-12-2009”*. Versie MC, 19/04/10

Over de effecten van de praktijkrapportages op het beleidsproces kan hier weinig gezegd worden, aangezien dat bekeken moet worden in het licht van de individuele beleidslijnen van waaruit het rapport opgesteld werd.

23. Beheersovereenkomsten

Integrale jeugdhulp is zowel in de eerste als in de tweede generatie beheersovereenkomsten van de betrokken agentschappen met de minister van Welzijn en Gezondheid mee opgenomen. In de eerste generatie (2008-2010) zien we Integrale jeugdhulp opgenomen in de beheersovereenkomsten van Kind en Gezin, het agentschap Jongerenwelzijn, en het VAPH. In de beheersovereenkomst van het agentschap Zorg en Gezondheid kan er geen expliciete verwijzing naar Integrale jeugdhulp teruggevonden worden. De tweede generatie beheersovereenkomsten is nog niet consulteerbaar. De leidend ambtenaren geven echter aan dat Integrale jeugdhulp ook hierin een plaats heeft gekregen. Toch geven de leidend ambtenaren aan dat de bepalingen nog steeds erg generiek en soms moeilijk meetbaar zijn (medewerking verlenen, samenwerken aan, coördineren van, deelnemen aan, ...). Met het BOT zijn er wel concretere afsprakennota's, maar die zijn informeel. De beheersovereenkomsten worden momenteel niet echt gebruikt om de leidende ambtenaren en de sectorale agentschappen te responsabiliseren ten aanzien van de uitvoering van het IJH decreet.

24. Cliëntparticipatie

De cliëntparticipatie en cliëntvertegenwoordiging werd in deze evaluatie even aangeraakt, maar gegeven de beperkingen van dit onderzoek hadden we niet de ruimte om hier in de diepte op in te gaan. We geven enkele bevindingen mee, maar verwijzen u voor verdere informatie graag door naar het onderzoek van het beleidsondersteunend team en het Kenniscentrum WVG¹²⁴.

24.1. Context

Cliëntparticipatie in de beleidsvoering is een belangrijk uitgangspunt van Integrale jeugdhulp. Cliëntvertegenwoordigers maken dan ook deel uit van zowel de regionale stuurgroepen, als de Adviesraad en occasioneel van de netwerkstuurgroepen. Zoals bepaald in het decreet en uitvoeringsbesluit, zijn cliëntvertegenwoordigers zowel vertegenwoordigers van de ouders, vertegenwoordigers van de minderjarigen, vertegenwoordigers van kinderrechten (adviesraad), en vertegenwoordigers van ethisch culturele minderheden (soms). Voor de Adviesraad werd het aantal vertegenwoordigers van minderjarigen verdubbeld in de regelgeving.

24.2. Het effect van cliëntvertegenwoordiging

De effecten van cliëntvertegenwoordiging kunnen zich op verschillende vlakken manifesteren. Ten eerste kan de loutere aanwezigheid van cliëntvertegenwoordigers een effect hebben op het beleid of de beleidsaanbevelingen. Door hun aanwezigheid benadrukken ze immers de cliënt als uitgangspunt van de gesprekken en dwingt men de aanwezigen op een andere manier (meer cliëntgerichte manier) naar de opdrachten te kijken. In dit onderzoek werd dit gegeven slechts kort aangeraakt in de sectorale focusgroepen. Een algemene tendens was dat men dit gevoel niet had. Men gaf aan dat, naar hun gevoel, de vertegenwoordiging van cliënten in de vergaderingen een heel beperkt effect heeft op de uitkomst van de vergadering.

Vanuit de cliëntvertegenwoordigers zelf, had één respondent wel het gevoel dat er met hun stem rekening gehouden wordt, maar dit vooral bij het uitschrijven van de regionale projecten.

¹²⁴ "Verslagboek studiedag Cliëntparticipatie in de regio's Integrale Jeugdhulp" (februari 2010).

Desalniettemin blijft het vinden en gemotiveerd houden van de cliëntvertegenwoordigers een uitdaging. Sommige leden durfden openlijk vragen stellen bij het nut van de huidige vorm van participatie.

24.3. Factoren die cliëntparticipatie belemmeren

Uit de gesprekken kwamen twee belangrijke bevindingen naar boven: enerzijds zijn alle actoren overtuigd van het belang van cliëntparticipatie en willen de cliëntvertegenwoordigers ook graag betrokken zijn, maar anderzijds geeft men aan dat de participatie in de huidige structuren van IJH (via regionale stuurgroepen, occasioneel de netwerkstuurgroep en via de adviesraad) geen evidentie is. Eén van de grootste struikelblokken is de **complexiteit van het project Integrale jeugdhulp**, gecombineerd met de vele verschillende actoren, die allen een **eigen jargon** hanteren en een eigen achtergrond hebben. Bovenop het jargon van de verschillende sectoren, komt nog het IJH jargon, het ambtenarenjargon, het academisch jargon en de beleidsterminologie bovenop. De taal is dus een struikelblok en maakt volwaardige participatie en een inbreng in de vergaderingen moeilijk. Cliëntvertegenwoordigers hebben niet altijd de juiste achtergrond om de gesprekken en discussies vlot te kunnen volgen, en om deze ook in de juiste context te kunnen plaatsen (welke belangen of dynamieken spelen in de relaties tussen twee partijen). Een juiste en voldoende begeleiding van de cliëntvertegenwoordigers door het regioteam of via andere partners kan nog onvoldoende gerealiseerd worden.

Een andere belemmerende factor is **de praktische kant van cliëntparticipatie** via de overlegstructuren van IJH. Vertegenwoordigers van jongeren, maar ook andere vertegenwoordigers kunnen tijdens de werkuren zich niet altijd zomaar vrijmaken. Ook moet men zelf tussenkomen in onkosten die met hun engagement gepaard gaan. Dit bemoeilijkt opnieuw de toegankelijkheid van de vergaderingen voor de cliëntvertegenwoordigers.

Een laatste belemmerende factor is dat sommige cliëntvertegenwoordigers enkel uit eigen naam kunnen spreken en niet een bepaalde groep vertegenwoordigen met wie ze kunnen overleggen.

Deel III- Horizontale reflectie

25. Inleiding

In het voorgaande deel werd de analyse per beleidslijn gerapporteerd. In dit deel leest u onze horizontale reflecties. Dit wil zeggen bevindingen die beleidslijnoverschrijdend en dus op hoofdlijnen van belang zijn. Deze zogenaamde horizontale reflectie is uitgesplitst in vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft in vogelvucht de resultaten van het IJH-beleid weer. Het tweede hoofdstuk bespreekt de structurele dimensie van IJH: wat leren we met betrekking tot de structuren die het IJH-beleid in het veld hebben gezet? Het derde hoofdstuk omvat de procesdimensie: wat stellen we vast als we IJH als proces analyseren? Tot slot levert het vierde hoofdstuk een aantal antwoorden op de 'waarom-vraag' van hetgeen we hebben vastgesteld in de voorgaande drie hoofdstukken: waarom bereikte het IJH-beleid bepaalde resultaten wel of niet en functioneerde IJH als structuur en proces op de wijze die we hier rapporteren?

26. De implementatie van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp: resultaten en effecten

26.1. Inleiding

Zoals we in de inleiding van dit rapport en in het hoofdstuk rond het gelopen proces (hoofdstuk 28) reeds stellen, blijkt een effectevaluatie van het decreet momenteel een uitdaging van formaat. Omdat we weinig informatie hadden over de *beoogde effecten*, zullen we ons hier beperken tot het weergeven van de *geobserveerde effecten*. We geven vooraf echter ook een overzicht van de voornaamste behaalde (tastbare) resultaten van de inspanningen in naam van een Integrale jeugdhulp.

Zoals reeds in de inleiding besproken, is het onderscheid tussen output en effect - en bijgevolg een evaluatie van de effecten - moeilijk te maken. Het decreet weerspiegelde voornamelijk de duidelijke keuze voor een aantal instrumenten (modulering, toegangspoort, netwerken, trajectbegeleiding, gegevensverwerking), maar had minder aandacht voor de beoogde doelstelling van het decreet en van elke beleidslijn (hoe dragen de instrumenten bij tot de ruimere doelstelling van het decreet?). Daarenboven werd met het decreet de grote lijnen van de instrumenten vastgelegd, maar dienden deze nog conceptueel verder uitgewerkt te worden. Met betrekking tot output en effect, bleek ook hier geen eenduidige indeling te maken. Immers, wat voor de ene partij een effect is, is voor de andere partij een input. Gegeven de vele betrokken actoren en niveaus van actoren, was deze opdeling niet houdbaar.

Er zijn dus niet altijd duidelijke afgebakende beoogde resultaten (outputs) of (concrete, meetbare) *beoogde effecten*. Dit noch per beleidslijn, noch per betrokken partij (administraties, voorzieningen, hulpverleners, cliënten), noch overkoepelend voor het hele decreet. Om de informatie beheersbaar te kunnen weergeven, maken wij toch een opdeling tussen *geobserveerde resultaten en geobserveerde effecten*. Bij de geobserveerde resultaten geven we per beleidslijn een overzicht van de geleverde inspanningen. Bij de geobserveerde effecten kijken we naar het gepercipieerde effect van het werken rond het decreet IJH bij de betrokken actoren, met name de sectoren, netwerken, voorzieningen en hulpverleners: wat was voor hen de belangrijkste meerwaarde?

26.2. Resultaten per beleidslijn

Wanneer we per beleidslijn de geleverde inspanningen (op Vlaams niveau) van alle betrokken partijen in kaart brengen, kan men niet ontkennen dat er heel wat stappen gezet zijn met het oog op

de implementatie van het decreet. Heel wat van deze inspanningen resulteerden in documenten zoals plannen, concept- en eindnota's, richt- en krachtlijnen, adviezen, kwaliteitseisen, praktijk- en evaluatierapporten en de werkmap. Een aantal van deze inspanningen konden doorvertaald worden en resulteerden in concretere instrumenten of methodieken zoals crisishulpprogramma's, het model cliëntoverleg, vaardigheidstrainingen, bekendmakingscampagnes, de signaallijst, enz. Deze elementen werden reeds uitgebreid besproken in deel I van dit evaluatierapport, maar in onderstaande tabel geven we nogmaals een overzicht.

Tabel 4: geobserveerde resultaten per beleidslijn

Beleidslijn	Geobserveerde resultaten
Modulering & onderscheid	<ul style="list-style-type: none"> • Intersectoraal ontwikkelde (afgebakende) modules en typemodules • Databank modulering • Website Jeugdhulpwijzer, operationeel voor gebruik hulpverleners • Jeugdhulpaanbod van 6 sectoren is beschreven in 5509 modules en 167 typemodules • Van de 167 typemodules is het statuut (RTJ/NRTJ) van 145 typemodules goedgekeurd. 6 typemodules van het VAPH werden rechtstreeks toegankelijk.
Crisisnetwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Installatie van de crisisnetwerken • Diverse richtlijnen mbt crisishulpprogramma's • Middelen voor 29,8 VTE's vrijgemaakt voor meldpunten • Incentive gekoppeld aan prestaties in hulpprogramma vastgelegd in BVR (algemeen + VAPH) • Vormingsaanbod voor medewerkers meldpunt en crisisinterventie. • Registratiesysteem crisishulpprogramma operationeel voor gebruik door voorzieningen • Communicatie ter bekendmaking van programma • Artikel 17 decreet (mbt verzekerd aanbod) opgenomen in sectorale regelgeving AJ, K&G, VAPH • 40-40-20 regeling (onderling partners) • Engagements en bijdrage van vele voorzieningen uit alle betrokken sectoren • 12 hulpprogramma's operationeel met een permanent (24/7) meldpunt voor jongeren in crisis
Netwerken RTJ	<ul style="list-style-type: none"> • Installatie van de netwerken RTJ • Diverse richtlijnen mbt toegankelijkheid, coördinatie en continuïteit voor de netwerken RTJ • Draaiboek brede instap als Vlaams instrument • Ontwikkeling zelfevaluatie-instrument • Kwalitatieve analyse tekorten 'brede instap' • Geplande uitbreiding van personeelscapaciteit in onthaalteams CAW's voor 2011 • Communicatie-acties ter bekendmaking van 'brede instap' • Ontwikkeling vaardigheidstraining voor onthaalmedewerkers • Ontwikkeling van model Cliëntoverleg, operationeel en beschikbaar in alle regio's in Vlaanderen. • Ministerieel besluit mbt subsidie voor cliëntoverleg • Ontwikkeling van verwijsafspraken en verwijsbrief, met introductie van verwijsbrief in systeem van Kind en Gezin
Regiogebonden projecten	<ul style="list-style-type: none"> • Middelen vrijgemaakt • Procedure en richtlijn mbt aanvraag en evaluatie ontwikkeld • 24 projecten goedgekeurd (periode 2009-2010 en 2010-2011)

Maatschappelijke noodzaak/gerechtelijke jeugdhulp	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling signaallijst verontrustende opvoedingssituaties, operationeel voor gebruik hulpverleners. • Diverse nota's en rapportages: praktijkrapporten, reflectiekader, eindnota Gerechtelijke Jeugdhulp, eindnota Maatschappelijke Noodzaak. • Basiscontouren vormingsformat mbt reflectiekader
Intersectorale toegangspoort	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse nota's en rapportages: conceptnota, eindrapportage, implementatieplan • Samenstelling diverse structuren: gemengde werkgroep, bijzondere stuur- en projectgroep • Aanstellen van transitie-manager • Gebruiksklaar aanmeldingsdocument (A-document) • Politieke steun voor uitgewerkt concept
Gegevensverwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Samenstelling Intersectorale Administratieve Werkgroep Elektronische Gegevensverwerking (IAWeG) • Enkele inspanningen mbt registratiesysteem in kader van modulering (stopgezet) en crisishulpprogramma. • Inspanningen mbt deontologie in kader van cliëntoverleg, decreet rechtspositie en maatschappelijke noodzaak.
Trajectbegeleiding	<ul style="list-style-type: none"> • Plan van aanpak trajectbegeleiding (2004)
Beleidsafstemming	<ul style="list-style-type: none"> • Installatie van de structuren: managementcomité, adviesraad, regionale stuurgroepen. • Aanstelling en installatie van het beleidsondersteunend team en regioteams onder departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. • Regioplannen in alle regio's • Vlaams beleidsplan • Convenant 2007-2009 • Convenant 2008 (mbt provincies) • Vlaams minimumprogramma • Werkmap Jeugdhulp

Zoals u kan zien, zijn er per beleidslijn heel wat inspanningen geleverd. Desalniettemin bleek de doorvertaling van deze inspanningen naar concrete realisaties en veranderingen in de praktijk van de jeugdhulpverlening heel wat minder evident. Resultaten van de samenwerking die – in de ogen van de betrokkenen en op basis van percepties over *het gebruik* door de hulpverleners - een concrete verandering voor de cliënt (kunnen) betekenen zijn voornamelijk **het crisishulpprogramma en het model cliëntoverleg**. De andere inspanningen scoren qua gebruik of qua doorvertaling momenteel nog minder goed. Bepaalde leden van het managementcomité en de adviesraad geven ook de netwerken RTJ aan als een belangrijke winst omdat het de samenwerking op het terrein meer kansen biedt.

Opgelet, deze evaluatie werd vanuit een helikopterperspectief aangepakt. Dit betekent dat we voornamelijk gefocust hebben op de grote lijnen en dat de individuele, regionale dynamieken en nuances niet in kaart worden gebracht. Wij zijn er ons echter terdege van bewust dat de inspanningen en bijgevolg resultaten en effecten op regionaal niveau ruimer zijn dan in deze nota wordt weergegeven.

In termen van de uitvoering van het **Vlaams Beleidsplan**, kunnen de inspanningen met betrekking tot de implementatie van het decreet op een andere manier weergegeven worden. Zoals bleek uit een evaluatie uitgevoerd door het beleidsondersteuningsteam, werd in 2008 37% van het totaal aantal acties in het Vlaams beleidsplan voor de periode 2008-2012 gerealiseerd. In juni 2010 was dit reeds 47%.

26.3. Effecten van het decreet Integrale jeugdhulp

Om naar de belangrijkste effecten van de implementatie van het decreet IJH te kunnen peilen, stelden we alle betrokken actoren de open vraag wat voor hen de belangrijkste effecten (of meerwaarden) waren. Zowel bij de sectoren (alle) als bij de administraties is de perceptie van de effecten en de meerwaarde van IJH gelijklopend:

Ten eerste heeft men, zowel op niveau van de netwerkstuurgroepen, de regionale stuurgroepen als de administraties, **elkaar beter leren kennen** en heeft men een beter inzicht verworven in de werking van de andere sectoren.

Ten tweede heeft men het gevoel dat er inderdaad een **grotere openheid is naar samenwerking** toe, en dat er een collectief bewustzijn is gegroeid dat men voor de jongere in de hulpverlening slechts een onderdeel is in een ruimer geheel. Het werken rond Integrale jeugdhulp heeft in ieder geval wel een **intersectorale dialoog op gang gebracht** en een eerste impuls gegeven voor verdere samenwerking. Het decreet heeft actoren immers verplicht om zich ten opzichte van elkaar te gaan verhouden en hun (al dan niet gebrek aan) samenwerking in vraag te stellen.

Naar daadwerkelijke **samenwerking** toe, gaf men vanuit bepaalde sectoren aan dat er **sectoraal** inderdaad meer overleg is gekomen. Ook op intersectoraal vlak is er meer samenwerking maar dit kan ook bilateraal zijn of met partners die buiten de sectoren van IJH vallen (bvb. in het Agentschap Jongerenwelzijn loopt er een samenwerking met de psychiatrie).

In termen van **agendasetting** heeft IJH ook een zeker effect gehad. Vanuit het onderwijsdomein geeft men aan dat zij een aantal begrippen en concepten meegenomen hebben in hun eigen CLB-beleid en opgenomen hebben in de regelgeving. Ook hebben zij mede onder impuls van de moduleringsoefening van IJH, hun aanbod beter omschreven en afgebakend. Vanuit Jongerenwelzijn gaf men aan dat men meer met multifunctionaliteit bezig is en dat het trajectmatige van begeleiding meer in de concepten vervat zit. Ook heeft men het gevoel dat men in de sector meer bezig is met vraagverheldering en diagnostiek.

Andere mogelijke (al dan niet rechtstreekse) effecten van het werken rond Integrale jeugdhulp op administratieniveau zijn weergegeven in onderstaande tabel. We namen hier ook bilaterale samenwerkingsverbanden op, omdat deze ook in de geest van een meer integrale jeugdhulp zijn.

Tabel 5: overzicht van voorbeelden van andere effecten van integraal werken op administratieniveau

Sectorale administratie	Effect op sectoraal beleid
AWW	<ul style="list-style-type: none">• Steunpunt AWW zoekt afstemming met terminologie van IJH voor volwassenenwerking• Samenwerking met CGG op vlak van continuïteit en verwijzing (los van IJH)
CGG	<ul style="list-style-type: none">• Samenwerking met AWW op vlak van continuïteit en verwijzing (los van IJH)• samenwerking met BJB (los van IJH)
Agentschap Jongerenwelzijn (BJB)	<ul style="list-style-type: none">• samenwerking met CLB in experimenteel project rond verwijzing (los van IJH)• Samenwerking met CGG (los van IJH)
Onderwijs (CLB)	<ul style="list-style-type: none">• Samenwerking met BJB in experimenteel project rond verwijzing (los van IJH)• Integratie van bepaalde concepten van IJH in CLB beleid

Ondanks de bovenstaande inspanningen, gaven bijna alle bevraagde partners aan dat de resultaten en effecten onvoldoende in verhouding staan met de kosten van het hele project. In de ogen van alle bevraagde partijen heeft Integrale jeugdhulp, na al die tijd, nog weinig concrete en tastbare resultaten en effecten opgeleverd. In de praktijk van de hulpverlening en naar de cliënt percipieert men weinig concrete resultaten, of moet het effect ervan nog aangetoond worden. Op regionaal en

netwerkniveau geeft men aan dat de instrumenten die gelanceerd werden in de netwerken moeilijk aanslaan en dat het effect hiervan op de cliënt nog moet aangetoond worden.

Ook wordt aangegeven dat het beleid van de betrokken sectoren nog weinig is afgestemd op het intersectorale verhaal. Daarenboven hebben de actoren een gemengd beeld over al dan niet toegenomen *samenwerking* tussen de betrokken partijen. Ten eerste lijken er zich twee stromingen van samenwerking parallel naast elkaar gevormd te hebben: samenwerking binnen IJH en samenwerking buiten IJH. Ten tweede stellen een aantal partijen zich de vraag of de samenwerking zich vormt onder invloed van het decreet Integrale jeugdhulp, of omdat meer samenwerking een onderdeel is van de huidige tijdsgeest.

26.4. Conclusie

Met opnieuw het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten als uitgangspunt, kijken we terug op de realisaties per beleidslijn. Hebben de beleidslijnen hun doelen bereikt? Kon dit binnen de aangegeven tijdslimiet?

- **Modulering:** hoewel de voorbereidingen getroffen zijn (hulpaanbod is omschreven in modules), en er een eerste tool is (databank, jeugdhulpwijzer) om het principe van modulering te gebruiken als werkinstrument, hebben deze voorbereidingen nog weinig doorgewerkt in het bereiken van enkele vooropgestelde lange termijn doelstellingen (moduleringsgedachte installeren, hulpprogramma's ontwikkelen, transparanter aanbod, identificeren van hiaten en overlappingsen). In het proces van modulering en onderscheid werden deadlines meermaals verschoven. Zo werd de deadline voor de goedkeuring van de typemodules verschoven van eind december 2005 naar april 2006, en later naar juni 2006. Ook werd het moduleringsproces bij de voorzieningen verschoven van maart 2007 naar mei 2007.
- **Onderscheid RTJ en niet-RTJ:** met betrekking tot het bereiken van een intersectoraal onderscheid tussen een rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijk hulpaanbod, is men goed op weg maar heeft men het einddoel nog niet bereikt. De finale beslissing voor bepaalde modules zal men in de nabije toekomst nemen als onderdeel van de installatie van de intersectorale toegangspoort.
- **Crisisnetwerken:** met de realisatie van de hulpprogramma's in alle regio's zijn de crisisnetwerken in ruime mate tegemoet gekomen aan hun initiële opdrachten. Omdat, buiten de installatie van de netwerken en de hulpprogramma's, de andere doelstellingen minder duidelijk en dus minder meetbaar zijn, kunnen wij hier niet zeggen dat IJH met zijn beleidslijn crisisnetwerken al zijn beoogde doelstellingen heeft bereikt.
- **Netwerken RTJ:** In vergelijking met de netwerken crisisjeugdhulp, zijn hier de opdrachten en doelstellingen nog minder duidelijk en dus moeilijker meetbaar. Er zijn zowel op Vlaams niveau als op individueel netwerkniveau heel wat inspanningen geleverd met betrekking tot de opdrachten rond toegankelijkheid, coördinatie en continuïteit. Desalniettemin bleek de doorvertaling naar de hulpverleningspraktijk niet altijd evident. Er zijn dus zeker stappen gezet, maar we kunnen niet zeggen dat de doelstellingen (voor zover duidelijk) zijn bereikt.
- **Regiogebonden projecten:** de regiogebonden projecten werden in het leven geroepen om regio's meer ruimte te geven om bepaalde doelstellingen uit het regioplan aan te kunnen pakken. Deze ruimte werd dan ook gecreëerd, hoewel er nog mogelijkheden zijn tot optimalisering van dit instrument.
- **Maatschappelijke noodzaak/gerechtelijke jeugdhulp:** met betrekking tot de beleidslijn rond de gerechtelijke jeugdhulp werd de deadline voor het gevraagde rapport op 31 juli 2005 gelegd. Het rapport werd uiteindelijk kort nadien afgeleverd, namelijk op 14 september 2005. De beleidslijn gerechtelijke jeugdhulp werd echter opgenomen in de beleidslijn

Maatschappelijke noodzaak. Hier is er meer verduidelijking gekomen naar aanpak en concept toe. Er zijn nog geen concrete realisaties.

- **Intersectorale toegangspoort:** de installatie van de toegangspoort is nog niet gerealiseerd. De implementatie van de Intersectorale toegangspoort werd in het decreet vastgelegd op 1 januari 2008. De nieuwe deadline, vastgelegd door kabinet Vandeuren, ligt momenteel op 1 januari 2014. De minister, met steun van de Vlaamse regering, heeft zijn goedkeuring over het project echter uitgesproken, waarmee een belangrijke stap voorwaarts is gezet.
- **Gegevensregistratie:** er is nog geen systeem van intersectorale gegevensverwerking.
- **Trajectbegeleiding:** er is nog geen systeem van intersectorale trajectbegeleiding.
- **Beleidsafstemming:** alle structuren en organen zoals geformuleerd in decreet en uitvoeringsbesluit zijn geïnstalleerd en operationeel. De gevraagde beleidsplannen zijn geleverd.

27. IJH als structuur

Om het decreet IJH te kunnen implementeren, zette de Vlaamse overheid een aantal structuren op die de zes sectoren (en aanverwante partners) op zowel centraal, regionaal als subregionaal niveau samen brachten (zie deel II: beleidsafstemming). We bespreken deze structuren van 'laag naar hoog'.

Op subregionaal niveau zijn partners samengebracht in **netwerken**. Enerzijds werden crisisnetwerken in het veld gezet, met het oog op het realiseren van het project 'hulpprogramma'. Deze netwerken hebben een duidelijk afgelijnde opdracht binnen één beleidslijn en worden hier daarom niet verder besproken. Anderzijds werden de netwerken RTJ opgezet met een veel ruimere en beleidslijnverschrijdende opdracht. Een netwerkstuurgroep tracht hier de opdrachten van het netwerk in goede banen te leiden. De netwerken RTJ zijn voornamelijk verantwoordelijk voor de vertaling en implementatie van de grote IJH-principes (met name toegankelijkheid, continuïteit en coördinatie) in de voorzieningen. De voornaamste problematiek van de netwerken RTJ is een **gebrek aan een duidelijke rolafbakening**. Enerzijds worden de netwerken gestimuleerd om de subregionale dynamiek en eigenheid te laten spelen en de vertaling van de IJH principes te laten aansluiten op wat er in de regio gebeurt. Anderzijds worden de netwerken - steeds sterker - van bovenaf aangestuurd met het oog op een meer generieke en gestandaardiseerde implementatie waarbij de lokale netwerk- en regiodynamiek eerder bijkomstig is. Dit spanningsveld tussen de eigen dynamiek in de regio stimuleren en het van bovenaf gebruiken als implementatiekanaal van generieke instrumenten blijkt alvast voor verwarring en soms frustratie te leiden op het terrein. Daarnaast kennen de vertegenwoordigers binnen de netwerken het probleem van een onduidelijke mandatering vanuit de voorzieningen die ze vertegenwoordigen, en een gebrekkige doorstroming van de informatie en besluiten naar het werkveld.

Op regionaal (feitelijk provinciaal) niveau zijn **regionale stuurgroepen** samengesteld. Zij hebben de opdracht om samenwerking en afstemming (zowel onderling als met het IJH-beleid) op provinciaal niveau te realiseren. Verder hebben zij een adviserende rol ten aanzien van het managementcomité. De regionale stuurgroepen lijken echter eveneens wat gewrongen tussen lokale dynamiek in de netwerken en de Vlaamse structuren, waarbij het gevoel dat ze over te **weinig mandaat en slagkracht** beschikken om effectief aan te sturen, overheerst. Dat mandaat wordt in de ogen van de regionale stuurgroepleden zowel beperkt door de toenemende top-down aansturing vanwege de Vlaamse overheid alsook door de gebrekkige mandatering vanuit de voorzieningen en sectoren die ze vertegenwoordigen. Het gevolg is dat hun rol voornamelijk ingevuld wordt als regionaal adviesorgaan en doorgeefluik van informatie van en naar de subregionale netwerkstructuren en eigen diensten. Dit maakt dat de aantrekkingskracht van de regionale stuurgroepen voor de betrokken diensten en sectoren om actief te participeren, beperkt is.

Op centraal niveau werd het **managementcomité** in het leven geroepen. Het managementcomité heeft de opdracht om het geheel van IJH op te volgen en in goede banen te leiden, inclusief het

werken aan afstemming en samenwerking op beleidsvlak. Het managementcomité zelf lijkt alvast een leerproces doorgemaakt te hebben. Initieel bestond er minstens pleinvrees om met de andere sectoren IJH-afspraken te maken. Zo was er geen consensus over alle facetten van IJH: voor bepaalde beleidslijnen bleek het draagvlak binnen het managementcomité nog niet voldoende breed. Net als bij de regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen betekent dit dat het managementcomité niet altijd alle geledingen van de door hen aangestuurde sectoren kan of wil overtuigen van het belang van bepaalde instrumenten of beslissingen. Toch lijkt er momenteel wel een groeiende consensus over doelstellingen en aanpak. In de uitvoering van hun opdrachten wordt het managementcomité nu echter voornamelijk belemmerd door het **gebrek aan slagkracht** van het orgaan. Om effectief wijzigingen door te voeren op beleidsniveau, hangt het managementcomité ook af van voldoende draagvlak op het terrein (met name bij voorzieningen en koepels) en de steun van de bevoegde minister. In de geëvalueerde periode is het verwerven van voldoende politieke steun een heikel punt gebleken – zo bleven duidelijke standpunten of keuzes vaak uit - en is voldoende draagvlak bereiken bij het ruimere werkveld ook een proces van lange adem. De specificiteit van het welzijnslandschap, gekenmerkt door een brede waaier van erkende en gesubsidieerde private dienstverlenende actoren met een grote autonomie (met name de voorzieningen en sectoren), bemoeilijkt ook een eenduidige aansturing. Het managementcomité heeft dus momenteel beperkte hefboomen om afstemming af te dwingen, waardoor het moet gebeuren met veel overleg en geduld.

De **adviesraad** werd in het leven geroepen om vanuit de sectoren rechtstreeks advies te kunnen verlenen op het Vlaamse beleidsniveau – dus aan de betrokken kabinetten en ministers. De adviesraad lijkt wel te functioneren, maar kan erg kritisch zijn ten aanzien van voorgestelde initiatieven. Dit voornamelijk wanneer men het gevoel heeft dat de sectoren te weinig betrokken werden (of de stemmen onvoldoende gehoor gevonden hebben) bij het voorbereidend proces. Voorts stellen we een bepaalde spanning in de relatie met het managementcomité vast.

Om de werking van de bovenstaande structuren in goede banen te leiden, zijn er door het decreet en de uitvoeringsbesluiten ondersteunende figuren in het leven geroepen. Vanuit het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werden het beleidsondersteunend team (BOT) (Vlaams niveau) en de regioteams (provinciaal niveau) samengesteld. Deze actoren spelen dus een cruciale rol in het helpen realiseren van de IJH-ambities. Beide actoren hebben alvast een grote dynamiek ontwikkeld en hebben veel informatie verzameld, verwerkt en verspreid. Ze krijgen voor hun dynamiek en inspanningen door alle spelers erkenning. Tegelijkertijd zijn ook een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo blijkt het **BOT** in de ogen van tal van spelers een zeer autonome positie te hebben. Daardoor bestaat zowel bij bepaalde leden van het managementcomité als in de regionale stuurgroepen een gevoel dat ze relatief weinig impact hebben op het beleidsvoorbereidend werk dat door dit team gebeurt. Dit bemoeilijkt alvast het creëren van eigenaarschap bij die spelers van die ontwikkelingen, eigenaarschap dat echter cruciaal is om doelstellingen te realiseren in een netwerkcontext. Wat de **regioteams** betreft, blijkt de eerder vermelde spanning tussen het doen uitvoeren van Vlaamse beslissingen enerzijds en het creëren en inspelen op lokale dynamieken in de regio anderzijds, duidelijk aanwezig. Er is bij tal van spelers waardering voor het geleverde werk en er is begrip voor de inherente spanning die deze dubbele rol met zich mee brengt. Zo is het voortdurend zoeken om met de beperkte middelen en de Vlaamse en regionale wensen met elkaar te verbinden. We stellen ook vast dat dit spanningsveld sterker aan de oppervlakte komt sinds de Vlaamse overheid ervoor gekozen heeft om strakker te gaan sturen op regioniveau. De lokale spelers willen immers vooral eigen regiothema's behandelen en zien de regioteams daarvoor als facilitatoren. De klemtoon voor de regioteams, bestaande uit Vlaamse ambtenaren, verschuift echter naar strakkere implementatie van Vlaamse beslissingen. Dit botst dus met de initiële functieomschrijving van de beleidsmedewerker en met de verwachtingen van de betrokken actoren op het veld over de rol van het regioteam. De verschuiving in de Vlaamse aanpak lijkt bij de spelers op het terrein immers nog niet voldoende doorgedrongen of niet altijd gewenst.

28. IJH als proces

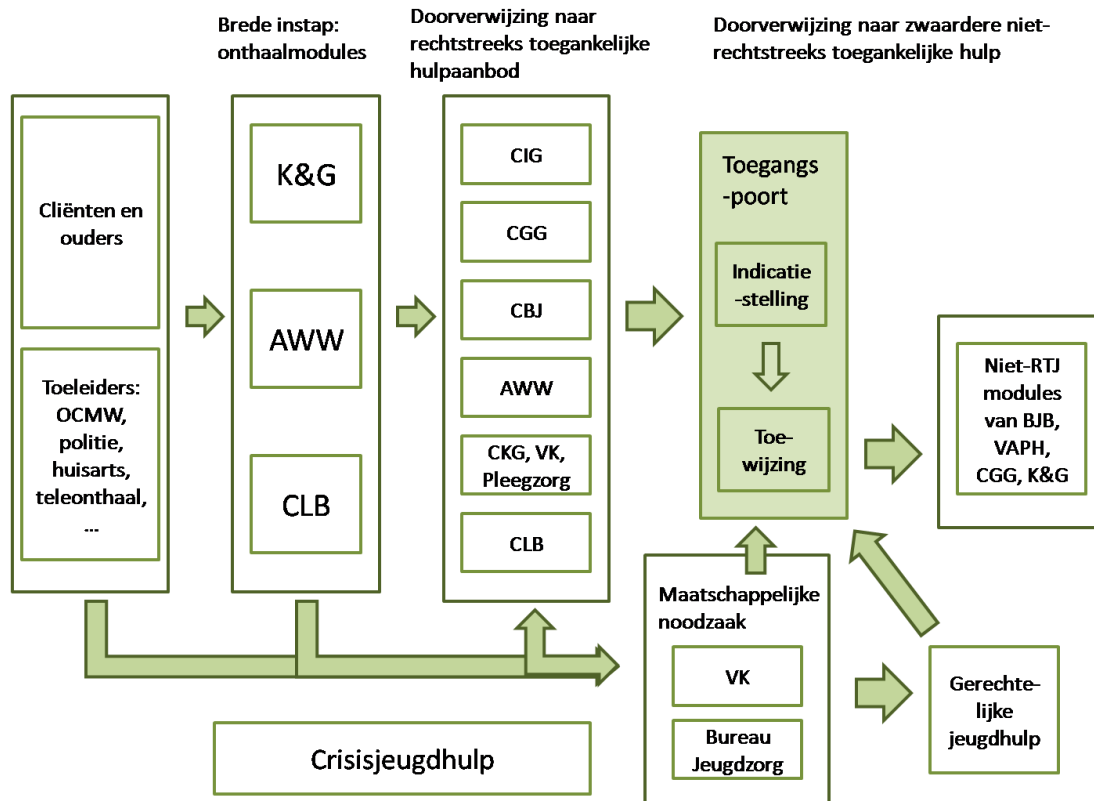
IJH is een complex samenspel van een reeks initiatieven (=beleidslijnen) die naar aanleiding van het decreet werden opgezet: modulering, onderscheid rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ), de netwerken RTJ, de netwerken crisisjeugdhulp (CJ), de toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke modules van jeugdhulp, trajectbegeleiding in het hulpverleningstraject, de gerechtelijke jeugdhulp, de gegevensverwerking, en de beleidsafstemming. De regionale projecten zijn daar later bijgekomen als additionele beleidslijn. We hebben de evaluatie dan ook aangevat door de beleidslijnen individueel te analyseren (zie deel I: evaluatie per beleidslijn). In dit deel focussen we expliciet op de verbindingen tussen deze beleidslijnen. De verschillende beleidslijnen, en hun acties ter uitvoering hiervan, zijn immers zo sterk met elkaar verweven dat vertragingen, impasses, discussies in één beleidslijn gemakkelijk het proces in andere beleidslijnen kunnen beïnvloeden. We schetsen eerst de verwevenheid om vervolgens in te gaan op een aantal procesmatige aspecten van IJH.

Vermelden we hierbij nog dat het decreet IJH, dat heel expliciet is naar de verschillende bouwstenen van IJH toe, veel minder duidelijk is over de samenhang en het kritische pad van deze bouwstenen. Ook werd het duidelijk in de focusgroepen en in de interviews met de leden van het managementcomité dat er deels verschillende visies bestaan over de samenhang en de noodzakelijke opeenvolging van de verschillende bouwstenen.

28.1. De verwevenheid tussen de verschillende beleidslijnen

We hebben getracht om de verbindingen tussen de beleidslijnen en de beoogde veranderingen in het jeugdhulpverleningslandschap schematisch te vatten in onderstaande figuur. Die figuur maakt duidelijk dat de afgebakende beleidslijnen geen onafhankelijke projecten zijn die los van elkaar geïnstalleerd kunnen worden maar dat er een belangrijke sequentiële logica achter schuilgaat. Met sequentiële logica bedoelen we niet dat er niet parallel op verschillende beleidslijnen kan of zou gewerkt worden, maar wel dat de resultaten van sommige beleidslijnen in feite de input of randvoorwaarde zijn voor resultaten in andere beleidslijnen.

Figuur 3: Integrale jeugdhulp schematisch weergegeven



Daarbij zijn drie ‘types’ te onderscheiden. Ten eerste zijn een aantal beleidslijnen voornamelijk gericht op het creëren van de governancestructuur of de organisationele verbindende ‘hardware’ voor Integrale jeugdhulp. Ten tweede zijn een aantal beleidslijnen gericht op het ontwikkelen van de nodige ‘tools’ of ‘software’ om Integrale jeugdhulp te bevorderen in de praktijk. Ten derde zijn er vier velden, die elk een soort poort vormen om bepaalde trajecten vorm te geven. We verduidelijken:

Sommige beleidslijnen zijn middelen (randvoorwaarden) om andere beleidslijnen georganiseerd te kunnen krijgen. Zo vormen de *modulering en het onderscheid* een voorbereiding op bijvoorbeeld de organisatie van de toegangspoort. Ook heeft modulering als doel een gemeenschappelijke taal te creëren die gebruikt zal worden in de verdere uitwerking van IJH. Ook is de beleidslijn *beleidsafstemming* een voorbereidende stap ter organisatie van de betrokken partners, net zoals de oprichting van de netwerken crisis en RTJ. In het gelopen proces van IJH zien we dan ook dat deze beleidslijnen het eerst uitgevoerd werden, alvorens de andere beleidslijnen aan te pakken. Met de implementatie van deze beleidslijnen is de installatie van de governancestructuur gebeurd, maar zien we nog geen fundamentele wijzigingen in het jeugdhulpverleningsveld. Deze instrumenten dienen dan ook verder aangewend te worden om de volgende stappen te kunnen bereiken.

Sommige beleidslijnen betreffen eerder overkoepelende inspanningen, die zowel de intersectorale organisatie van de rechtstreeks toegankelijke jeugdzorg, de crisisjeugdhulp, de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en de gerechtelijke jeugdhulp moeten ondersteunen, zoals de *beleidslijnen trajectbegeleiding en gegevensverwerking*. We stellen echter vast dat deze twee beleidslijnen nog weinig concreet vorm hebben gekregen. Ze zijn dan ook uitermate afhankelijk van of en hoe de overige stappen vorm hebben gekregen. In dit onderzoek hebben we alvast geen goed beeld kunnen vormen van de mate waarin inspanningen het hulpverleningstraject (tout court) van de individuele

jongere heeft beïnvloed, direct (via trajectbegeleider) of indirect (via betere gegevensuitwisseling tussen betrokken hulpverleners).

Andere stappen in het realiseren van IJH waren de intersectorale inspanningen die de **intersectorale trajecten van individuele jongeren moesten stroomlijnen**: een betere organisatie van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (betere toegang, coördinatie, continuïteit, methode niet gedefinieerd), een betere organisatie van de crisisjeugdhulp (via *crisishulpprogramma*) een betere organisatie van de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (betere diagnostiek, indicatie en toewijzing via de *toegangspoort*), en een betere organisatie van de *gerechtelijke jeugdhulp* (betere vroegdetectie en interventie in geval van *maatschappelijke noodzaak*, mogelijks via bureau jeugdzorg en Vertrouwenscentra Kindermishandeling). Het implementeren van deze beleidslijnen zou een **verandering voor de individuele jongere** in vier aspecten van de jeugdhulp moeten verwezenlijken. Deze vier aspecten vormen de vier clusters van IJH: (1) rechtstreeks, (2) niet-rechtstreeks, (3) crisis- en (4) gerechtelijke jeugdhulp. Voor elke cluster zijn de drie principes van IJH van toepassing: (1) één goede ingang/onthaal van de jongere, (2) coördinatie en (3) continuïteit in het vervolgtraject dat voor de jongere aangewezen blijkt. De organisatie en structurering naar de toegangspoorten zijn hierbij essentieel: de brede instap voor de RTJ, maatschappelijke noodzaak (VK en bureau jeugdzorg) voor de gerechtelijke jeugdhulp, de intersectorale toegangspoort voor de NRTJ, en het meldpunt voor de crisisjeugdhulp. De evaluatie in welke mate hier succes geboekt wordt, blijkt dus moeilijk. We hebben, zoals gerapporteerd in het onderdeel over resultaten, wel tal van inspanningen en initiatieven gezien die hiertoe kunnen bijdragen, maar waarbij de effecten op het terrein weinig zichtbaar zijn en ook niet gemeten of aangetoond kunnen worden. Het ontbreekt IJH momenteel aan de juiste (baseline) data om te kunnen beoordelen of de intersectorale inspanningen in de organisatie van de vier aspecten van de jeugdhulp een invloed hebben op de trajecten van individuele jongeren en leiden tot een beter gestroomlijnde hulp over de vier aspecten heen.

De bovenstaande interpretatie van de verwevenheid tussen de verschillende beleidslijnen is op hoofdlijnen. Wanneer we de beleidslijnen afzonderlijk bespreken, dan zien we een aantal belangrijke knopen opduiken.

Het proces van **modulering en onderscheid** is een eerste stap die gezet is, maar is nauw verweven met de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp en Crisisjeugdhulp, en de Intersectorale Toegangspoort. Het opdelen van het hulpaanbod in intersectorale modules is een concreet en tastbaar resultaat van de inspanningen rond IJH maar deze opdeling is echter geen eindpunt, maar net een beginpunt. Op basis van de modules moe(s)ten de netwerken RTJ, NRTJ en crisishulp vorm krijgen. Tegelijkertijd zijn er zeer kritische kanttekeningen geplaatst bij de modulering tot dusver (zie hoofdstuk 4), waardoor het beginpunt zelf ook ter discussie staat. Vanuit een al dan niet te herziene opdeling van het aanbod in modules, zou het als instrument voor de netwerken en op centraal niveau bruikbaar moeten zijn om de jeugdhulpverlening verder te stroomlijnen (overlappingsen en hiaten identificeren) en eventueel andere hulpprogramma's of zorgtrajecten voor specifieke doelgroepen in het leven roepen.

De opdrachten van de **netwerken RTJ** (toegang, coördinatie en continuïteit) zijn ruim interpreteerbaar en treden buiten de beleidslijn van de netwerken RTJ. Zij hebben immers een belangrijke rol te spelen in de toeleiding naar de *toegangspoort* en in de sensibilisering rond *maatschappelijke noodzaak*. Andere beleidslijnen beïnvloeden dus voortdurende de werking van de netwerken RTJ. De **beleidslijn crisisnetwerken** daarentegen lijkt weinig hinder ondervonden te hebben van afhankelijke relaties met andere beleidslijnen. De link is immer niet van die aard dat ze de voortgang van de netwerken crisisjeugdhulp in hun opdrachten belemmerden. Ook zonder het definitieve onderscheid tussen RTJ en NRTJ, zonder een duidelijke link tussen de RTJ-modules en de crisishulpmodules, en ook zonder de realisatie van de toegangspoort en meer duidelijkheid over maatschappelijke noodzaak (enz.) konden de netwerken reeds aan de slag met de realisatie van de hulpprogramma's.

De beleidslijn maatschappelijke noodzaak evalueren als een op zichzelf staande beleidslijn bleek geen gemakkelijke opdracht. Het thema duikt al van in het decreet fragmentarisch op in verschillende beleidslijnen (netwerken RTJ, netwerken crisisjeugdhulp en de intersectorale toegangspoort), waaronder voornamelijk onder de beleidslijn 'gerechtelijke jeugdhulp'. Ondanks het feit dat het nu als een aparte beleidslijn werd opgepikt, worden aspecten van maatschappelijke noodzaak nog steeds behandeld in het kader van de andere beleidslijnen. Voornamelijk de opdracht rond sensibilisering is nauw verweven met de opdracht van de netwerken RTJ. In de organisatie van het bureau Jeugdzorg en het verder uitklaren van het mandaat van de Vertrouwencentra Kindermishandeling, is een duidelijke link (bvb. in kader van doorstroming) met de intersectorale toegangspoort, met de gerechtelijke jeugdhulp en opnieuw de netwerken RTJ aanwezig. Maar ook hier is de finaliteit van de beleidslijn nog onvoldoende gekend om alle (mogelijke) relaties exhaustief weer te geven...

Alle beleidslijnen overschouwend, is de **Intersectorale Toegangspoort** het meest verbonden met alle andere beleidslijnen. Deze toegangspoort realiseren impliceert in de eerste plaats een duidelijke (afgerond) onderscheid tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke modules. Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de Toegangspoort is immers het voldoende kwalitatief afronden van het *moduleringsproces en het onderscheid* tussen RTJ en NRTJ, en ervoor zorgend dat de modules hanteerbaar zijn voor de processen indicatiestelling en toewijzing. Verder zullen de *netwerken RTJ en de toekomstige netwerken NRTJ* een belangrijke rol spelen in functie van de toegangspoort. Zoals ook boven aangegeven, impliceert het realiseren van de toegangspoort ook het verder uitklaren van de *gerechtelijke jeugdhulp en de maatschappelijke noodzaak*. De toegangspoort gaat tenslotte ook over het creëren van twee door de overheid gemandateerde voorzieningen die onder andere zullen instaan voor het inschatten, bepalen en opvolgen van maatschappelijk noodzakelijk geachte jeugdhulp. De drie beleidslijnen werden dan ook samen door de gemengde werkgroep Toegangspoort uitgewerkt. Ten slotte zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de toegangspoort ook nauw verweven met de beleidslijn rond *gegevensverwerking*. Zoals omschreven in het decreet, dient gegevensverwerking vooral de gegevensuitwisseling met de organen in de toegangspoort te stroomlijnen.

Zoals reeds beschreven zijn zowel **gegevensverwerking als trajectbegeleiding** beleidslijnen die – zoals bekeken in de huidige aanpak - erg afhankelijk zijn van hoe de andere beleidslijnen evolueren en vorm krijgen. Desalniettemin zien wij de beleidslijn gegevensverwerking ook als een katalysator dewelke ondersteunend kan werken in het verder conceptualiseren en uitwerken van de andere beleidslijnen. We gaan hier later dieper op in.

Alle beleidslijnen zijn met andere woorden aan elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar voortdurend. Dit zou een belangrijke impact moeten hebben op hoe de implementatie van het geheel vorm krijgt.

28.2. Het gelopen proces

Een procesmatige blik op IJH maken we aan de hand van drie thema's: de manier waarop men IJH als geheel benadert, de processen van het management van IJH en processen van besluitvorming in het kader van IJH.

28.2.1. IJH: een concept, proces, project of programma?

Via het decreet lijkt men de visie van Integrale jeugdhulp te willen verankeren door middel van **twee grote strategieën**: enerzijds de ingrijpende verandering van het jeugdhulpverleningslandschap aan de hand van intersectorale structuren, procedures en standaardisatie (toegangspoort, trajectbegeleiding, gegevensverwerking, toegang tot de gerechtelijke jeugdhulp). Voor deze processen ligt de eindverantwoordelijkheid op politiek-administratief niveau (het zal immers in de regelgeving geborgen moeten worden) maar is voldoende afstemming en overeenstemming met en

tussen alle betrokken partners een noodzakelijke randvoorwaarde. Anderzijds lijkt men met Integrale jeugdhulp een aantal principes en concepten te willen verankeren in *het denken en doen* van voorzieningen en jeugdhulpverleners op het terrein (via veranderingsmanagement, sensibilisering). Het werken via netwerkstructuren lijkt hiervoor een middel te zijn. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke noodzaak, toegankelijkheid, continuïteit, enz. Uit observatie blijkt dat men hoopt deze ooit te kunnen verankeren in (inter-)sectorale procedures (via een instaprocedure, verwijsbrief, diagnose-instrumenten, ...). Op dit moment ligt de eindverantwoordelijkheid hier echter nog steeds bij de voorzieningen en hulpverleners die aan de hand van onderlinge afspraken in het netwerk deze concepten dienen te internaliseren.

In de beschrijving van de twee strategieën gebruiken we het werkwoord 'lijken' of 'blijken'. Dit omdat deze strategieën niet echt ergens op papier staan in de vorm van een 'masterplan'. Het doet enkele vragen rijzen over wat IJH nu eigenlijk is, en waar men naartoe wil. Daarom willen we hier even inzoomen op welke manier men naar "Integrale jeugdhulp" kijkt. Wie of wat is "Integrale jeugdhulp" eigenlijk? Ook vanuit een evaluatief standpunt is het belangrijk dat het duidelijk is "*wie wat wil bereiken met welke middelen en binnen welk tijds kader*". We verduidelijken even waarom dit in de implementatie van het decreet IJH niet voor de hand liggend is.

"Integrale jeugdhulp" is een term dat door de betrokkenen in allerlei betekenissen gebruikt. Vooral opvallend was dat de bevroegde respondenten gemakkelijk naar 'IJH' verwezen al was het een persoon of orgaan. Het leek een **extern orgaan of figuur** te zijn, terwijl 'IJH' in zijn opzet geen zevende sector wou zijn die zich boven (of naast) de bestaande partners bevond. Langs de andere kant werd er ook gemakkelijk naar verwezen als een **project of een proces**. Zoals het in de memorie van toelichting verduidelijkt wordt, moet Integrale jeugdhulp opgevat worden als "[...] een concept waarvan de implementatie moet leiden tot een optimalisering van de jeugdhulp die wordt aangeboden door de bestaande sectoren¹²⁵". Ons inziens draagt het eveneens kenmerken van een **programma**, waaronder meerdere projecten vallen die allen bijdragen aan dezelfde strategische doelstelling¹²⁶.

In een artikel in het Handboek Integrale jeugdhulp, geschreven door de projectleider en een stafmedewerker van het beleidsondersteuningsteam¹²⁷, gaat men daar verder op in en verwijst men naar IJH als (o.a.) een **permanent veranderingsproces**, dat van binnenuit een verandering wil teweeg brengen zowel op vlak van het beleid, als op vlak van de hulpverlening zelf. Voor de implementatie gebruikt men echter zowel projectmatige als procesmatige methodieken. De auteurs geven zelf aan dat dit niet zelden voor verwarring zorgt.

Ook vanuit evaluatief oogpunt zorgt dit voor verwarring. Zoals reeds geobserveerd doorheen deze evaluatie, en tevens bevestigd in het artikel, hanteert men ook veranderingsmanagement- en procesmanagementmethodieken waarbij men voor complexe opdrachten een stuk improviserend gaat werken, en steeds ruimte wil open houden voor creativiteit, voor opeenvolgende besluitvormingsronden, voor het bereiken van het meest optimale resultaat, IJH – in zijn geheel – kan dus niet benaderd worden als een eindig en strikt afgebakend project, en wel omwille van de

¹²⁵ Memorie van Toelichting, p9

¹²⁶ Een programma wordt gekenmerkt door verschillende aan elkaar gerelateerde projecten, die samen een geheel vormen en bijdragen tot een ruimere overkoepelende doelstelling. Een programma heeft doorgaans ook een langere levensduur dan een project.

¹²⁷ Vanhee, J-P. & Vrijens, C. (2010) "Implementatie Integrale Jeugdhulp: onvermijdelijk complex", in: De Koster, K. et al. (redactie) "Handboek Integrale Jeugdhulp". Brussel: Politeia.

procesmatige uitvoering van het decreet. In de uitvoering hiervan doet men echter wel beroep op bepaalde methodieken van projectmanagement¹²⁸.

Deze **incrementele** benadering betekent dat de finaliteit van heel wat beleidslijnen van IJH nog niet duidelijk is. Gegeven al het complexe hulpverleningsveld en de complexiteit van het decreet, verhoogt dit gebrek aan een duidelijk eindpunt en einddoelstellingen de complexiteit nog meer. Zoals later nog zal blijken gaven alle partners aan nood te hebben aan referentiepunten, aan mijlpalen aan de hand waarvan men kan aantonen dat men goed bezig is.

Over het algemeen bleek er echter een **onduidelijkheid** te bestaan op de verschillende governance-niveaus van IJH over waar de Vlaamse overheid juist wil landen met de bouwstenen of over de vooropgestelde werking van de IJH, zoals deze in het decreet is vervat. Het **‘totale plaatje’ is niet helemaal geëxpliciteerd**. Er bestaan op de verschillende niveaus en over de betrokken sectoren overigens verschillende visies over de samenhang van de verschillende componenten. Dit heeft volgens ons deels te maken met de complexiteit maar evenzeer met de gevoeligheid die deze hervorming oproept bij de betrokken sectoren en hun representatieve organisaties. Wel is een belangrijke stap gezet in de verdere explicitering met de expliciete politieke beslissing inzake de installatie van de toegangspoort in december 2010.

28.2.2. IJH management

De uitvoering van het IJH-decreet managen is, zoals te verwachten, een zeer moeilijke klus gebleken. Die moeilijkheid begint al met de manier waarop het decreet opgesteld is: hoewel een mijlpaal op zich, is het decreet zeer expliciet qua bouwstenen, maar weinig over inhoud en samenhang tussen de onderdelen. Daarnaast waren er ook andere beleidsdocumenten, waar de onderlinge verhouding en deze met het decreet niet altijd helder bleek. Zo was er bijvoorbeeld een strategisch plan vóór het decreet, is er een beleidsplan, enz.

De initiële probleemstellingen –zoals geformuleerd in de maatschappelijke beleidsnota – werden uiteindelijk vertaald in acht beleidslijnen (beleidsafstemming niet meegerekend) waarvan de conceptuele contouren uitgetekend waren maar de operationele invulling nog niet. Het decreet moest geïmplementeerd worden op basis van bestaande middelen, wat automatisch een druk met zich mee bracht ten aanzien van de gebruikers van deze middelen.

De Vlaamse overheid koos van in het begin voor een intersectorale aanpak, waarbij ‘Integrale jeugdhulp’ geen zevende sector zou worden maar een belichaming zou zijn van de samenwerking tussen de zes sectoren. Het feit dat men geen extra middelen had, men voor een intersectorale aanpak koos en rekening moest houden met de specificiteit van het welzijnslandschap (met veel private, autonome actoren), zorgden er voor dat samenwerking en afstemming centraal kwamen te staan. De participatieve aanpak was hierbij de meest voor de hand liggend aanpak, wetende dat men zonder voldoende draagvlak weinig tegemoet zou kunnen komen aan de doelstellingen van het decreet.

Maar enkele factoren belemmeren deze aanpak. Ten eerste is men bij deze aanpak uitgegaan van bepaalde **assumpties (vooronderstellingen)** die minder voor de hand liggend waren dan oorspronkelijk gedacht: (1) de probleemanalyse en bijhorend voorstel van oplossing is gemeenschappelijk gedragen, (2) leden van het MC, regionale stuurgroepen en netwerken zijn voldoende gemandateerd om beslissingen te nemen en er is een goede informatiedoorstroming van en naar de achterban, en (3) leden zijn loyaal aan genomen beslissingen en dragen ze uit als

¹²⁸ Vanhee & Vrijens (2010) “Implementatie Integrale Jeugdhulp: onvermijdelijk complex”, in: De Koster, K. et al. (redactie) “Handboek Integrale Jeugdhulp”. Brussel: Politeia.

ambassadeurs van IJH (RSG, NWS) of ondernemen actie in de sectorale administratie. Daar deze assumpties niet juist bleken te zijn, vergde dit een continue aanpassing van de strategie.

Ten tweede is de uitvoering van het reeds ambitieuze decreet gestart zonder duidelijk **kritisch pad** of werd het kritisch pad meermaals bijgesteld zonder dat deze bijstellingen duidelijk geëxpliciteerd werden. In de memorie van toelichting werd een aanzet gegeven: *“De ervaring van de pilootregio’s leert dat de implementatie van de Integrale jeugdhulp correct gefaseerd moet verlopen. Sommige bakens hebben de goede werking van andere als voorwaarde. Zo wordt netwerkvorming aanzienlijk gestimuleerd door het proces van modulering en zijn goed functionerende netwerken op hun beurt een cruciale voorwaarde voor een goed functionerende toegangspoort en voor het toepassen van de nieuwe principes aangaande de gerechtelijke jeugdhulp”* (memorie van Toelichting, p7). In realiteit werd het dan ook zo aangepakt, maar botste men al gauw op enkele beperkingen. Deze stappen zijn immers slechts een deel van het beoogde complexe veranderingsproces en het kritisch pad is niet verder in detail uitgewerkt. Ook het vastlopen op een aantal beleidslijnen (zoals de intersectorale toegangspoort) vertaalde zich in continue beleidswijzigingen. Inmiddels zijn twijfels over de gevolgde aanpak sterker geworden, ook binnen het managementcomité. Het gebrek aan een geëxpliciteerd kritisch pad en de incrementele beleidswijzigingen geven bij zowat alle betrokken partijen het gevoel dat alles tegelijkertijd aangepakt wordt, zonder achterliggend masterplan. Zoals uit voorgaand stuk bleek, hanteert men ook effectief die incrementele aanpak.

Een derde element dat de uitvoering van het decreet belemmert, is het **gebrek aan objectieve data** aan de hand waarvan de probleemvelden en knelpunten weergegeven kunnen worden. Dit is te wijten aan de niet-uitvoering van de beleidslijn ‘gegevensregistratie en –verwerking’, waardoor een uniforme gegevensregistratie over de sectoren heen ontbreekt, en waardoor een koppeling van de bestaande sectorale informatie nog niet doorgevoerd is. Het belang hiervan valt niet te onderschatten. Een dergelijk informatiesysteem en –voorziening zou toelaten om op basis van objectieve data de problemen op het vlak van bijvoorbeeld zorgcontinuïteit duidelijk te lokaliseren om deze problemen nadien te verhelpen. Het zou toelaten de verschillende partners te overtuigen dat IJH een antwoord is op een ‘niet langer’ bestaand probleem, zoals in sommige sectorale focusgroepen werd geopperd. Op basis van een dergelijk informatiesysteem zouden ook resultaat- en effectindicatoren kunnen ontwikkeld worden, dewelke de opvolging en evaluatie van het decreet gemakkelijker maken en de betrokken partners een referentiekader bieden aan de hand waarvan men eigen en wederzijdse prestaties kan opvolgen.

Een vierde element is dat de Vlaamse overheid in 2007 besloten heeft om minder bottom-up te gaan werken en meer centraal aangestuurd en interregionaal afgestemd wilde gaan samenwerken¹²⁹ (op het terrein vaak als **“de bocht”** omschreven). Hier is echter een miscommunicatie met het veld ontstaan. De traditie tot dusver, initieel afgebakende rollen en verantwoordelijkheden van de regionale structuren, kwamen in spanning te staan met de verwachtingen van het centrale niveau dat de regionale structuren in eerste instantie implementatiekanalen moesten zijn voor Vlaams bepaalde instrumenten. Waar initieel de regionale beleidsplannen de basis waren voor het Vlaamse Beleidsplan, werd nu het omgekeerde verwacht. Ook de functieomschrijving van de beleidsmedewerker – die nu twee regio’s diende te ondersteunen in plaats van één – bleef ongewijzigd, niettegenstaande dat de context waarin zij moesten werken fundamenteel gewijzigd was. Omdat men nog steeds moet handelen in dezelfde context als bij de start van het decreet (geen middelen, geen hiërarchie) en dezelfde assumpties werden beleden (voldoende bereidheid tot

¹²⁹ Vanhee & Vrijens (2010) “Implementatie Integrale Jeugdhulp: onvermijdelijk complex”, in: De Koster, K. et al. (redactie) “Handboek Integrale Jeugdhulp”. Brussel: Politeia

samenwerken, zelfde probleemanalyse), hebben de pogingen tot een sterkere top-down aansturing zonder mandaat momenteel nog weinig doorwerking gehad.

Een laatste element waar we aandacht aan willen besteden is **de communicatie en beeldvorming over het IJH-beleid** naar alle partners. Zoals reeds aangehaald probeert het team IJH (departement WVG) zo transparant en ruim mogelijk te communiceren, aan de hand van de website, vele documenten, nota's, artikels, enz. Op het terrein zijn er echter zeer kritische geluiden op dit vlak te noteren. Het merendeel hiervan is te herleiden tot verschillende manieren van kijken: de manier waarop de regio's naar IJH kijken verschilt niet zelden van de manier waarop het team IJH naar Integrale jeugdhulp kijkt. Een eerste voorbeeld: het Vlaams niveau benadrukt steeds dat IJH geen 7^{de} sector is, terwijl op regioniveau dit wel wordt ervaren. Een tweede voorbeeld: Vanuit IJH is er op verschillende momenten in de communicatie naar de partners vooral gewezen op wat er minder goed liep in de sectoren en voorzieningen, waarbij IJH-tools als optimale instrumenten werd naar voorgeschoven om al die problemen op te lossen. Het gevolg is dat sectoren minstens defensief reageerden (onder meer gekrenkt in hun beroepseer, hun professionalisme, ...) en IJH als iets 'externs' (nl. een Vlaams wondermiddel dat van buitenaf en niet van henzelf kwam) beschouwden. Het spreekt voor zich dat dit voor de betrokken sectoren ook meteen een soort alibi ging vormen om zelf niet te moeten handelen. Een derde voorbeeld: De bocht, waarbij de Vlaamse overheid het geweer van schouder veranderde en de netwerksturing minstens deels verliet om sterker top-down te gaan sturen, is niet voldoende helder naar het terrein gecommuniceerd.

Dit alles hangt echter nauw samen met factoren die later in deze evaluatie nog besproken zal worden: als er onduidelijkheid is over wat het probleem is, waar men naar toe wil en hoe men dat wil bereiken, dan zal er onvermijdelijk in de communicatie ook wat onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zijn.

28.2.3. Besluitvormingsprocessen

Communicatie en beeldvorming brengt ons tot het volgende onderwerp: de besluitvormingsprocessen. IJH kan gezien worden als een beleidscyclus: op basis van de thematische beleidslijnen, de regionale beleidsplannen, het Vlaams beleidsplan en de actuele stand van zaken, wordt jaarlijks een planning opgemaakt voor het Vlaamse en het regionale niveau. Voor alle beleidslijnen wordt er thematisch en periodiek gerapporteerd aan het Managementcomité. Deze rapportages bevatten aanbevelingen voor bijsturing, stopzetting of voortzetting van de lopende actielijnen. Het Managementcomité neemt op basis van de praktijkrapportage en de aanbevelingen haar beslissingen. Die beslissingen vormen opnieuw de basis voor verdere acties op Vlaams niveau, in de regio's en binnen de sectorale administraties. Deze beleidscyclus verloopt dan ook in permanente dialoog tussen het Vlaamse niveau (projectleider, beleidsondersteuningsteam, Adviesraad, Intersectorale Administratieve Werkgroep (IAWG), Managementcomité en het kabinet van de minister van Welzijn) en de regio's (regioteams Integrale jeugdhulp, regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen). Indien nodig, worden er gemengde werkgroepen samengesteld ter voorbereiding van een bepaalde beslissing.

Hoewel in de structuren en instrumenten van IJH het participatieve aspect vanuit de regio's en vanuit alle betrokken actoren is ingebouwd, gaven respondenten (zowel uit de regio's als uit de sectorale administraties en de adviesraad) aan niet altijd voldoende invloed (meer) te hebben op hoe het beleid (verder) vorm krijgt. Informatie en feedback vanuit de netwerken en regionale stuurgroepen worden samengevat in een Vlaams rapport, waardoor een selectie ervan doorstroomt naar het centrale niveau. De mate van doorwerking van feedback vanuit adviesraad of IAWG werd soms ook in vraag gesteld door de desbetreffende actoren. Een steeds terugkerend geluid was dat er tijdens de beleidsvoorbereiding voor intersectorale initiatieven onvoldoende rekening werd gehouden met sectoreigenheden. In het proces tussen het overleg (op verschillende manieren en verschillende niveaus) en het beleidsvoorbereidend en instrument-ontwikkeland werk (in beleidsaanbevelingen, instrumenten) treedt er als het ware een vorm van vervreemding op, waardoor de partners zichzelf

niet meer herkennen in de uiteindelijke resultaten. Het idee van de netwerken en stuurgroepen als broeikassen voor ideeën – zeker in de pilootfase – wordt op het terrein als waardevol ervaren, maar de geamendeerde doorvertaling van die ideeën op Vlaams niveau en het te lang wachten om te prioriteren in de ideeënstroom heeft een negatief effect op het gevoel van eigenaarschap over de uitkomsten van het beleidsproces. Daarbij werd ook gewezen op een multiplicatie-effect dat die vervreemding in de hand werkte: het BOT en de regioteams, al dan niet op voorzet van onderuit, gaan zelf allerlei tools, instrumenten, sjablonen, enz. ontwikkelen die op het terrein als vreemd, niet van toepassing of ronduit conflicterend met de eigen werkmiddelen worden beschouwd.

Waar de zes sectoren duidelijk betrokken zijn in het beleidsproces, soms naar eigen zeggen te weinig selectief, stelt het domein onderwijs hierin weinig betrokken te zijn. Gezien het cruciale belang van de CLB's in het kader van bijvoorbeeld de doorstroming naar RTJ en NRTJ, is een sterkere betrokkenheid volgens de meeste actoren noodzakelijk.

Ook wordt de uitvoering van het decreet IJH gekenmerkt door een indrukwekkende stroom aan (geschreven en mondeling meegedeelde) informatie en documentatie, waardoor de betrokkenen in de sectoren (voornamelijk regionale en netwerkstuurgroepen, maar ook managementcomité) al gauw het overzicht verliezen in een reeds complex veranderingsproces. Een goedbedoelde transparante communicatie lijkt het omgekeerde effect te bereiken.

29. Matigende factoren van samenwerking en afstemming

De rode draad in de implementatie van het decreet IJH is ‘samenwerking en afstemming’. Samenwerking en afstemming neemt in het decreet IJH een centrale doch onduidelijke plaats in. Waar men het in de memorie van toelichting aanduidt als “instrument” van de betrokken actoren om de doelstellingen van IJH te bereiken, wordt het in het uitvoeringsbesluit gebruikt als beoogde doelstelling van de geïnstalleerde overlegstructuren¹³⁰. Men wil met andere woorden door middel van samenwerking en afstemming tussen de betrokken partners, samenwerking en afstemming bereiken in het hele jeugdhulpverleningsveld. Hiermee is het zowel een middel als een doel. Het gevolg is dat actoren in de overlegstructuren (MC, RSG, NWS) zowel tegelijkertijd moeten werken aan het ‘instrument’ (onderlinge samenwerking en afstemming bereiken in de overlegstructuur of in het netwerk) als het instrument gebruiken voor het bereiken van hun *doel*. Tevens zijn beide concepten niet alleen een instrument en een doel, maar ook een cruciale randvoorwaarde zonder dewelke men de doelstellingen van de decreet nooit zal kunnen bereiken.

We spitsen ons hier toe op de verklarende factoren waarom die samenwerking en afstemming (of het nu een middel, doel of randvoorwaarde is) niet altijd even gemakkelijk is verlopen. Deze factoren staan ook centraal in wetenschappelijke literatuur over samenwerking en coördinatie in multi-actor context. Enkele factoren zijn onderling vertrouwen, afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen, de kosten-baten verhouding voor individuele partners, gemeenschappelijk doel (h)erkend door alle partners, de selectie van partners, evenwicht tussen lange termijn doelen en korte termijn resultaten, duidelijke verantwoordelijkheden en rol- en taakverdeling, gemeenschappelijke kennisbasis, ruimte voor vrijwilligheid en engagement. Tot slot kijken we ook naar de factor communicatie.

29.1. Onderling vertrouwen

Zoals gezegd is IJH te realiseren in een bestaande context: het speelveld is een gegeven en de beschikbare middelen zijn reeds verdeeld tussen de spelers. In dat speelveld bestaat sowieso een spanning tussen de spelers, aangezien ze niet alleen collega’s maar soms ook concurrenten zijn voor dezelfde schaarse middelen.

Bijgevolg creëert IJH een zekere mate van onrust en wantrouwen, omdat IJH het speelveld en de middelenverdeling kan gaan beïnvloeden en mogelijk ‘winnaars’ en ‘verliezers’ in de betrokken sectoren oplevert – we spreken hier dus niet over de uiteindelijke begunstigde, nl. de hulpbehoevende jongere.

Uit de gesprekken met de sectoren is gebleken dat **het onderlinge vertrouwen** tussen de partners, maar ook tussen de structuren en naar het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin fragiel is. Zo heeft de strakkere centrale aansturing, gecombineerd met het aanwezige gevoel dat men nog weinig invloed of controle heeft over hoe het beleid verder vorm krijgt, het vertrouwen in IJH bovenbouw (BOT, BMW, MC) niet versterkt, zelfs integendeel. Het beperkte vertrouwen heeft een niet te onderschatten impact op de verdere samenwerking en engagement in de structuren zoals de regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen.

¹³⁰ Memorie van toelichting decreet IJH, artikel 3, p9

Onderling vertrouwen is ook belangrijk **in de directe relaties** tussen voorzieningen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de hulpprogramma's crisishulp. Leden moeten immers vertrouwen hebben in elkaars deskundigheid, zonder de welke de efficiëntie van het samenwerken verloren gaat. Wanneer men geen vertrouwen heeft in de deskundigheid van het meldpunt, zal men (1) niet op het meldpunt beroep doen, of (2) de intake en diagnose van het meldpunt opnieuw doen. Hetzelfde probleem duikt op in het gebruik van het model cliëntoverleg. Ook voor de toekomstige implementatie van de toegangspoort zal men hier rekening mee moeten houden. Vertrouwen is een cruciale factor bij elke succesvolle koppeling tussen partijen.

29.2. Afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen

Bij samenwerking is de kernboodschap dat de som meer zal zijn dan de delen. In dit geval moet de som een betere dienstverlening voor de hulpzoekende jongere opleveren. Dergelijk resultaat betekent echter niet dat elke actor vanuit een eigen, 'enger' organisatiebelang het gevoel heeft dat er iets te winnen valt, soms zelf integendeel.

De afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende partners zijn met andere woorden wel te objectiveren vanuit een IJH-invalshoek – namelijk de cliënt als invalshoek - maar worden niet noodzakelijk op die manier gepercipieerd vanuit een individuele sector, administratie, koepel of voorziening. Om het doel van IJH te realiseren, moeten al deze actoren echter meestappen in het verhaal. Daar blijft een belangrijke knoop liggen en is de hamvraag of dat via loutere vrijwilligheid mogelijk of haalbaar is.

We brengen hier een aantal factoren in beeld:

Ten eerste zijn sommige actoren meer door IJH gevat dan anderen. Het is ook duidelijk dat sommigen weliswaar sterk gevat zijn door IJH, maar het gevoel hebben eerder op de rand te zitten (zoals de CLB's). Voor onderwijs speelt specifiek ook mee dat ze onder een andere minister ressorteren dan de zes sectoren die nu het meest geassocieerd worden met IJH. Ten slotte is er ook een groep die niet sterk gevat wordt of dat zo alvast niet ervaart.

Ten tweede, afgeleid uit het eerste, is de strategie om 'alles met iedereen' te doen in het kader van IJH. Daardoor ontstaat de indruk dat IJH alles op zijn kop probeert te zetten en ontstaat er weerstand bij de actoren, en vrees over de eigen positie.

Ten derde, zoals gezegd, moet IJH gerealiseerd worden binnen de bestaande middelen. In een sector waar de middelen sowieso al als zeer schaars worden ervaren, speelt er onderlinge competitie omdat IJH mogelijk een impact heeft op de middelenverdeling.

Ten vierde is een rode draad doorheen het verhaal de sterke positie van voorzieningen en koepels. De sectorale administraties, de ondersteunende structuren, de regionale stuurgroepen en netwerken wijzen allemaal op hun beperkte macht om veranderingen door te voeren. We hebben in deze factor niet verder kunnen onderzoeken binnen het bestek van deze opdracht, maar dit is alvast een factor die in een IJH-beleid speelt.

29.3. Kosten-baten verhouding op basis van objectieve informatie

Samenwerking en afstemming zal gemakkelijker verlopen wanneer men voldoende winst ziet in IJH voor het eigen cliënteel. Een cruciale factor is echter dat het totnogtoe ontbreekt aan voldoende objectieve informatie op dit vlak. Het blijft bijgevolg vaak een verhaal van 'woord tegen woord' of ronduit waar de probleemvelden precies liggen, en hoe een bepaalde maatregel zal bijdragen tot het oplossen van het probleem. Hierdoor zijn de baten van de investeringen moeilijk in te schatten en aan te tonen. Zoals reeds eerder aangegeven in deze beleidsevaluatie (en in eerdere evaluaties van IJH), is een duidelijk zicht op de hulpvraag en het hulpaanbod dat als katalysator (en motivator) kan dienen voor meer samenwerking en afstemming op de gezamenlijke knelpunten, niet voldoende beschikbaar. Dit heeft ook een invloed op het management en de aansturing van het hele IJH-

gebeuren in termen van meetbare doelstellingen en opvolging. Men heeft er bijgevolg ook weinig zicht op of de knelpunten in de probleemanalyse van 1999 (de maatschappelijke beleidsnota) nog steeds dezelfde zijn als vandaag.

De mate waarin dit speelt, varieert weliswaar naargelang het thema. Voor het crisishulpprogramma was deze verhouding bijvoorbeeld gemakkelijker in te schatten, en zagen alle partners een directe winst in de samenwerking. Voor de andere beleidslijnen van IJH ligt dit moeilijker: de ene partner lijkt er meer winst uit te halen dan of ten koste van de andere.

De geobserveerde kosten en baten worden ook sterk beïnvloed door enerzijds de gepercipieerde bijdrage van IJH tot sectorale problemen die bestaan en anderzijds de extra middelen die vrij gemaakt worden. De organisatie van de crisisjeugdhulp wordt door vele partners gezien als de belangrijkste positieve verwezenlijking van IJH, omwille van drie kenmerken. De beleidslijn crisisjeugdhulp was, althans in de meeste regio's een antwoord op een duidelijke nood die alle sectoren aanvoelden. Het betreft ook activiteiten die direct een meerwaarde leveren voor de jongere in crisis, doordat hulpprogramma's en het schakelen van dienstverlening een antwoord biedt aan een individuele nood. De betrokken hulpverlener en voorziening zien direct een meerwaarde. Bovendien is crisisjeugdhulp gepaard gegaan met bijkomende middelen, bv. voor het organiseren van de meldpunten. Ook waren de afspraken rond bijdragen en inspanningen van de verschillende sectoren en de interne vertaling hiervan duidelijk voor alle partners, hetgeen wederzijdse verantwoording mogelijk maakte. Een aantal van deze elementen komen ook terug in andere componenten van IJH die als relatief succesvol worden gezien. Het model cliëntoverleg dat binnen netwerken RTJ kan worden gebruikt, is ook gelinkt met individuele zorgtrajecten en lenigt in sommige sectoren of regio's een concrete en directe nood bij hulpverleners (anderen zien dit cliëntoverleg dan weer als een overbodig substituut voor reeds bestaande overlegvormen). De knelpunt dossiers belangen concrete zorgdossiers aan, haken in op een heel duidelijke nood, en gaan gepaard met een horizontale (ontschot) financiering per dossier. De hier vermelde factoren (concrete koppeling met noden, win-win, ontkokerde middelen voor samenwerking) zijn succesfactoren voor een goede netwerkdynamiek en zorgtrajecten over sectoren heen en hun toepasbaarheid op andere beleidslijnen zou moeten worden nader onderzocht.

29.4. Gemeenschappelijk doel

IJH is vertrokken vanuit **een visie en vanuit principes** waarvan alle partners duidelijk aangeven hier nog steeds achter te staan. Het zijn **algemene universele waarden** die men intersectoraal deelt en nog steeds geldig zijn. De algemene visie van het decreet en de beleidslijnen worden op zich aanvaard, maar bij de concrete uitwerking blijkt de oorspronkelijke consensus veel moeilijker te bereiken omwille van sectorale belangen.

Bij de concrete uitwerking is het veel moeilijker om consensus te bereiken. Zo zijn de concrete operationele doelen (tussendoelen) per beleidslijn niet altijd duidelijk. Zoals reeds aangegeven hanteert men een combinatie van een projectmethodieken en procesmethodieken, waardoor de partners onvoldoende zicht hebben op waar men precies wil landen met een bepaalde beleidslijn en welke resultaten men verwacht/beoogt. Dit bemoeilijkt samenwerking en afstemming omdat de voorzieningen en sectorale administraties aangeven hier niet altijd op te kunnen/willen wachten bij het uitstippelen of uitvoeren van het eigen beleid.

Omdat de concrete doelstellingen niet altijd duidelijk waren, blijken evaluaties ook voornamelijk gericht op het rapporteren van welke inspanningen er geleverd zijn en welke middelen er ingezet werden (nadruk op de overlegstructuren en instrumenten). Hierdoor krijgen sommige betrokken partijen het gevoel dat doel en middelen door elkaar gehaald worden. Dit probleem hebben we in deze evaluatie ook voortdurend ondervonden.

29.5. De selectie van partners

Een ander aspect heeft meer te maken met **de selectie van partners** om doelstellingen te bereiken. Bepaalde doelstellingen en bijhorende voorgestelde acties worden gedragen en gedeeld door maar een deel van de betrokken partners. De situatie waarbij de partners gekozen worden in functie van de doelstelling (en niet omgekeerd) is uiteraard gunstiger voor de samenwerking en afstemming.

Het is immers een misvatting dat een netwerkbenadering impliceert dat iedereen voor alles aan tafel moet zitten: actoren moeten selectief betrokken worden voor de dossiers (beleidslijnen) en op het niveau (voorzieningen, koepel, sector of leidinggevende, middenkader, veldwerker) en voor de sector (één of meerdere) die relevant zijn.

In het geval van IJH dringt zich dan ook meer selectiviteit qua partnerschappen op: voor alle aspecten van het decreet en zijn beleidslijnen steeds met alle zes partners werken heeft tot dusver meer negatieve dan positieve effecten gehad. We stellen echter vast dat er reeds leereffecten zijn: zo is de recente projectstructuur in het kader van de toegangspoort selectief samengesteld op basis van relevantie van de partner voor het beoogde doel.

29.6. Duidelijke verantwoordelijkheden en rol- en taakverdeling

Duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden voor elke partner en in elke beleidslijn is essentieel om resultaten te boeken op het vlak van samenwerking en afstemming. We stellen vast dat dit een heikel punt is in IJH. Betrokken actoren spreken over “IJH” of “de sectoren” alsof het externe organen zijn die verantwoordelijk zijn voor alles wat er gebeurt. Veel actoren lijken nog onvoldoende doordrongen van het feit dat IJH echter geïnternaliseerd moet worden om succesvol te zijn en dat ze daar zelf deel van uitmaken en dus ook mee de verantwoordelijkheid dragen voor het al of niet slagen ervan. De tekortkomingen van IJH wordt met andere woorden zelden of nooit gezien als het resultaat van het eigen handelen, maar wel als dat van anderen. Het gevolg is ook dat actoren of structuren soms eerder een afwachtende houding aannemen, in plaats van een proactieve houding.

Het is daarom essentieel om de verantwoordelijkheden en rollen van structuren zoals de netwerkstuurgroepen en de regionale stuurgroepen verder uit te klaren. Vooral op vlak van **aansturing** is er nog ruimte voor meer duidelijkheid. Zoals reeds aangegeven doorkruist de aansturing van bovenuit voortdurend de vrijheid die de netwerken en regionale stuurgroepen initieel hebben gekregen. Omdat men in de netwerken nog steeds redeneert in termen van de vrijheid die men kreeg in de pilootfase en zoals die in het uitvoeringsbesluit vastligt, levert dit een belangrijk spanningsveld op. Daarenboven lijken de rollen en verantwoordelijkheden van de netwerken niet alleen te veranderen in de tijd, maar ook te veranderen naar gelang de thematiek en de beleidslijn. Dit is erg verwarrend en komt de verdere samenwerking in de netwerken niet ten goede. Er zijn ernstige vragen te stellen over de werkbaarheid van het mixen van bovenaf gestuurde uitvoering en van onderuit als belangrijk ervaren thema's en projecten in eenzelfde structuur. Het moet duidelijk zijn wat de functie is en dit moet helder gecommuniceerd worden, met duidelijke mandatering van wat een regionale stuurgroep of netwerk wel of niet kan regelen.

Een van de problemen hier is ook dat de **finaliteit van de netwerken en de regionale stuurgroepen** nog niet duidelijk is. Uit de conceptnota van de Intersectorale Toegangspoort en Maatschappelijke Noodzaak, blijkt er voor beide structuren een belangrijke rol weggelegd wil de toegangspoort succesvol zijn. Alvorens men van de netwerken en regionale stuurgroepen een solide structuur kan maken, gaat de Vlaamse overheid moeten uitklaren (1) wat men wil bereiken, (2) hoe de regionale structuren hiertoe kunnen bijdragen, en (3) welke instrumenten ze hiervoor kunnen gebruiken. En dit voor elke beleidlijn om dat vervolgens helder te communiceren.

Integrale jeugdhulp werd in zijn zoektocht naar een goede vorm van samenwerking en aansturing geconfronteerd met volgend **paradox**. Enerzijds waren het decreet en uitvoeringsbesluit erg breed geformuleerd. Omwille van de beheersbaarheid zocht men daarom naar een duidelijker kader, meer afbakening, richtlijnen, enzovoort. Die operationalisering resulteerde vervolgens in concretere acties:

instrumenten, richtlijnen, draaiboeken, enz. Maar hoe concreter het wordt, hoe meer actoren in de regio's vervolgens het gevoel hebben controle te verliezen en hoe meer 'sectorstress' zich ontwikkelt. De uitwerking sloot niet voor iedereen voldoende aan bij hun noden of de noden in de regio, en de instrumenten kwamen naast bestaande en vertrouwde praktijken te staan. Het gevolg is een tweestrijd: omwille van de beheersbaarheid gaat het team van Integrale jeugdhulp (departement, regioteam) zich vasthouden aan de duidelijkere afbakening en instrumentalisering, maar dit komt – gezien de geschiedenis - als heel beperkend over in de netwerken.

In de bespreking van de structuren van Integrale jeugdhulp komt het **gebrek aan slagkracht** van de organen regelmatig naar boven. Ook dit heeft te maken met de duidelijkheid van rollen, verantwoordelijkheden. Er is een gebrek aan mandatering om een bepaalde regierol te vervullen, zowel vanuit de Vlaamse overheid ten aanzien van de structuren en vaak ook vanuit sectoren, koepels en voorzieningen om in die structuren te handelen. Dit vraagstuk komt ook in beeld in het kader van de intersectorale toegangspoort: wil men dat de netwerken de gedeelde verantwoordelijkheid opnemen voor de opname van dossiers met een hoge prioriteit in het kader van de intersectorale toegangspoort, dan zal hun regiefunctie gepaard moeten gaan met **de juiste instrumenten en het juiste mandaat** om dit te kunnen waarmaken. Ook moet helder zijn wie wanneer over wat verantwoording moet afleggen.

Het is tenslotte ook belangrijk om te wijzen op de gevoeligheid bij sectoren om geresponsabiliseerd te worden via **hulpverleningsprocedures** en het werken **met outcome indicatoren** (prestatie-indicatoren). Standaardiseren en procedureren is voor een overheid een manier om efficiëntie, effectiviteit en transparantie te verhogen. Op het terrein zijn hulpverleningsprocessen echter zeer sterk individuaafhankelijk, en is de vrees bij tal van actoren dat het (meer) standaardiseren net die hulp op maat (nog meer) in de weg zal staan. Dit is een voortdurend spanningsveld, dewelke ook zijn weerslag heeft op de instrumenten van IJH.

29.7. Taal en communicatie

Een rode draad doorheen de evaluatie was communicatie, met inbegrip van de taal. Waar de welzijnssector sowieso al gekenmerkt wordt door een heel eigen en uitgebreid vocabularium, heeft IJH er nog een nieuwe taal aan toegevoegd, het zogenaamde 'integralees'.

Enerzijds is die taalontwikkeling goed en belangrijk: niet zelden verstaan verschillende partners in een netwerkcontext elkaar niet of onvoldoende, en helpen nieuwe begrippen en concepten om een gedeeld discours en eigenaarschap tot stand te brengen. Anderzijds brengt dergelijke taalontwikkeling ook risico's met zich mee: het kan de zaken nog complexer maken dan ze al zijn, vergt veel energie om bv. bij personeelsswissels die taal aan te leren, en kan evenzeer afstandelijkheid creëren, namelijk dat IJH niet als sectoreigen maar als sectorvreemd wordt bevestigd. Modulering is hier een voorbeeld van gebleken: het werd soms als zinvol beschouwd in sectoren om te trachten hun eigen aanbod in onderdelen uiteen te leggen, maar is niet uitgemond in een geobjectiveerde moduledatabank waar alle sectoren hetzelfde onder verstaan en er de veelheid aan modules het gebruik van de taal bemoeilijkt.

De taal is ook gekoppeld aan de gehanteerde communicatiestrategie. Daarbij lijken de ondersteunende figuren bijwijlen te autonoom die taalontwikkeling en communicatie op zich genomen te hebben. Dit aspect is nauw gelinkt aan 'voeling met het terrein'. Afstemming kan – zeker in context van samenwerking met private, gesubsidieerde diensten op terrein – enkel bereikt worden wanneer er goede communicatielijnen zijn met de actoren op het terrein. Hier wordt door IJH heel wat energie in gestoken, maar desalniettemin als onvoldoende ervaren.

De gedeelte taal en goede communicatie hangt ook samen met objectiviteit: regionale eigenheden en noden in kaart kunnen brengen, objectieve intersectorale gegevens die de knelpunten in hulpverleningstrajecten over sectoren heen weergeven, enz. In die zin blijven de regio's zeer

belangrijk voor informatie en hebben ze een belangrijke adviesfunctie naar de Vlaamse overheid toe (waaronder we zowel het team IJH onder verstaan, als de andere sectorale administraties).

29.8. Capaciteit

IJH en capaciteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hoewel IJH tot verbeteringen kan/moet leiden binnen het bestaande stelsel met de bestaande middelen, blijft de druk van plaatsgebrek in de welzijnssector als een belangrijke factor spelen. Het gevoel dat IJH eerder een pleister op een houten been is om de capaciteitsproblematiek als het ware te omzeilen, blijkt de bereidwilligheid/het vertrouwen in de IJH-aanpak bij tal van spelers niet te bevorderen.

Deel IV- Conclusies en aanbevelingen

30. Inleiding

In dit laatste hoofdstuk zetten we de voornaamste conclusies van het evaluatieonderzoek op een rijtje, opgedeeld in een aantal rubrieken. Per rubriek geven we enkele aanbevelingen mee aan de hand waarvan men een aantal van de geïdentificeerde knelpunten in de implementatie van het decreet kan verminderen of verbeteren. De aanbevelingen betreffen de aanpak van Integrale jeugdhulp, de effectiviteit van gebruikte hefboomen en instrumenten om tot resultaten te komen (governancemodellen), de structuren die geïnstalleerd werden als beleidsondersteuning, en enkele andere uitdagingen van de implementatie van het decreet. Ook maken we steeds een terugkoppeling naar de debatten gevoerd in het kader van het symposium Integrale jeugdhulp. Een synthese van de debatten tijdens het symposium vindt u in bijlage 2.

31. Conclusies en aanbevelingen

Integrale jeugdhulp blijkt van een ongekeerde complexiteit, zowel op het vlak van actoren, spelregels, hulpbronnen en discours. In een dergelijke complexe setting is Integrale jeugdhulp realiseren dan ook een zeer ambitieus doel. Desalniettemin stellen we vast dat er zeer veel inspanningen gebeurd zijn in de afgelopen periode. De kanttekeningen die we hier en elders in dit rapport plaatsen, doet geen afbreuk aan het feit dat er duidelijk een dynamiek is gecreëerd en dat een intersectoraal beter geïntegreerde jeugdhulp als doel nog steeds gedragen is.

31.1. De uitdagingen van de aanpak van Integrale jeugdhulp – Integrale jeugdhulp als beleidsprogramma met prioritaire projecten

31.1.1. Conclusies

In een context van torenhoge ambities en complexiteit is een doordachte strategie cruciaal. Er zijn immers veel parameters waarmee rekening moet gehouden worden en die ook niet gemakkelijk te beïnvloeden zijn. Daarbij moet er een duidelijke visie zijn, vertaald in ambitieuze maar realistische doelstellingen, met een aantal indicatoren en een kritisch pad om de realisatie te monitoren en te realiseren. We stellen op deze fronten een aantal tekortkomingen vast.

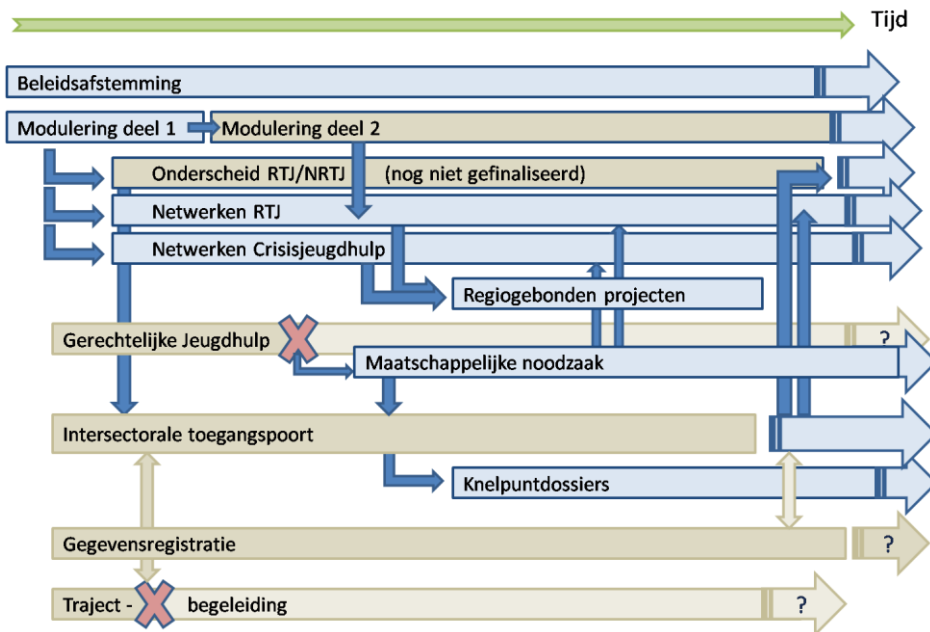
Ten eerste is het decreet zelf vooral een oplisting van concrete instrumenten of bouwstenen voor IJH. Er is echter relatief weinig aandacht voor de samenhang en het totaalconcept over hoe IJH gerealiseerd kan worden via die instrumenten, zijn er geen duidelijke indicatoren bepaald om op te volgen of de uitvoering zoals voorzien verloopt en haar beoogde effecten bereikt, en het kritisch pad is onvoldoende duidelijk. Ook blijkt er bij verschillende kernspelers een verschillende mening over dat einddoel, totaalconcept en te volgen weg. Daardoor ontstaat een diffuus beeld, waarin het IJH-traject, retrospectief beschouwd, een ad hoc en incrementele indruk geeft.

Een tweede element is dat de verschillende instrumenten in het decreet zich vertaalden in beleidslijnen die een duidelijke verwevenheid tonen, maar quasi gelijktijdig aangepakt worden. Onvermijdelijk werd het IJH-traject geconfronteerd met een aantal cruciale vertragingen die door die verwevenheid een impact hadden op de realisatie van de andere beleidslijnen. Zo laat bijvoorbeeld de integrale toegangspoort, die feitelijk een voorwaarde vormt om in sommige andere beleidslijnen vooruitgang te boeken, lang op zich wachten. Hoewel er geen expliciet onderscheid is gemaakt in belangrijkheid van de verschillende beleidslijnen, lijken de meest cruciale bouwstenen het minst gerealiseerd. Naast de toegangspoort is de gegevensverzameling daar ook een voorbeeld van. Waar een goede gegevensverzameling een conditie vormt voor andere beleidslijnen, o.m. om een aantal argumenten in het debat te objectiveren (bv. naar hulpvraag, beschikbare capaciteit, doorverwijzing,

...) is op dit vlak relatief weinig resultaat geboekt. Tot op zekere hoogte ontstaat de indruk dat wat moest gebeuren, om allerlei redenen niet lukte, en de klemtoon verschoven is naar minder gevoelige en ingrijpende beleidslijnen om alsnog enig resultaat te boeken.

In onderstaande figuur, ziet u een schets van parallelle aanpak van de beleidslijnen en hoe zij met elkaar verweven zijn en elkaar beïnvloeden.

Figuur 4: Integrale jeugdhulp als cluster van beleidslijnen¹³¹



Een *derde bevinding* voor wat betreft de aanpak van IJH, is dat de ogenschijnlijke ad hoc aanpak van IJH gepaard gaat met snelle evaluatiecycli. Wellicht is er op basis van die evaluaties soms teveel en te snel bijgestuurd, om het hele schip weliswaar in beweging te houden, maar waarbij onduidelijk werd wat de uiteindelijke richting was.

Een *vierde bevinding* is dat IJH opgezet en uitgewerkt werd vanuit het idee dat alle zes sectoren zoveel mogelijk samen gevat moeten worden in structuren, instrumenten, enz. De mogelijke voordelen hiervan (zoals brede informatieverspreiding) lijken echter niet te hebben opgewogen tegen de nadelen: gebrek aan betrokkenheid en interesse voor de agenda's van regionale stuurgroepen of een instrument te moeten hanteren dat voornamelijk voor de problematiek van twee of drie sectoren een meerwaarde heeft, enz. Er is met andere woorden een te inclusieve aanpak ontstaan, waardoor energie te versnipperd werd en de sectoren in feite gederesponsabiliseerd werden.

De gebruikte strategie voor implementatie overschouwend, zien we dat de implementatie van het decreet gekenmerkt wordt door een incrementele, organische aanpak: de verschillende beleidslijnen worden gaandeweg en in samenspraak met alle partners verder geconcretiseerd. Hierbij streeft het

¹³¹ Legende: grijze vlakken zijn beleidslijnen waar minder tot geen vooruitgang in is geboekt. Blauwe vlakken zijn die (delen van) beleidslijnen waar wel vooruitgang werd geboekt. De pijlen tussen de beleidslijnen geven (ruwweg) aan hoe zij samenhangen en elkaar beïnvloeden. Het kruis geeft aan dat het pad uitgetekend voor die beleidslijn (tijdelijk) verlaten werd.

beleidsondersteunend team een participatieve en cyclische beslissingsprocedure na en hanteert men verschillende methodieken, ontleent aan zowel procesmanagement als projectmanagement. Deze aanpak in combinatie met een niet scherp gesteld einddoel, schept echter verwarring bij betrokken partners. Ook lijkt het cyclische besluitvormingsproces een soort vervreemdingseffect te hebben voor de partners waarbij de betrokkenen hun vroegere eigen inbreng niet meer herkennen in het finaal voorgestelde instrument of de uiteindelijke maatregel.

31.1.2. Aanbevelingen

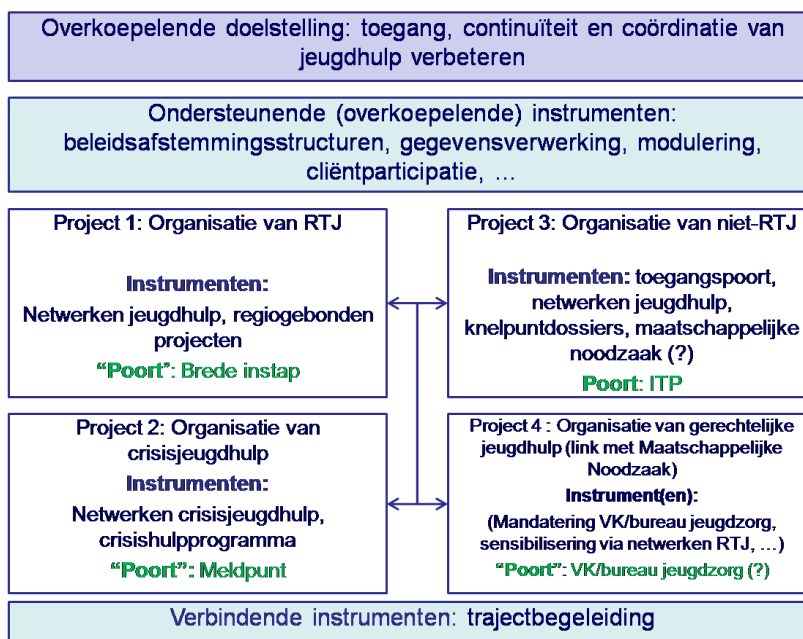
Deze vaststellingen over de implementatieaanpak leiden ons tot een eerste reeks aanbevelingen:

Aanbeveling 1: er is nood aan verdere prioritisering, verankering en verduidelijking

- Er dient duidelijker geëxpliciteerd te worden waar de Vlaamse overheid precies wil landen met IJH en vanuit dit einddoel moet worden duidelijk gemaakt welke elementen cruciaal zijn voor het bereiken van dit einddoel, en welke bijkomstig. De energie moet gefocust worden op de cruciale componenten van het IJH proces. Prioritiseer en focus op de meest cruciale stappen in het kritisch pad voor de uitvoering van het decreet IJH. Communiceer het einddoel en de strategie voor uitvoering éénduidig en transparant naar de belanghebbenden.
- Gegeven de recente politieke steun, is het belangrijk de **intersectorale toegangspoort** zo vlug mogelijk te implementeren. Hierbij mag echter de **gegevensregistratie/verwerking** niet vergeten worden, dit ten einde de intersectorale samenwerking voor Integrale jeugdhulp structureel en informatietechnisch te verankeren. De ontwikkeling van een geschikt **zorgregistratiesysteem** dat kan gebruikt worden in de RTJ en NRTJ instellingen en dat zicht geeft op zorgtrajecten van cliënten, vraag en aanbod, moet een veel grotere prioriteit krijgen dan nu het geval is. Maak hierbij optimaal gebruik van bestaande systemen, die in hun toepassing worden veralgemeend. Gegevensverwerking en de intersectorale toegangspoort zijn twee componenten die cruciaal zijn in het welslagen en verankeren van het bredere project en zullen andere beleidslijnen (inclusief netwerken en afstemmingsstructuren) relevanter en effectiever maken. Door deze elementen centraal te stellen, wordt aan de andere beleidslijnen ook meer richting gegeven.
- Betrek bij bepaalde beleidslijnen enkel de partners en sectoren (ook die buiten het decreet IJH vallen) die door die beleidslijn gevat worden. Hoewel er zes centrale actoren afgebakend werden in het decreet, hoeft **niet alles met de zes sectoren** uitgewerkt te worden.
- Stap af van de huidige beleidslijnindeling, en formuleer **Integrale jeugdhulp als een programma** waaronder verschillende projecten ressorteren die allen bijdragen aan een gemeenschappelijk (meetbaar) einddoel. Beschouw de instrumenten uit het decreet ook daadwerkelijk als instrumenten, namelijk middelen om een bepaald doel te bereiken, en niet als doel op zich.

Hoe Integrale jeugdhulp als programma op te vatten is, geven we weer in onderstaand schema. Hierin geven we een voorbeeld van hoe Integrale jeugdhulp opgedeeld kan worden in een aantal projecten, zoals de organisatie van 1) de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, 2) de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, 3) de crisisjeugdhulp, en 4) de gerechtelijke jeugdhulp. Bij elk project worden een aantal tussendoelen en/of einddoelen geformuleerd. Alle projecten dragen bij tot een overkoepelende strategische doelstelling. Met een dergelijke organisatie van Integrale jeugdhulp wordt de nadruk gelegd op het feit dat de instrumenten (als beleidslijnen geformuleerd in het decreet) ingezet dienen te worden *in functie* van een bepaald doel en niet een doel op zichzelf vormen.

Figuur 5: Voorbeeld van Integrale jeugdhulp als programma



Bovenstaand schema onderscheid vier deelgebieden die momenteel in de huidige aanpak van Integrale jeugdhulp teruggevonden kunnen worden. Voor elk van de deelgebieden kunnen ook gelijkaardige uitgangspunten teruggevonden worden. Ten eerste (1) is dat *de toegang* verbeteren aan de hand van een duidelijkere profilering van een bepaalde 'poort'. In de organisatie van de RTJ is dit de brede instap, in de organisatie van de crisisjeugdhulp is dat het meldpunt, in de organisatie van de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp is dat de Intersectorale Toegangspoort, en in het stroomlijnen van de omgang met maatschappelijke noodzaak lijkt dit de Vertrouwencentra Kindermishandeling en het bureau jeugdzorg te worden. Het tweede uitgangspunt dat in de vier projecten lijkt terug te komen (2) is de *continuïteit* van de trajecten garanderen en de *coördinatie* van de trajecten verbeteren. In drie van de vier projecten worden hiervoor de netwerken als instrument centraal gezet (netwerken RTJ, netwerken crisis, en netwerken niet-RTJ), maar ook ondersteunende, overkoepelende en verbindende instrumenten spelen hier op in: modulering, gegevensverwerking, trajectbegeleiding, ... De uitgangspunten, of noem het finale strategische doelstellingen, van Integrale jeugdhulp kunnen dus duidelijker afgebakend worden, maar er kan ook meer geprioritiseerd worden in de projecten. Hier werd in het symposium uitgebreid op ingegaan.

31.1.3. Reflecties uit de debatgroepen van het symposium

Bovenstaande aanbevelingen werden tijdens het symposium Integrale jeugdhulp voorgelegd ter discussie. Tijdens de debatten leken alle deelnemers ook voorstander te zijn van een verdere prioritisering, en werd de discussie geopend over hoe dit concreet vorm kan krijgen. Prioritisering blijkt op twee manieren opgevat te kunnen worden. Ten eerste kan er een duidelijke keuze gemaakt worden voor een bepaald project/beleidslijn, waarbij de andere beleidslijnen ofwel geheroriënteerd worden in functie van de prioritaire keuze, ofwel naar achter geschoven worden in de tijd. Ten tweede kan verdere prioritisering ook bekeken worden vanuit de betrokken actoren of niveaus van actoren. Dit wil zeggen dat enerzijds de Vlaamse energie gericht wordt ingezet op een aantal prioriteiten, terwijl anderzijds de regionale energie andere prioriteiten kent.

Gegeven de recente doorbraken en de politieke goedkeuring zal de *intersectorale toegangspoort (ITP)* – in tandem met *maatschappelijke noodzaak* - onvermijdelijk centraal komen te staan. Dit werd erkend in de debatten, hoewel bepaalde stemmen waarschuwden dat er nog steeds onvoldoende draagvlak voor de toegangspoort bestaat. Vooral de meerwaarde van het instrument voor de praktijk van de hulpverlening is nog onvoldoende aangetoond, stelde men in één debatgroep. Andere

beleidslijnen zoals de modulering, het onderscheid RTJ/NRTJ, en gegevensverwerking zullen geheroriënteerd en ingevuld moeten worden als randvoorwaarden ter ondersteuning van het succes van de toegangspoort. De opbouw en invulling van de modulering zal – ons inziens – echter wel herbeschouwd en extern gevalideerd moeten worden in functie van de gestelde doelen van de modulering. Aan de hand van gegevensverwerking willen de partners een beter zicht krijgen op intersectorale zorgtrajecten om van daaruit de knelpunten gerichter te kunnen aanpakken, en dit zowel met Vlaamse als regionale inspanningen.

Het gebruik van de netwerken *Jeugdhulp* (dewelke in alle debatgroepen bijval oogstte ten opzichte van twee aparte netwerken RTJ en NRTJ) werd eveneens aangehaald als een instrument van Integrale jeugdhulp dat centraal moet blijven staan. Het belang van de regio's en de netwerken voor het behalen van een aantal doelstellingen kan niet onderschat worden, zo stelde men in de drie debatgroepen. Netwerken kunnen immers direct inspelen op de continuïteit en coördinatie van intersectorale zorgtrajecten, en dit over de intersectorale toegangspoort en het onderscheid RTJ/NRTJ heen. In die zin is het cruciaal dat er meer duidelijkheid komt omtrent de rol en de invulling van de netwerken en de regionale stuurgroep. Deze kunnen in functie van de prioritaire doelstellingen geheroriënteerd worden, net zoals de regiogebonden projecten.

In ieder geval is het cruciaal dat er bij elk project een aantal concrete doelstellingen worden geformuleerd waaraan meetbare indicatoren worden gekoppeld. Dit teneinde een houvast te bieden voor alle betrokken partners over de afgesproken resultaten die men wil bereiken. Daarom pleiten een aantal partners in de drie debatgroepen ervoor dat men terugplooit op de uitgangspunten van de maatschappelijke beleidsnota van 1999 en het strategisch plan dat er op volgde. Ook werd er in elke debatgroep aandacht gevraagd voor het intersectoraal aftoetsen van regelgeving door de sectorale administraties. Dit zou gerichter moeten kunnen gebeuren in functie van de gekozen prioriteiten.

Over de **selectie van partners** bleek in de debatten ook een ruime eensgezindheid. Samenwerken doe je met degene die daartoe bereid zijn, brood zien in de samenwerking en/of een onontbeerlijke partner zijn in het bereiken van het vooropgestelde doel. Niet alle initiatieven in het kader van IJH vereisen de betrokkenheid van de zes sectoren. Flexibiliteit wat betreft de selectie van partners lijkt gewenst bij alle betrokkenen.

31.2. De uitdagingen van de effectiviteit van Integrale jeugdhulp: Integrale jeugdhulp als zaak van de sectoren

31.2.1. Conclusies

Uit de evaluatie van de implementatie van het decreet blijkt ook dat, hoewel Integrale jeugdhulp van in het begin opgevat werd als een zaak van zes sectoren, het desalniettemin gepercipieerd wordt als een soort zevende sector die een aantal zaken probeert op te leggen. Dit is tekenend voor het feit dat de inspanningen van Integrale jeugdhulp nog te weinig gezien worden als de verantwoordelijkheid van de zes sectoren, en meer als de verantwoordelijkheid van een actor die buiten hen zelf ligt. In diezelfde lijn stellen we vast dat, in de manier waarop het IJH-traject totnogtoe is uitgetekend, er nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van een duidelijke responsabilisering, verantwoordelijkheden en verantwoording. Wie heeft de verantwoordelijkheid over wat? Hoe kunnen de actoren tot verantwoording geroepen worden? Hoe volgt men vooruitgang op? Er is wellicht teveel ingezet op het idee dat IJH op basis van vrijwilligheid en overleg van onderuit gerealiseerd zou kunnen worden, met behulp van enkele wortels. De mogelijkheden om te pogen IJH ook met een aantal stokken achter de deur te implementeren, lijken daarentegen nog onderbenut: het inbouwen van IJH-doelstellingen via erkenning, subsidiëring en inspecties kan voorzieningen en sectoren wellicht sterker stimuleren dan voornamelijk in te zetten op overleg, informatie en projecten.

31.2.2. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusie leidt ons tot een volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2: de sectoren zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het decreet IJH. IJH moet nog meer een intersectorale aangelegenheid worden, gedragen, ontwikkeld en uitgevoerd via de bestaande sectoren, en geen zevende aparte sector.

- Versterk daarom de responsabilisering (en verantwoording) voor intersectorale samenwerking in het kader van IJH op alle niveaus: politiek, leidende ambtenaren, agentschappen, voorzieningen en hulpverleners en dit zoveel mogelijk via bestaande instrumenten (bijvoorbeeld beheersovereenkomsten als responsabilisering voor agentschappen en leidende ambtenaren, sectorale erkennings-, subsidiërings-, en inspectiecriteria als responsabilisering voor voorzieningen). Deze responsabilisering moet er toe leiden dat voor al deze actoren intersectorale samenwerking een noodzaak wordt. De IJH beleidsafstemmingstructuren en netwerken als overlegorganen zouden deze samenwerking dan moeten faciliteren en mogelijk maken.
- Ontwikkel **resultaatsindicatoren** die toelaten de acties en prestaties van individuele voorzieningen, sectoren en netwerken te monitoren op het vlak van intersectorale samenwerking (toegankelijkheid, coördinatie en continuïteit). De uitvoering van de beleidslijn ‘gegevensregistratie en –verwerking’, alsook de koppeling met GEWIN, is hierbij cruciaal aangezien dit de indicatoren moet onderbouwen.
- De IJH-gerelateerde beleidsvoorbereiding en conceptualisering dient zoveel mogelijk **via gemengde werkgroepen** met rechtstreekse betrokkenheid van de betrokken sectoren (administraties, koepels, vertegenwoordiging van voorzieningen) en eventueel representatieve organisaties te gebeuren. Het beleidsondersteunend team dient hierin een louter ondersteunende rol te spelen.
- Vermijd het gebruik van **aparte logo’s**, maar zorg er voor dat elke realisatie van de samenwerking zich duidelijk intersectoraal profileert.

31.2.3. Reflecties uit de debatgroepen van het symposium

Deze bespreken we samen met het volgende punt.

31.3. De uitdagingen wat betreft aansturing in Integrale jeugdhulp

31.3.1. Conclusies

Een ander cruciaal element zijn de **verschillende sturingsculturen** die bestaan op het terrein. Op hoofdlijnen zien we dat de Vlaamse overheid een combinatie van hiërarchische en netwerksturing heeft ingezet om IJH vorm te geven. Die combinatie blijkt echter niet voldoende gewerkt te hebben en zelfs verwarring en soms achterdocht te creëren bij spelers op het terrein. Daarnaast gaat het ook over sturingsculturen binnen sectoren: sectoren en voorzieningen die een traditie van grote autonomie kennen, blijken moeite te hebben met generieke instrumenten die de Vlaamse overheid probeert te implementeren. Maar ook omgekeerd, zien we spelers die wel een meer hiërarchische sturingstraditie kennen en die vervolgens de meerwaarde van het netwerkverhaal van overleg en regiodynamieken voor IJH enigszins in vraag durven stellen.

In die verschillende sturingsculturen lijkt één belangrijke speler na de invoering van het decreet te ver naar de achtergrond getreden te zijn, namelijk **de politiek**. IJH omvat belangrijke beleidskeuzes en vergt dus per definitie voldoende politieke betrokkenheid. Maar de uitvoering van het decreet lijkt als het ware een zaak van ambtenaren en professionals op het terrein geworden te zijn, terwijl er in die uitvoering ook nog belangrijke beleidsopties moeten bepaald worden. Het ontbreken van

voldoende permanente politieke aandacht tijdens de uitvoering van IJH (onder meer te wijten aan de vele ministerwissels op welzijn) heeft de uitvoering dan ook sterk gehypothekeerd.

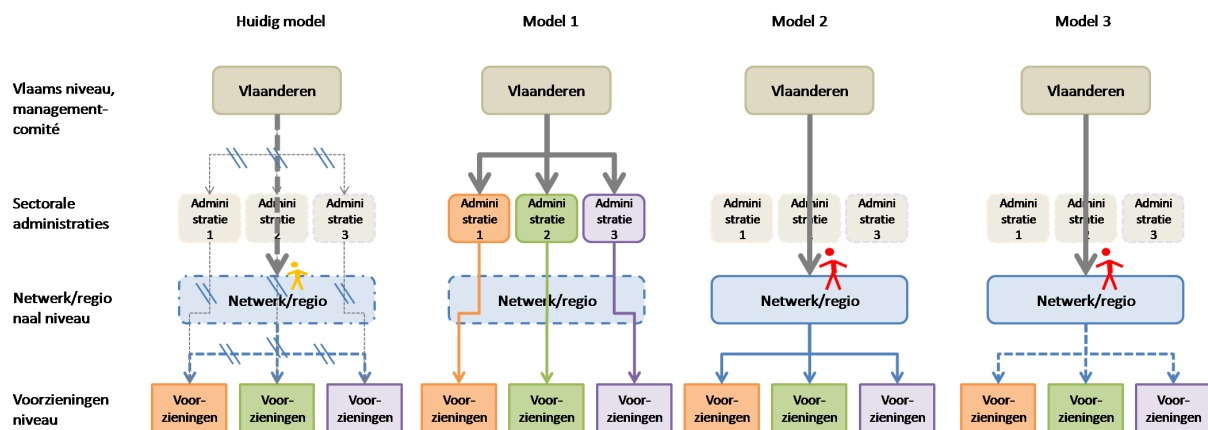
31.3.2. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies, mogelijkheden en bezorgdheden vertalen we in volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3: zorg voor meer duidelijkheid in hoe de verschillende projecten aangestuurd worden. Waar nodig, zal men moeten evolueren naar een model met meer Vlaamse aansturing en regie. Waar het kan, zullen de regio's of netwerken meer autonomie moeten krijgen.

Met betrekking tot aansturing en regie zijn er, ons inziens, een aantal **modellen** mogelijk. Afhankelijk van welk model men hanteert, zal de verantwoordelijkheid voor het afbakenen van de doelstellingen, voor het ontwikkelen van bepaalde maatregelen, voor het uitvoeren van de maatregelen en voor het implementeren van de maatregel ergens anders liggen. Ook zal bijgevolg de verantwoording steeds door een andere actor afgelegd moeten worden. Tot slot zal elk model ook een andere impact hebben op de uniformiteit van instrumenten en resultaten die in de voorzieningen behaald worden. In onderstaande figuur (zie voor meer informatie bijlage 3) zetten wij het huidige model af tegen een aantal andere mogelijke governance modellen.

Figuur 6: het huidige governance model van IJH afgezet tegen alternatieve modellen



Het eerste model dat in bovenstaande figuur geschetst wordt, is het model dat momenteel in Integrale jeugdhulp teruggevonden kan worden. Het is een model dat gebaseerd is op afstemming, samenwerking en overtuiging, maar waarbij het onduidelijk is bij wie de verantwoordelijkheid ligt om doelstellingen af te bakenen, actie te ondernemen en maatregelen uit te werken, de maatregelen uit te voeren en te implementeren. Wel is duidelijk dat er van alle actoren een bijdrage en engagement wordt verwacht, maar er is onvoldoende duidelijkheid over wie welke actor kan aansturen wat betreft maatregelen in het kader van Integrale jeugdhulp. De 'mannetjes' in de modellen zijn personen in het netwerk die het mandaat hebben om de andere actoren aan te sturen. In dit model is het onduidelijk welk mandaat deze persoon heeft. Instrumenten worden in samenspraak ontwikkeld, maar het gebruik ervan berust op het opnemen van de eigen verantwoordelijkheid door de partners. In de schets van het model ziet u dan ook pijlen lopen van alle organen naar alle organen, maar ziet u ook dat de relaties tussen de organen onduidelijk zijn en strop lopen (parallele schuine strepen).

Model 1 kunnen we een **top-down model** noemen, waarbij Vlaanderen (ministers en managementcomité) beslist over een aantal maatregelen in het kader van Integrale jeugdhulp. Hierbij kan uiteraard inspraak worden voorzien van sectoren en representatieve organisaties via advies. Deze beslissingen worden vervolgens enkel via de verschillende sectorale administraties in de

jeugdhulpvoorzieningen gelanceerd. De maatregelen kunnen zowel intersectorale kwaliteitseisen (bij voorkeur) als intersectorale instrumenten of procedures (eerder bij uitzondering) zijn. Op vlak van responsabilisering impliceert dit model dat de sectorale administraties verantwoordelijk gehouden worden voor het uitvoeren van de maatregel en de voorzieningen verantwoordelijk zijn voor het implementeren van de maatregel. Het zijn dan ook de sectorale administraties en voorzieningen die geëvalueerd of geïnspecteerd zullen worden in opdracht van de Vlaamse regering en betrokken ministers. De netwerken nemen in model 1 voornamelijk een faciliterende rol op. Voorzieningen die zich willen organiseren met betrekking tot het implementeren van de maatregel, vinden in het netwerk een overlegforum. Het netwerk zelf wordt echter niet geresponsabiliseerd. Met betrekking tot uniformiteit van de ingevoerde kwaliteitseisen of instrumenten, is deze gegarandeerd voor de sectoren. Momenteel kunnen we in de aanpak van de intersectorale toegangspoort model 1 het best terugvinden. Instrumenten die via de sectorale administraties ingezet kunnen worden om voorzieningen te responsabiliseren zijn sectorale kwaliteitseisen en sectorale erkennings-, subsidiërings- en inspectiecriteria.

Model 2 is een **tussenmodel** dat zowel kenmerken heeft van een top-down model als een netwerkmodel. In dit model legt Vlaanderen (ministers en managementcomité) doelstellingen vast die rechtstreeks opgelegd worden aan de netwerken. De netwerken, en dus niet de sectorale administraties, zijn hier de uitvoeringsagent. De netwerken worden hierbij zodanig gemandateerd dat ze effectief tot de uitvoering van de maatregel kunnen overgaan en in dit kader beslissingen kunnen nemen. Het zijn dan ook de netwerken die geresponsabiliseerd worden en samen met de voorzieningen verantwoording moeten afleggen. Vertegenwoordigers van de voorzieningen in de netwerken (rood mannetje) moeten bijgevolg expliciet en sluitend gemandateerd worden vanuit deze voorzieningen, zodat de vertegenwoordigers in de netwerken beslissingen kunnen nemen die deze voorzieningen binden. Ook in dit model kunnen de maatregelen zowel instrumenten, procedures, kwaliteitseisen als zeer concrete hulpprogramma's zijn, maar omdat de verschillende netwerken verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, kan deze uitvoering enige diversiteit vertonen per regio/provincie. Model twee kan het best teruggevonden worden in de aanpak van de crisishulpprogramma's.

Het derde model is een **netwerkmodel**. In dit model bakent Vlaanderen ook een aantal doelstellingen af die aan de netwerken opgelegd worden, maar zij vertaalt dit niet in concrete instrumenten. De manier waarop de doelstellingen vertaald en uiteindelijk gerealiseerd zullen worden, wordt beslist op regionaal niveau. Hiervoor krijgen de regio's of de netwerken voldoende ruimte en middelen om dit te realiseren. Dit betekent dat zij ook van de sectorale administraties voldoende speelruimte krijgen om hierop door te werken en te beslissen over intersectorale instrumenten. Model drie impliceert echter ook dat er een zekere diversiteit zal ontstaan tussen regio's of netwerken in het ontwikkelen en inzetten van bepaalde instrumenten of het invoeren van bepaalde kwaliteitseisen. Desalniettemin zullen de inspanningen bij alle netwerken dezelfde doelstelling dienen. De netwerken en voorzieningen zullen dan ook geresponsabiliseerd en gemonitord moeten worden voor wat betreft het behalen van de Vlaamse doelstellingen. Ook hier is een duidelijke mandatering tot besluitvorming van de vertegenwoordigers van voorzieningen in netwerken noodzakelijk (rood mannetje).

Deze modellen vormen de achtergrond waartegen wij aanbeveling 3 verder wensen te specificeren:

- Expliciteer en communiceer duidelijk voor welke aspecten er top-down wordt aangestuurd vanuit het Vlaamse niveau en voor welke aspecten er bottom-up beleidsruimte wordt gecreëerd. Welke thema's worden Vlaams aangestuurd, waarbij regio's en netwerken enkel moeten uitvoeren? Voor welke thema's dienen de regio's en netwerken te adviseren of signaleren naar de Vlaamse overheid? Op welke vlakken krijgen de regio's en netwerken beslissingsruimte voor eigen invulling en accenten, eigen sturing?

- Versterk de politieke en bestuurlijke daadkracht in de toekomstige uitvoering van het IJH decreet. Vele elementen van het decreet raken immers aan sectorale belangen.
- Wil men met Integrale jeugdhulp doorwerken op coördinatie en continuïteit van intersectorale zorgtrajecten, dan dient men met de betrokken sectoren na te denken over hoe de regisseursrol versterkt kan worden. Wie krijgt het mandaat en de verantwoordelijkheid om vanuit een intersectorale positie knopen door te hakken wat betreft een bepaalde case? Dit hangt af van het gekozen governance-model voor deze maatregel: dit kan bij de Vlaamse overheid gelegd worden, via de beleidsmedewerker of de toewijzer binnen de Intersectorale toegangspoort (model 1, 2), maar dit kan ook bij de regio's of netwerken gelegd worden (model 2, 3). Een daadkrachtige regierol met betrekking tot zorgtrajecten is echter enkel mogelijk indien er een duidelijke mandatering (vanuit de voorzieningen of Vlaamse overheid) en expliciete responsabilisering is (vanuit de Vlaamse overheid en sectorale administraties).
- Wanneer men kiest voor model 2 of 3, verhelder dan de finaliteit van de netwerken en de regionale stuurgroep. Wat is zijn bevoegdheid, rol, opdracht bij elk beleidslijn/project? Wie stuurt aan en met welke middelen? Welk mandaat hebben de leden in het netwerk of de regionale stuurgroep? Zonder duidelijke mandatering en responsabilisering zullen de netwerken RTJ en NRTJ niet slagen als instrumenten voor regie, aansturing en afdwinging naar voorzieningen en hulpverleners toe.
- Afhankelijk van hoe men wil aansturen (model 1 of model 2), dienen ook de Vlaamse organen (managementcomité, regioteams, beleidsmedewerker) een sterkere slagkracht te krijgen.
- Vermijd een te sterke nadruk op ontwikkeling van instrumenten op Vlaams niveau, maar definieer en monitor kwaliteitseisen die dan via regionale stuurgroepen, netwerken en sectorale administraties worden omgezet in zinvolle instrumenten of praktijkmodellen. Versterk hierbij het wederzijds leren tussen sectoren, netwerken en regionale stuurgroepen. Standaardisatie op Vlaams niveau van aanpakken en methodieken dient beperkt te worden tot het hoogst noodzakelijke, in die gevallen dat een gebrek aan uniforme toepassing problemen stelt inzake gelijkbehandeling of schakeling met de volgende stappen in zorgtrajecten.
- Het inzetten en eventueel poolen van financiële middelen om intersectorale samenwerking te stimuleren is aan te bevelen. Deze middelen kunnen worden ingezet om regio's en/of netwerken toe te laten knelpunten te remediëren, voor horizontale financiële stimulansen voor de toewijzing en continuïteit bij complexe dossiers, of voor het opzetten van een marktgericht tenderingsysteem voor complexe dossiers op Vlaams niveau (cfr. tendering van trajecten voor de integratie van kansgroepen op de arbeidsmarkt). Sectorale subsidies moeten deels gekoppeld worden aan de mate waarin voorzieningen actief samenwerken binnen en tussen sectoren teneinde de voorzieningen meer aan te zetten tot samenwerking, op die vlakken waar samenwerking opportuun is.

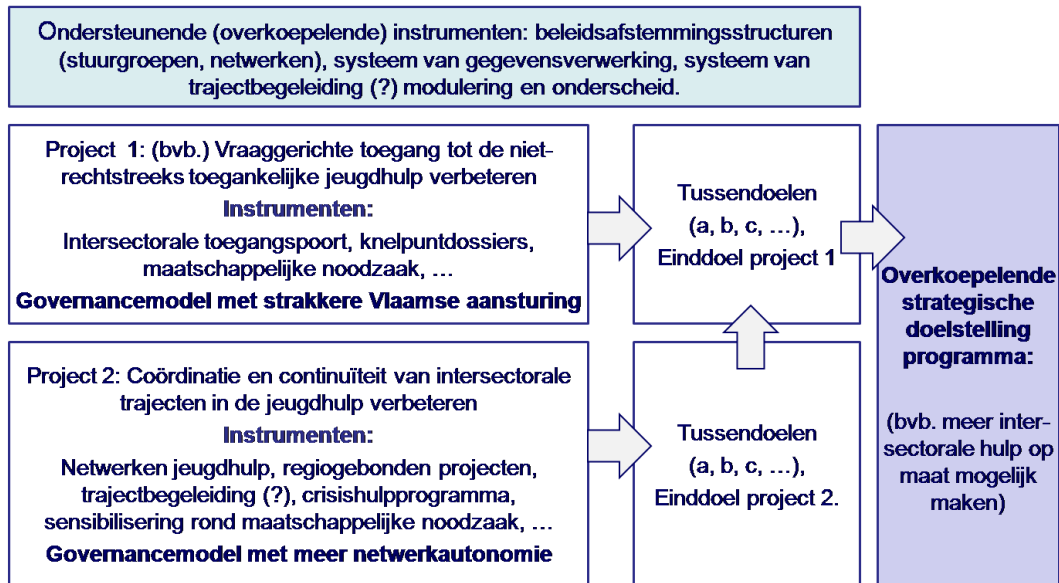
31.3.3. Reflecties uit de debatgroepen van het symposium

Wat betreft de governance-modellen, leek tijdens het debat het water niet al te diep tussen de betrokken partijen. Dat er een aantal zaken Vlaams uitgeklaard en uitgevoerd moeten worden (mits inspraak en overleg weliswaar) bleek duidelijk voor iedereen. Hier zou men dus voor model 1 van de sturingsmodellen kiezen, zoals voor het realiseren van de intersectorale toegangspoort en het uitklaren van enkele zaken omtrent maatschappelijke noodzaak. Model 2 of 3 werd door de drie debatgroepen naar voor geschoven als aansturingsmodel voor een aantal regionale thema's. Deze dienen opgepakt te worden in netwerken *jeugdhulp* in plaats van twee aparte netwerken voor de

rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en voor de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Over de overige beleidslijnen kwamen qua aansturingsmodel minder duidelijke geluiden naar voor.

Wanneer de prioriteiten en de keuze voor sturingsmodellen samengebracht worden in een programma, ontstaat volgend beeld:

Figuur 7: prioriteiten en voorkeur governancemodel in een programma



Wat betreft responsabilisering en de stelling dat IJH nog meer een zaak van sectoren moet worden, waren de meningen over de drie debatgroepen meer verdeeld, en was het ook opvallend stiller. Wel bleek dat het voorstel om meer te werken met **kwaliteitseisen** in plaats van instrumenten in alle drie debattengroepen bijval te oogsten. Allen gaven aan dat uniforme instrumenten die top-down ingevoerd worden enkel ingezet kunnen worden als het echt niet anders kan, en de gelijkberechtiging van de jongere in het gedrang komt. Maar ook met betrekking tot kwaliteitseisen rezen er in de drie groepen vragen. Ten eerste focust IJH zich op minderjarigen, maar werken heel wat voorzieningen ook met meerderjarigen. Andere standaarden voor twee groepen binnen één voorziening is een weinig gewenste situatie. Ten tweede rijst de vraag over hoe die kwaliteitseisen opgevolgd zullen worden en wie gemandateerd zal worden om deze door te voeren en in de praktijk om te zetten. Kwaliteitseisen bleken duidelijk een bespreekbaar onderwerp, maar een zekere voorzichtigheid was voelbaar in het gesprek.

Op de vraag wie dan gemandateerd moet worden om resultaten te kunnen bereiken in de voorzieningen volgens model 2 en 3 kwam in geen van de debatgroepen een antwoord. Wel bleek men het er enigszins over eens dat een samenwerking tussen de **zorginspectie en onderwijsinspectie** een veel grotere rol kan spelen op vlak van opvolging van kwaliteitseisen, net zoals het een rol heeft gespeeld in de opvolging van het decreet rechtspositie. Ook werd in twee debatgroepen de discussie opengetrokken over **instrumenten** zoals de erkenningsvoorwaarden en accreditering. Men dacht luidop na over een systeem van accreditering waarbij voorzieningen en kwaliteitslabel kunnen krijgen met betrekking tot een intersectorale kwaliteitseis, dewelke later eventueel zou kunnen evolueren naar erkenningsvoorwaarden.

31.4. De uitdagingen van de afstemmingsstructuren van Integrale jeugdhulp

31.4.1. Conclusies

Beleidsafstemming, of met andere woorden de ontwikkeling van Integrale jeugdhulp via de structuren en ondersteuningsfiguren, is eveneens een kritieke factor in de implementatie van het decreet IJH. De – al dan niet noodgedwongen – keuze om voor het realiseren van IJH aparte cellen op te richten (met name het BOT) die een eigen dynamiek ontwikkeld hebben, heeft het beeld van IJH als een zevende sector gestimuleerd. Hoewel dit laatste beeld niet zelden een excuus vormt om de eigen werking en organisatie als voorziening of sector niet in vraag te moeten stellen, tonen de manier waarop de communicatie rond Integrale jeugdhulp en een aantal instrumenten zijn uitgewerkt aan dat hier een grond van waarheid in zit.

Over het algemeen bleek uit de analyse dat het mandaat en de slagkracht van de structuren zoals de netwerken, de regionale stuurgroep, het regioteam en het managementcomité een belangrijke belemmerende factor zijn.

31.4.2. Aanbevelingen

Wat betreft de afstemmingsstructuren van Integrale jeugdhulp willen we volgende aanbevelingen meegeven:

Aanbeveling 4: Verhoog de return van overlegstructuren

- **Rationaliseer de overlegcultuur** door overlegstructuren af te bouwen, te integreren of minstens een eenduidige rol te geven. Zo kunnen de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en de nieuw op te richten netwerken niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp samengesmolten worden in **netwerken Jeugdhulp**. Ook dient het voortbestaan, de functie en/of samenstelling van de regionale stuurgroep herbekeken te worden. Afhankelijk van welke functie deze stuurgroep heeft (adviesfunctie, uitvoerende functie, sturende functie?) kan de regionale stuurgroep een overkoepelde overlegstructuur worden voor de netwerkstructuren, via bijvoorbeeld de vertegenwoordigers van de netwerkvoorzitters in de regionale stuurgroep.
- Wanneer men kiest voor model 2 of 3 van de governance modellen, verscherp dan zoveel mogelijk de opdrachtomschrijving van de **netwerken**. Naar analogie met de netwerken crisisjeugdhulp, dient men in de netwerken van model 2 en 3 zoveel mogelijk gericht te zijn op de **concrete hulpverleningspraktijk**. Netwerken zijn –ons inziens - het best geplaatst om door te werken op knelpunten op het niveau van individuele zorgtrajecten. Zowel in model 2 als model 3 kunnen de netwerken het mandaat krijgen om zorgtrajecten intersectoraal te monitoren en bij te sturen wanneer het fout loopt. De overheid kan hier de netwerken ondersteunen met een opvolgingssysteem. In model 2 en 3 kan er ook meer gewerkt worden met hulpprogramma's rond bepaalde (Vlaams respectievelijk regionaal aangegeven) thematieken of profielen van jongeren in de jeugdhulp (bvb. niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, kindermishandeling, ernstige spijbelaars, jongeren met bepaalde combinatie van problemen, enz.).
- Ook zal **de rol en de functie van het regioteam** (algemeen) en van de **beleidsmedewerker** (specifiek) verder uitgeklaard moeten worden. Ook dit zal weer afhankelijk zijn van het governance model waar men voor kiest. Indien de responsabilisering van de regio's zou gebeuren via de beleidsmedewerker (of een andere gemandateerde figuur), waarbij deze persoon de verantwoordelijkheid en verantwoording draagt voor het bereiken van de doelstellingen, dan dient deze persoon ook het mandaat en de hefboomen te krijgen om een regisseursrol op te pakken en voorzieningen aan te sturen. Indien echter de rol van de beleidsmedewerker voornamelijk een ondersteunende en faciliterende rol is, dan is de halvering van beleidsmedewerkers geen goede zet geweest. Faciliteren, ondersteunen,

verleiden, lobbyen, draagvlak zoeken, (...) vraagt immers tijd, kennis van de regio, regelmatige contacten met alle partners in het veld, enzovoort.

- Wat betreft de **cliëntvertegenwoordiging** dient deze versterkt of geheroriënteerd te worden. In de huidige structuren kan dit door meer ondersteuning door de regioteams of door een andere aanpak (meer in netwerken betrekken ipv regionale stuurgroep, betrekken als ervaringsdeskundigen, betrekken op casusoverlegniveau, cliënttoets van instrumenten, ...). De rol van de cliëntvertegenwoordigers hangt echter ook samen met het governance-model waarvoor men kiest en de rol die de netwerken en stuurgroepen hierin krijgen. Een versterking van de link tussen cliëntvertegenwoordigers in adviesraad en in regio's is sowieso aan te raden.

31.4.3. Reflecties uit de debatgroepen van het symposium

De invulling van de huidige afstemmingsstructuren werd in de debatten kort aangehaald. Met betrekking tot de **regionale stuurgroep** was er een consensus in alle debatgroepen dat de invulling en/of de samenstelling van stuurgroep herbekeken moet worden. Ten eerste is de naam 'stuurgroep' misleidend gegeven de huidige invulling. Ten tweede ontbreekt er vaak een link tussen netwerken en regionale stuurgroepen. Waar bepaalde personen opteren voor het afschaffen van de regionale stuurgroep, staan anderen open voor het idee om de samenstelling te wijzigen. Over hoe de samenstelling van regionale stuurgroep precies gewijzigd moet worden konden we uit het debat nog niet distilleren, aangezien de functie van de regionale stuurgroep zal afhangen van de prioriteiten en bijhorend governance-model. Met betrekking tot de **netwerken** was er ook een duidelijke consensus onder de deelnemers dat de netwerken waardevolle structuren zijn die zeker moeten behouden worden. Maar zoals boven reeds aangegeven, zal ook de invulling van de netwerken (opdracht, mandaat, middelen) duidelijker afgebakend moeten worden en zal de toegevoegde waarde voor de hulpverleningspraktijk meer naar voor moeten komen. Er is sowieso nood aan een duidelijker kader. Over de andere structuren werd wegens tijdsgebrek het debat niet geopend.

31.5. Andere uitdagingen van het decreet Integrale jeugdhulp

31.5.1. Conclusies

Een algemene bevinding die uit dit evaluatieonderzoek naar voor kwam – en die reeds herhaaldelijk aan bod kwam – is dat het decreet erg vaag geformuleerd werd in zijn doelstellingen en zijn totaalbeeld van IJH, maar dwingend was wat betreft de in te zetten instrumenten en te betrekken actoren. Dit is enerzijds een valkuil voor de opvolging en evaluatie van Integrale jeugdhulp want men mist een referentiepunt aan de hand waarvan partners eigen vorderingen kunnen opvolgen. Anderzijds is het decreet duidelijk: alle samenwerkingen tussen de zes partners in de geest van het decreet, vallen ook onder Integrale jeugdhulp. Dit zou de partners voldoende ruimte moeten geven om alle vormen van samenwerking (met zes of bilateraal, trilateraal, ...) binnen IJH op te pakken. Vreemd genoeg lijken partners dat niet altijd te doen en ontstaan twee sporen van samenwerking parallel naast elkaar: samenwerkingsverbanden binnen en samenwerkingsverbanden buiten de context van IJH. Ook was er de vaststelling dat Integrale jeugdhulp te veel vertrekt vanuit hetgeen dat wat *niet* goed gaat, eerder dan vanuit hetgeen dat *wel* goed gaat.

31.5.2. Aanbevelingen

Dit leidt ons tot enkele finale beleidsaanbevelingen:

Aanbeveling 5: Niet alles moet perfect zijn, als het maar in de geest van het decreet past.

- Het decreet zou eerst en vooral de nagestreefde doelstellingen, beoogde effecten, opvolgings- en responsabiliseringscriteria moeten expliciteren. Het decreet verwijst in de eerste plaats naar de middelen (structuren, instrumenten) en partners voor intersectorale samenwerking.

- Bilaterale of trilaterale samenwerkingsakkoorden die passen binnen de geest van IJH moeten ook gekoesterd worden, eerder dan tegengewerkt.
- Maak zoveel mogelijk gebruik van bestaande ervaring, capaciteit, instrumenten en praktijken eerder dan nieuwe structuren, instrumenten te lanceren.

31.6. Tot slot ...

Tot slot ook dit nog. In de implementatie van het decreet Integrale jeugdhulp speelt ook de factor 'tijd' een belangrijke rol. Het IJH-opzet zoals nu geëvalueerd is *al*, maar ook *nog maar*, zes jaar bezig en heeft dus nog vier uitvoeringsjaren te gaan. Het feit dat er zopas een belangrijke stap in de richting van de integrale toegangspoort gezet is, doet vermoeden dat er nog belangrijke vooruitgang geboekt zal worden. Ingrijpende projecten of hervormingen – Integrale jeugdhulp kan gezien worden als een zeer breed veranderingsproces – vragen hoe dan ook de nodige tijd.

Ook willen we nogmaals benadrukken dat we - met het oog op verstaanbaarheid – dit rapport geschreven hebben in de huidige terminologie van Integrale jeugdhulp waarbij de verschillende instrumenten in het decreet opgevat worden als aparte beleidslijnen. Toch pleiten wij er voor om deze piste te verlaten, en duidelijke projecten binnen één programma af te bakenen waar de huidige beleidslijnen zoals de intersectorale toegangspoort, modulering, gegevensverwerking, enz. slechts een instrument zijn om een bepaald doel te bereiken. In die zin zou een bepaald project of het behalen van een bepaalde doelstelling prioriteit moeten krijgen, en niet een instrument zoals "de toegangspoort".

32. Beknopte bibliografie

De Peuter B., De Smedt J. en Bouckaert G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie – Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Vancoppenolle, D. & Brans, M. (2004) “Spoor Beleid: case Integrale jeugdhulp”. In *Ambtelijk beleidswerk in vernieuwende beleidsvormingsprocessen*. Leuven: SBOV, 227p

Vanhee, J-P. & Vrijens, C. (2010) “Implementatie Integrale Jeugdhulp: onvermijdelijk complex”, in: De Koster, K. et al. (redactie) “Handboek Integrale Jeugdhulp”. Brussel: Politeia

Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) “*De netwerken van Integrale jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie*”, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Integrale jeugdhulp. (1 mei 2010). *Werkmap Jeugdhulp*. Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Brussel.

Beleidsdocumenten

Decreet van 7 mei 2004 betreffende de Integrale jeugdhulp (B.S. 11.X.2004) en memorie van Toelichting, *decreet van 7 mei 2004 betreffende Integrale jeugdhulp*.

Besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp (B.S.6.X.2004)

Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp, (B.S. 23.II.2006)

Ministerieel besluit van 18 april 2008 houdende de toekenning van een subsidie aan de vijf Vlaamse provincies en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de organisatie van externe ondersteuning voor complexe cliëntdossiers in de zes regio's Integrale Jeugdhulp (B.S. 15.V.2008).

Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de experimentele subsidiëring van een aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod in de intersectorale aanpak van knelpuntdossiers (B.S.06.07.2009)

Besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2010 betreffende de subsidiëring van crisisjeugdhulpverlening en rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp verleend door voorzieningen voor personen met een handicap (B.S.28.10.2010)

Vlaams Parlement. (31 maart 1999). *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*. Stuk 1354.

Werkdocumenten Integrale jeugdhulp

Integrale jeugdhulp. (18 september 2005). *Eindrapport Gerechtelijke jeugdhulp*. (niet vrijgegeven)

Integrale jeugdhulp. (december 2005). *Richtlijn met betrekking tot dossiervorming in het kader van het hulpprogramma crisisjeugdhulp*.

Integrale jeugdhulp. (oktober 2006). *Krachtlijnen voor de verdere uitbouw van het hulpprogramma jeugdhulp*.

Integrale jeugdhulp. (23 oktober 2006). *Intersectorale richtlijn met betrekking tot de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp*.

Integrale jeugdhulp. (31 oktober 2007). *Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de integrale jeugdhulp 2007-2009.*

Integrale jeugdhulp. (19 december 2007). *Richtlijn coördinatie en continuïteit van de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.*

Integrale jeugdhulp. (30 januari 2008). *Convenant betreffende de samenwerking met de provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.*

Integrale jeugdhulp (07 juli 2008) *Praktijkrapport beschikbaarheid en bereikbaarheid van het hulpaanbod 'brede instap' in de netwerken RTJ in Vlaanderen*

Integrale jeugdhulp. (15 september 2008). *Praktijk- en evaluatierapport Crisisjeugdhulp. 1 januari tot 30 juni 2008 (met beslissingen van het MC).*

Integrale jeugdhulp. (15 september 2008). *Praktijkrapport versterking van een intersectorale praktijk in het omgaan met maatschappelijke noodzaak (versie bespreking MC).*

Integrale jeugdhulp. (17 oktober 2008). *Vlaams Beleidsplan Integrale Jeugdhulp 2008-2012.*

Integrale jeugdhulp. (03 november 2008). *Praktijkrapport bekendmaking aanbod brede instap vanuit de netwerken RTJ, 2008 (met beslissingen van MC).*

Integrale jeugdhulp. (19 januari 2009). *Praktijkrapport hulpcoördinatie en continuïteit van de jeugdhulp in de netwerken RTJ, 2008.*

Integrale jeugdhulp. (09 maart 2009). *Rapport beleidsplanning. Evaluatie 2008 en planning 2009: Vlaams beleidsplan, regioplannen, impactanalyse.*

Integrale jeugdhulp. (09 maart 2009). *Praktijk- en evaluatierapport Hulpprogramma's crisisjeugdhulp IJH Vlaanderen, 01-07-2008 tot 31-12-2008.*

Integrale jeugdhulp. (14 september 2009). *Praktijkrapport hulpaanbod 'brede instap' in de netwerken RTJ in Vlaanderen. Juni 2008 - juni 2009 (versie MC).*

Integrale jeugdhulp. (14 september 2009). *Praktijkrapport versterking van een intersectorale praktijk in het omgaan met maatschappelijke noodzaak. Sept. 2008 – sept. 2009 (versie MC).*

Integrale jeugdhulp. (januari 2010). *Stand van zaken van de uitvoering van de decreten integrale jeugdhulp. Bespreking per artikel.*

Integrale jeugdhulp. (22 februari 2010). *Praktijkrapport cliëntoverleg, 2009.* Rapport voorgelegd aan het Managementcomité Integrale Jeugdhulp van 22 februari 2010.

Integrale jeugdhulp. (19 april 2010). *Praktijkrapport hulpprogramma's crisisjeugdhulp IJH in Vlaanderen over de periode 01-01-2009 tot 31-12-2009.* Rapport zoals voorgelegd aan het Managementcomité Integrale Jeugdhulp.

Integrale jeugdhulp. (30 juni 2010). *Eindnota gemengde werkgroep Intersectorale Toegangspoort. Vraagverheldering/diagnostiek – Indicatiestelling - Toewijzing en Maatschappelijke Noodzaak.*

Integrale jeugdhulp, advies 1 t.e.m. 17 van de adviesraad Integrale jeugdhulp.

Andere

Website Integrale jeugdhulp (<http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp>)

“Werk maken van kinderrechten. De decreten Integrale jeugdhulp in de praktijk”. Onderzoeksproject van de zorginspectie en de onderwijsinspectie van de Vlaamse Overheid, 19 november 2010

33. Bijlagen

33.1. Bijlage 1: overzicht van de focusgroepen en geïnterviewde personen

Overzicht interviews (alfabetisch)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	DATUM
Bursens****	Laurent	Administrateur-generaal VAPH	1/12/2010
De Ridder	Jan	Raadgever jeugdhulp, Kabinet Welzijn	17/12/2010
Dufromont*	Ruth	Departement Onderwijs	10/12/2010
Morris	Marc	Secretaris-generaal Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	4/11/2010
Vanhee***	Jean-Pierre	Projectleider IJH, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	9/09/2010
Vandenberghe	Lieven	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (transitiemanager)	20/12/2010
Vander Auwera	Chris	Administrateur-generaal Zorg en Gezondheid	7/10/2010
Van Mulders	Stefaan	Administrateur-generaal Jongerenwelzijn	27/09/2010
Van Rompu*	Wim	Raadgever Onderwijs, Kabinet Onderwijs	10/12/2010
Verduyck**	Evi	Departement Onderwijs	8/11/2010
Verhaegen **	Ann	Administrateur-generaal Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming	8/11/2010
Verhegge	Katrien	Administrateur-generaal Kind & Gezin	23/09/2010
Vrijens***	Caroline	Stafmedewerker IJH, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	9/09/2010
Weytjens****	Annelies	Beleidsmedewerker VAPH	1/12/2010

*/**/**/**** samen geïnterviewd

Overzicht focusgroepen (chronologisch op focusgroep, alfabetisch op naam)

Focusgroep AWW (Brussel, 13/09/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Auman	Simonne	CAW Artevelde - RTJ
Baes	Piet	CAW Regio Brugge
Daems	Gerlinde	CAW Metropool JAC+
Degive	Hugo	CAW Metropool
Demeestere	Griet	CIG Huis ter Leye
Gys	Mia	CAW De Terp

Jacob	Philippe	CAW regio Leuven
Neijens	Johan	CAW 't Verschil vzw
Schamphelaar	An	JAC Oost-Vlaanderen
Vandooren	Tom	CAW Midden West-Vlaanderen
Willems	Els	CAW & JZ Middenkust

Focusgroep CLB (Brussel, 16/09/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Aerts	Brigitte	VCLB Ami2
de Hond	Peter	VCLB antwerpen middengebied 1
Dylst	An	CLB Limburg-Noord Adite
Guttig	Philip	CLB GO Brasschaat
Holsters	Frans	CLB Dender
Moyson	Nadine	RAGO
Tavernier	Jean-Pierre	VCLB Pieter Breughel
Timmermans	Sven	Vrij CLB Halle
Van den Bogaert	Thomas	CLB Ninove/Geraardsbergen

Focusgroep Kind en Gezin (Brussel, 22/09/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Bloemen	Rik	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling
Desair	Kristof	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling
De Vos	Krista	Provinciale dienst PGO
Flamey	Hans	Kind en Gezin
Frans	Jo	Koraal vzw - CKG Hulgenrode
Galle	Johan	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling
Hellinx	Geert	Kind en Gezin
Hoefnagels	Ellen	Kind en Gezin
Morren	Christa	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling
Schaek	Arnold	Vzw Het Open Poortje
Van Den Broeck	Suzy	CKG De Kleine Vos
Van Riet	Kathleen	Kind en Gezin
Vyvey	Mieblanche	CKG De Kleine Vos
Wijnen	Maggy	Koraal vzw - CKG Hulgenrode

Focusgroep Bijzonder Jeugdzorg (Brussel, 29/09/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
-------------	-----------------	--------------------

Billion	Bart	HTA-KorDaaT
Boons	Alois	Comité voor Bijzondere Jeugdzorg
Cloet	Margot	Minor-Ndako
Leers	Bert	Huize Levensruimte
Marissen	Mieke	Comité voor Bijzondere Jeugdzorg
Moerman	Guy	CBJ Roeselare-Tielt
Schelfhout	Els	vzw 't Pasrel
Smits	Tom	Ons Kinderhuis vzw
Van Den Elzen	Linda	Multidisciplinair Team BJB
Velghe	Bernard	De Walhoeve
Vorsselmans	Lex	Vzw Ter Loke
Vyvey	Mildred	Vzw Daidalos

Focusgroep VAPH (Brussel, 4/10/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Creten	Pascal	MPI Oosterlo vzw
Demeter	Kris	OBC Ter Wende
Ketele	Piet	Koninklijk Instituut Woluwe O.C.
Lippens	Kris	MPC Ter Bank
Ongenaert	Paul	SOC De Hagewinde
Vander Beken	Koen	KOC Sint-Gregorius
Vermeeren	Johan	Vzw Huize Monnikenheide

Focusgroep CGG (Brussel, 6/10/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Deboiserie	Mimi	CGG PassAnt
De la Marche	Jacques	CGG Vlaams-Brabant Oost vzw
Dierckx	Hilde	Vzw CGG Vlaams-Brabant Oost
Schillewaert	Frank	CGG Noord-West-Vlaanderen vzw
Vanderhallen	Caroline	CGG LITP
Van Loon	Katrien	VGGZ Hasselt

Focusgroep cliëntvertegenwoordigers (Brussel, 13/10/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Beyers	Mirjam	/
Clé	Ann	JES vzw
Karanfil	Umit	BJB - OTA

Linssen	Hilde	Centrum Kauwenberg vzw
Mollefait	Agna	/
Neiryck	Romain	/

Focusgroep belendende sectoren (Brussel, 13/10/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Daenen	Erwin	Provincie Vlaams Brabant
Naert	Jan	vzw Jong (Oost-Vlaanderen)
Opdebeeck	Veerle	RWO (Waas en Dender, Oost-Vlaanderen)

Focusgroep adviesraad (Brussel, 10/11/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	
Amezghal	Latifa	Uit de Marge vzw	Focusgroep
Anthonissen	Joke	Vlaamse Jeugdraad	Focusgroep
Bouteligier	Luc	CGG De Pont	Telefonisch interview, 9/11/2010
Maes	Bea	Centrum voor Gezins- en Orthopedagogiek, K.U. Leuven (voorzitter Adviesraad)	Interview, 18/11/2010
Mortelmans	Katrien	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (secretariaat Adviesraad)	Focusgroep
Serrien	Ludo	Steunpunt AWW	Telefonisch interview, 9/11/2010
Verdegem	André	Vrije CLB koepel vzw	Focusgroep

Focusgroep beleidsmedewerkers (Brussel, 1/12/2010)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE
Gevaert	Koen	IJH, beleidsmedewerker Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen
Meyvis	Wilfried	IJH, beleidsmedewerker Limburg en Antwerpen
Puttaert	Martine	IJH, beleidsmedewerker Vlaams-Brabant en Brussel

33.2. Bijlage 2: debatten symposium Integrale jeugdhulp van 14 januari 2011, een samenvatting op hoofdlijnen.

Uit de debatten bleek dat er ondanks de grote verscheidenheid van partners en de lange weg die reeds afgelegd is, **de meningsverschillen over hoe het nu verder moet minder ver uiteen ligt dan men zou vermoeden**. Dat er geprioritiseerd moet worden, daar bleek iedereen het min of meer over eens. Uit de gesprekken en debatten werd immers erkend dat men in de loop der jaren te breed is willen gaan, waardoor het proces steeds moeilijker beheersbaar werd. *Prioritisering* betekent echter niet voor iedereen hetzelfde. Voor een aantal partners betekent prioritisering “*snoeien om te bloeien*”. Dit wil zeggen dat een aantal beleidslijnen (zoals de ITP/maatschappelijke noodzaak) in de eerstkomende jaren centraal gezet worden. De andere beleidslijnen laat men ofwel vallen (maar hier stonden weinig partijen achter) ofwel worden ze doorgeschoven naar een latere datum. Dit zou onder het principe van “*less is more*” kunnen vallen. Anderen staan wat meer huiverachtig ten opzichte van het idee dat een aantal eerder gemaakte keuzes opnieuw verlaten of naar achter geschoven zouden worden. Partners geven aan dat bepaalde beleidslijnen cruciale randvoorwaarden zijn voor het succes van andere beleidslijnen, waardoor men ze niet zonder meer kan laten vallen. Desalniettemin erkennen zij dat IJH inderdaad te breed is gegaan en opteren daarom voor een vernauwing. Dit wil echter niet zeggen dat bepaalde keuzes losgelaten worden. Elementen zoals de intersectorale toegangspoort/maatschappelijke noodzaak kunnen inderdaad centraal gezet worden, maar de andere beleidslijnen zouden geheroriënteerd kunnen worden in functie van de toegangspoort.

Ons inziens kan prioritisering op nog een andere manier opgevat worden. Men kan een onderscheid maken tussen wat prioritair is voor Vlaanderen (minister, managementcomité, administraties) en wat prioritair is voor de regio's. Dit betekent dat de Vlaamse energie gebundeld wordt in die zaken die sowieso Vlaams opgepakt moeten worden (zoals de ITP), en dat de regionale energie gebundeld wordt in die zaken die sowieso regionaal opgepakt moeten worden (zoals ...). Daarenboven, zoals werd aangegeven in één van de debatgroepen, kan een sterkere aansturing door Vlaanderen opgevat worden als een aansturingsmechanisme van *een project*. Vlaanderen neemt hierbij zijn verantwoordelijkheid op tot de doelstelling van het project bereikt is (de installatie van de toegangspoort), om nadien de teugels weer te lossen en de verantwoordelijkheid voor de verdere voortgang opnieuw terug te geven aan de betrokken partners.

Een overzicht over welke elementen als prioritair naar voor moeten worden geschoven, vindt u in onderstaande tabel:

Prioriteit	Randvoorwaarde, in functie van prioriteit	Argumentatie (of tegenargumentatie) uit debatten
Min of meer in consensus		
1. Intersectorale toegangspoort, in nauwe samenhang met maatschappelijke noodzaak		Dat dit centraal moet komen te staan in de eerstvolgende jaren, werd over het algemeen aanvaard in de debatgroepen. Dit mede omdat er nu belangrijke voorbereidende stappen zijn genomen en het project op politieke goedkeuring kan rekenen. In een van de debatgroepen konden enkele personen zich hier moeilijker in vinden, en stelden als cruciale randvoorwaarde voor het welslagen van dit project dat het draagvlak voor de toegangspoort verhoogd moet worden door aan te tonen wat de meerwaarde ervan zal zijn voor de praktijk van de hulpverlening.
	Gegevensverwerking	Is fundering, randvoorwaarde waaraan gewerkt

		moet worden (twee debatgroepen). Voorbeelden kunnen genomen worden in andere domeinen (gezondheidszorg), waar reeds succesvol stappen ondernomen werden. Een persoon geeft aan dat de regio's hier een belangrijkere rol in kunnen spelen. Ook geven een aantal personen aan hoge verwachtingen te hebben van het GEWIN decreet. In twee debatgroepen stelt men dat gegevensverwerking vooral belangrijk is om zorgtrajecten in kaart te kunnen brengen.
	Modulering en onderscheid	Het intersectoraal onderscheid (RTJ/NRTJ) moet gefinaliseerd worden in kader van toegangspoort en de mogelijke toepassingen van de modulering moeten verder uitgeklaard worden in functie van de toegangspoort.
2. Het versterken van de netwerken	Meer duidelijkheid omtrent de rol en de invulling van de netwerken, en meer duidelijkheid omtrent de functie van de regionale stuurgroep.	Het belang van de regio's en de netwerken voor het behalen van een aantal doelstellingen kan niet onderschat worden. Netwerken kunnen direct inspelen op de continuïteit en coördinatie van intersectorale zorgtrajecten, en dit over de toegangspoort en het onderscheid RTJ/NRTJ heen. De aanbeveling om te werken met netwerken <i>jeugdhulp</i> (ipv netwerken RTJ en NRTJ) kreeg in alle debatgroepen bijval.
	Gegevensverwerking	Gegevensverwerking is ook een randvoorwaarde voor de werking van de netwerken, met het oog op sneller en gericht kunnen inspelen op knelpunten in intersectorale trajecten.
	Regiogebonden projecten	Heroriënteren in functie van de verduidelijkte doelstellingen, rol en functie van het netwerk
Andere		
Crisisnetwerken en knelpunt dossiers		Voorals prioritair naar voor gebracht door het BOT. Beide beleidslijnen zijn momenteel een onderdeel van het huidige Vlaams minimumprogramma en spelen direct in concrete, complexe cases en in geval van crisis.
	Trajectbegeleiding ?	In één van de debatgroepen gaf iemand herhaaldelijk aan dat coördinatie en continuïteit in zorgtrajecten niet gegarandeerd kan worden indien men blijft redeneren in termen van twee blokken: hulp voor de poort (RTJ) en hulp na de poort (NRTJ). Hulptrajecten maken immers heen en terugbewegingen. Momenteel is er met deze eigenschap van hulpverleningstrajecten in het uitwerken van de toegangspoort nog onvoldoende rekening gehouden. Om dit te ondervangen blijven afspraken rond trajectbegeleiding relevant en noodzakelijk, en dit ongeacht de budgettaire realiteit.

Met betrekking tot prioritisering en koppeling van prioriteiten, zag één persoon een belangrijke rol weggelegd voor de **transitiemanager**. Met het implementatieplan van de toegangspoort als basis,

kan hij een aantal knopen doorhakken en ontwikkelingen in de andere beleidslijnen op dit implementatieplan afstemmen.

Tot slot, wat betreft prioritisering, gaf men in de drie debatgroepen aan dat een **terugkeer naar de initiële uitgangspunten**, zoals die geformuleerd werden in de maatschappelijke beleidsnota van 1999 belangrijk is om Integrale jeugdhulp opnieuw wat meer focus te geven. Dit sluit aan bij onze aanbevelingen om Integrale jeugdhulp meer op te vatten als een programma waaronder verschillende deelprojecten vallen die allen bijdragen aan een overkoepelende gemeenschappelijke doelstelling. Voor elk deelprogramma dienen duidelijke doelen afgebakend te worden, die idealiter omgezet worden in enkele meetbare indicatoren. Ook dit zal betekenen dat er keuzes gemaakt moeten worden (op welke doelgroep focust men? Meten we processen, output of effecten? Hoe kan de informatie verzameld worden?). In geen van de drie debatgroepen werd hier echter dieper op ingegaan of was er overeenstemming.

Ook wat betreft de **governancemodellen** leek het water niet al te diep tussen de betrokken partijen. Een aantal zaken moet Vlaams uitgeklaard en uitgevoerd worden (mits inspraak en overleg weliswaar) en vallen dus onder model 1 van de sturingsmodellen, zoals het realiseren van de intersectorale toegangspoort en het uitklaren van een aantal zaken omtrent maatschappelijke noodzaak. Model 2 of 3 werd door de drie debatgroepen naar voor geschoven als aansturingsmodel voor een aantal regionale thema's. Deze dienen opgepakt te worden in **netwerken jeugdhulp** in plaats van twee aparte netwerken voor de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en voor de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Over de overige beleidslijnen kwamen qua aansturingsmodel minder duidelijke geluiden naar voor.

Wat betreft responsabilisering en de stelling dat IJH nog meer een zaak van sectoren moet worden, waren de meningen over de drie debatgroepen meer verdeeld, en was het ook opvallend stiller. Wel bleek dat het voorstel om meer te werken met **kwaliteitseisen** in plaats van instrumenten in alle drie debattengroepen bijval te oogsten. Allen gaven aan dat uniforme instrumenten die top-down ingevoerd worden enkel ingezet kunnen worden als het echt niet anders kan, en de gelijkberechtiging van de jongere in het gedrang komt. Maar ook met betrekking tot kwaliteitseisen rezen er in de drie groepen vragen. Ten eerste focust IJH zich op minderjarigen, maar werken heel wat voorzieningen ook met meerderjarigen. Dubbele standaarden voor twee groepen binnen één voorziening is een weinig gewenste situatie. Ten tweede rijst de vraag over hoe die kwaliteitseisen opgevolgd zullen worden en wie gemandateerd zal worden om deze door te voeren en in de praktijk om te zetten. Kwaliteitseisen bleken duidelijk een bespreekbaar onderwerp, maar een voorzichtigheid was voelbaar in het gesprek.

Op de vraag wie dan gemandateerd moet worden om resultaten te kunnen bereiken in de voorzieningen volgens model 2 en 3 kwam in geen van de debatgroepen een antwoord. Wel bleek men het er enigszins over eens dat een samenwerking tussen de **zorginspectie en onderwijsinspectie** een veel grotere rol kan spelen op vlak van opvolging van kwaliteitseisen, net zoals het een rol heeft gespeeld in de opvolging van het decreet rechtspositie. Ook werd in twee debatgroepen de discussie opengetrokken over **instrumenten** zoals de erkenningsvoorwaarden en accreditering. Een voorstel werd geopperd om te starten met een systeem van accreditering waarbij voorzieningen en kwaliteitslabel kunnen krijgen met betrekking tot een intersectorale kwaliteitseis. Later zou dit dan eventueel kunnen evolueren naar een erkenningsvoorwaarde.

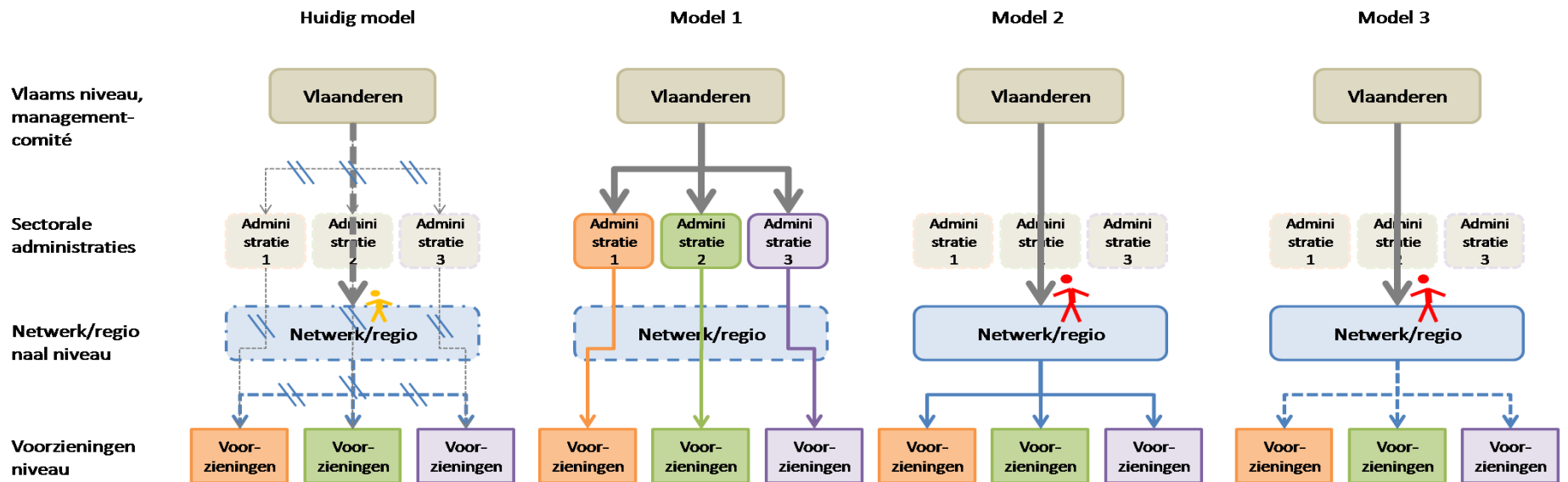
Ook gaf men in de drie debatgroepen aan dat een aantal thema's niet kunnen opgepakt kunnen worden zonder een **intersectorale toets** van de regelgeving op Vlaams niveau, aangezien dit heel wat intersectorale initiatieven kan hinderen. Een intersectorale toets van de regelgeving wordt daarom door de regio's gezien als een cruciale randvoorwaarde voor het werken in netwerken. Vanuit de sectorale administratie reageert men hierop dat dit niet altijd zo eenvoudig is, maar stelt men zijn hoop op een duidelijkere prioritisering waarbij administraties de toets gericht kunnen inzetten in functie van die centrale doelstelling.

Het debat over een duidelijke **regisseur** voor wat betreft intersectorale zorgtrajecten werd in één debatgroep geopend. Hier werd aangegeven dat de term regie een zeer beladen term is waarrond misverstanden nooit ver weg zijn. In termen van individuele cases spreekt men dan ook van een zorgcoördinator of casemanager, en dan komt men in de buurt van de discussie rond trajectbegeleiding. Er wordt voorgesteld om, indien het debat rond een regisseursfunctie geopend wordt, vooral terug te grijpen naar bestaande en reeds uitgewerkte concepten zoals er bijvoorbeeld voorbeelden van zijn in de kinderpsychiatrie met een zorgcoördinator als brugfunctie tussen justitie en de gezondheidszorg. Er ontspint zich vervolgens een discussie waarbij iemand van de administratie en een cliëntvertegenwoordiger pleiten voor meer responsabilisering bij de voorzieningen voor wat betreft het intersectorale traject van de cliënt, maar waarbij vertegenwoordigers van voorzieningen minder warm lopen voor dat idee.

Een laatste thema dat in de debatten aangehaald werd, is de invulling van de huidige afstemmingsstructuren. Met betrekking tot de **regionale stuurgroep** was er een consensus in alle debatgroepen dat de invulling en/of de samenstelling van stuurgroep herbekeken moet worden. Ten eerste is de naam 'stuurgroep' misleidend gegeven de huidige invulling. Ten tweede ontbreekt er vaak een link tussen netwerken en regionale stuurgroepen. Waar bepaalde personen opteren voor het afschaffen van de regionale stuurgroep, staan anderen open voor het idee om de samenstelling te wijzigen. Over hoe de samenstelling van regionale stuurgroep precies gewijzigd moet worden konden we uit het debat nog niet destilleren, aangezien de functie van de regionale stuurgroep zal afhangen van de prioriteiten en bijhorend governance model. Met betrekking tot de netwerken was er ook een duidelijke consensus onder de deelnemers dat de netwerken waardevolle structuren zijn die zeker moeten behouden worden. Maar zoals boven reeds aangegeven, zal ook de invulling van de netwerken (opdracht, mandaat, middelen) duidelijker afgebakend moeten worden. Er is nood aan een duidelijker kader. Over de andere structuren werd wegens tijdsgebrek het debat niet geopend.

Tot slot dit nog. In alle drie debatgroepen kwam de verontwaardiging naar voor dat het luik **preventie** in de loop der jaren zo ver op de achtergrond is getreden. Waar het een centraal element was van de maatschappelijke beleidsnota van 1999, bleek dat pad momenteel totaal verlaten. In één van de debatgroepen werd dit verklaard door de complexiteit van het begrip, waarbij preventie voor elke actor een andere invulling krijgt (voor bijzondere jeugdzorg is dat de eerstelijnszorg, voor de eerstelijnszorg is dat onderwijs, en voor onderwijs is dat opvoeding door de ouders, enz), en waarbij er nog niemand in geslaagd is om dat te definiëren. Anderzijds wierpen de leden van de adviesraad op dat zij in mei 2006 hier reeds een advies rond geformuleerd hebben met een eerste aanzet om verder te werken rond preventie. Die kans is tot op vandaag nog onderbenut gebleven.

33.3. Bijlage 3: mogelijke governance modellen voor Integrale jeugdhulp



	Top-down model	Top-down model	(bottom-up) model met autonomie voor netwerken
Combinatie instrumenten/kwaliteitseisen uit Vlaanderen en doelstellingen uit Vlaanderen	Kwaliteitseisen/instrumenten uit Vlaanderen	Kwaliteitseisen/instrumenten uit Vlaanderen	Doelstellingen uit Vlaanderen
Wissel van ontwikkelingsgerichte netwerken naar uitvoerende netwerken (maar geen mandaat om voorzieningen te sturen)	Uitvoering via de sectorale administraties	Uitvoering via de netwerken/regio's (met bepaald mandaat of via beleidsmedewerker met mandaat)	Netwerken zijn ontwikkelingsgericht, kunnen eigen instrumenten/kwaliteitseisen ontwikkelen
Wissel van mogelijkheid tot diversiteit naar streven naar uniformiteit	Uniformiteit gegarandeerd op voorzieningenniveau	Uniformiteit gegarandeerd op netwerkniveau	Diversiteit in instrumenten/kwaliteitseisen tussen netwerken

	Huidig model	Model 1	Model 2	Model 3
Wie beslist? over doelstellingen? over instrumenten?	Vlaanderen (maar vaag) Vlaanderen of netwerken/regio's (wisselt)	Vlaanderen Vlaanderen*	Vlaanderen Vlaanderen*	Vlaanderen Netwerken/regio's
Wie voert uit?	Netwerken/regio's	Sectorale administraties en voorzieningen	Netwerken en voorzieningen	Netwerken/regio's
Wie wordt verantwoordelijk gehouden?	? Beleidsmedewerker?	Sectorale administraties en voorzieningen	Netwerken en voorzieningen	Netwerken/regio's
Cruciale voorwaarden?			<ul style="list-style-type: none"> • Speelruimte t.o.v. sectoren/sectorale administraties • Duidelijke mandaten voor vertegenwoordigers in de netwerken, vanuit de voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Speelruimte t.o.v. sectoren/sectorale administraties • Duidelijke mandaten voor vertegenwoordigers in de netwerken, vanuit de voorzieningen

* Mits inspraak

Legende schema's:

Volle lijnen: hiërarchische lijnen, organen met een beslissings- en/of uitvoeringsmandaat

Stippellijnen: relatie gebaseerd op onderhandeling, overtuiging

Rood figuurtje (mannetje): persoon met mandaat om aan te sturen