



## Elektronische informatiesystemen in sociaal werk

Een vat vol illusies

13 juni 2017

Jochen Devlieghere

Elektronische informatiesystemen verwerven in het sociaal werk een belangrijke positie. Zo ook in de jeugdhulp. Hoe kijken beleidsmakers, leidinggevenden en praktijkwerkers naar deze evolutie? Een onderzoeker zocht het uit.<sup>1</sup>

ONDERZOEK | OVERHEID | SOCIALE PROFESSIONAL

DOSSIER: SOCIAALWERKCONFERENTIE 2018



**Elektronische informatiesystemen**

De voorbije decennia werd het sociaal werk geconfronteerd met een toenemende vraag naar het verzamelen en registreren van gegevens over cliënten, het handelen van professionals en het reilen en zeilen van organisaties.<sup>2</sup>

Ook sociaal werk zet dus al een tijdje haar deur open voor elektronische informatiesystemen. Deze systemen helpen om beslissingen te nemen, risico's in te schatten en dossiers op te maken. Ze kunnen trajecten van cliënten gedetailleerd opvolgen.

Dat is een ontwikkeling die de Vlaamse grenzen overstijgt. Zo registreren Nederlandse hulpverleners jongeren waarover ze zich zorgen maken in de Verwijsindex Risicjongeren (VIR). In Engeland stemt het Integrated Children System de vraag van jongeren en het aanbod van hulpverleners beter op elkaar af. Volgt Vlaanderen?

## **De toegangspoort**

De Vlaamse jeugdhulp kende in 2014 een belangrijke omslag. Het tijdperk van integrale jeugdhulp werd definitief ingeluid.

Ingrijpend was het onderscheid tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Wie een intensieve en gespecialiseerde ondersteuning nodig heeft, moet aankloppen bij de intersectorale toegangspoort. Die kan toegang verlenen tot de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.

Niet iedereen kan echter bij die poort aankloppen. Hulpverleners van binnen of buiten de jeugdhulp en leden van erkende multidisciplinaire teams kunnen zich aanmelden. Van deze teams wordt een uitgebreide inbreng verwacht op vlak van diagnostiek en indicatiestelling. De cliënt zelf kan zich slechts in uitzonderlijke situaties bij de toegangspoort aanmelden.

## **Ticket**

Ook Vlaanderen koos om dat verkeer in en rond de toegangspoort elektronisch te regelen. Vanaf het eHealth-platform van de federale overheid werd een informaticasysteem voor de intersectorale toegangspoort (Insisto) ontwikkeld.

Wie via de toegangspoort een ticket wil richting niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, moet via Insisto eerst een elektronisch A-document invullen. Wie inschat dat intensieve ondersteuning nodig is, zal dus eerst een tijdje zoet zijn om vanaf de computer dit document in te vullen.

Vervolgens gaan medewerkers van de toegangspoort met dit document aan de slag. Zij oordelen over de wenselijkheid en inzet van de aangevraagde jeugdhulp.

## **Spanningsveld**

Internationaal onderzoek toont aan dat zo'n elektronische informatiesystemen problemen met zich meebrengen. Ze dreigen het sociaal werk te reduceren tot een technische praktijk.

Dat zorgt voor een spanningsveld tussen de mogelijkheden en problemen van deze systemen. Beleidsmakers, leidinggevend en praktijkwerkers positioneren zich op verschillende manieren ten aanzien van deze problemen en elektronische informatiesystemen.<sup>3</sup> Hoe zit dat in Vlaanderen?

## **Laverende beleidsactoren**

In ons onderzoek werden hierover achttien beleidsverantwoordelijken bevraagd van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en het Agentschap Jongerenwelzijn.

Zij halen verschillende argumenten aan die de omslag naar elektronische informatiesystemen verantwoorden. Ze helpen om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, om de efficiëntie van organisaties te verbeteren en de administratieve lasten te verlagen. Ze geven ook zicht op bredere evoluties die plaatsvinden binnen de jeugdhulp.

Toch wijzen deze beleidsactoren ook op het gevaar van bureaucratie. Zo'n informatiesystemen versterken de standaardisering van hulpverleningsprocessen. Het leidt de aandacht af van de oncontroleerbaarheid van risico's die inherent zijn aan hulpverlening.

Onderdeel uit het A-document

## Onafwendbaar

Beleidsmakers hopen dat terreinwerkers de scherpe kanten van informatiesystemen wegvijlen door ze op een gezonde en creatieve manier toe te passen. Hun oordeel over deze systemen laveert tussen hooggespannen beleidsmatige verwachtingen enerzijds en de dagelijkse realiteit van de hulpverlening anderzijds.

Op de vraag waarom zij, ondanks hun twijfels en bedenkingen, toch nieuwe informatiesystemen zoals Insisto installeren, is het antwoord duidelijk. Zij zien geen andere mogelijkheid. De samenleving verwacht dat de overheid op een rationele en objectieve manier beleid voert.

Dat impliceert onder andere een efficiënt omspringen met publieke middelen, maar ook het beperken van de risico's binnen de hulpverlening. Systemen zoals Insisto en het daarbij horende A-document houden de illusie levendig dat dit ook lukt.

## Creatieve terreinwerkers?

Beleidsmakers hopen dus dat creatieve terreinwerkers de lacunes van zo'n informatiesystemen opvangen. Of dat ook gebeurt, kunnen we afleiden uit de wijze waarop het A-document ingezet wordt in de hulppraktijk.

We staken ons licht op bij zeventien medewerkers van de indicatiestellingsteams. Die zijn verantwoordelijk om vanuit de gegevens van A-document te oordelen over de wenselijkheid en inzet van de aangevraagde niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.

## Zet aan tot nadenken

Deze professionals beschouwen het A-document als een instrument om informatie te verzamelen en uit te wisselen. Ze bevestigen een aantal beleidsmatige argumenten om elektronische informatiesystemen te installeren, zoals zicht krijgen op waar en waarom niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp aangevraagd wordt.

Ze zijn ervan overtuigd dat het A-document informatie bevat die nuttig is voor de organisatie waar de jongere uiteindelijk terecht komt. Ze geven daarbij aan dat het document stimuleert om wat langer stil te staan bij de context en de krachten van de jongeren. Hulpverleners moeten hun impliciete kennis en intuïtief aanvoelen immers expliciet maken.

Het elektronisch formulier zet ook aan om nog beter na te denken over welke middelen noodzakelijk zijn om de meest passende jeugdhulp mogelijk te maken. En dat gebeurt op een uniforme manier: de structuur van het A-document is voor iedereen hetzelfde.

### **Voordeel voor vlotte schrijvers**

De indicatiestellers maken zich meer zorgen over het feit dat ze belangrijke beslissingen moeten nemen zonder direct contact met de cliënt. Het is bijzonder moeilijk om op basis van een document de ernst van een situatie in te schatten. De mogelijkheid ontbreekt om een compleet en genuanceerd verhaal neer te schrijven.

Het A-document is een belangrijke gegevensfilter en geeft slechts een beperkt beeld van de levenssituatie van de jongere en zijn gezin. Enkel wat neergeschreven staat in het A-document, wordt als beslissende waarheid gezien. Toch is het soms nodig om tussen de lijnen te lezen. Ook indicatiestellers geven aan dat belangrijke informatie vaak verborgen zit in schemerzones. Maar in het A-document krijgen die geen plaats.

Toch heeft dat geschreven woord een doorslaggevend gewicht. Dat roept de vraag op of vlotte schrijvers makkelijker toegang krijgen tot niet-rechtstreeks toegankelijk jeugdhulp.

### **Creatieve professional**

Indicatiestellers beschouwen deze problemen en lacunes als een uitdaging. Ze gaan er mee aan de slag, zij het heel verschillend.

Sommigen zoeken oplossingen in het strikt opvolgen van vooropgestelde procedures. Ze kleuren netjes binnen de lijnen, ze voeren uit wat van hen verwacht wordt. Anderen kiezen voor de verzetmodus. Ze bestrijden creatief de overdreven formalisering van hulpverlening.

Om bijkomende informatie op te vragen, nemen ze contact op met de hulpverlener die het A-document opstelde. Dat verscherpt het beeld op de leefsituatie van de cliënt. Die aanvullende telefonische informatie kan bepalend zijn bij de toekenning van niet-rechtstreeks toegankelijke hulp. Toch wordt ze niet altijd toegevoegd aan het A-document.

Heel wat indicatiestellers knijpen ook een oogje dicht wanneer bepaalde onderdelen van het A-document geen informatie bevatten, terwijl dit volgens de voorgeschreven procedures wel het geval moet zijn.

### **Flexibel toepassen**

Indicatiestellers hanteren deze strategieën niet alleen omdat zij de formalisering van de jeugdhulp een probleem vinden. Ze gaan er ook van uit dat dit het beste is voor de jongere in kwestie.

Zo kregen een aantal indicatiestellers te maken met een jongere die verbleef in een voorziening voor jongeren met een matig mentale beperking. Tijdens de nieuwe IQ-test die gebeurde naar aanleiding van het invullen van het A-document, bleek dat deze jongere een IQ had van 68. Met dat cijfer kon hij eigenlijk niet langer in de voorziening blijven. Toch werd beslist om de betrokken jongere te diagnosticeren met een matige mentale beperking.

### **Rol van leidinggevend**

In dit voorbeeld was er binnen het team openheid over de gehanteerde strategie. Maar dit is niet altijd het geval. Sommige indicatiestellers geven aan dat hun leidinggevenden niet altijd op de hoogte zijn van hoe ze de voorgeschreven procedures bijschaven of ombuigen.

Die gesloten en eerder conservatieve houding van leidinggevenden is niet zo verwonderlijk. Lange tijd werden leidinggevenden gezien als blinde uitvoerders van beleidsopdrachten.<sup>4</sup> Die visie werd ondertussen bijgesteld. Ook leidinggevenden maken gebruik van hun discretionaire ruimte om buiten de voorgeschreven lijntjes te kleuren.

Daarom staken we ons licht ook bij dertig leidinggevendenden van multidisciplinaire teams en organisaties die niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdzorg aanbieden. Wat vinden zij van ontwikkelingen zoals Insisto en het A-document? Hoe gaan ze daarmee om in hun organisatie?

## **Waardering voor duidelijkheid**

De gesprekken leverden interessante inzichten op. Leidinggevendenden waarderen de uniforme structuur van het A-document. Het zorgt voor duidelijkheid en houvast. Het dwingt professionals om alle relevante actoren te betrekken in het hulpverleningsproces.

Tegelijkertijd stimuleert het professionals en cliënten om grondig na te denken of de intensieve hulp die ze aanvragen noodzakelijk is en of er geen andere mogelijkheden zijn die nog niet aangesproken werden.

## **Structurele fouten**

Toch wijzen ook de leidinggevendenden op beperkingen en fouten van het A-document. Naast bezorgdheden over de grote tijdsinvestering en technische drempels om het A-document in te vullen, wijzen ze erop dat de snel wijzigende realiteit van de praktijk conflicteert met de statische realiteit van een elektronisch document.

Het gebrek aan relationeel contact versterkt dit conflict. Leidinggevendenden stellen duidelijk dat de inzet van instrumenten zoals Insisto en het bijhorende A-document onvermijdelijk zorgen voor meer anonimiteit. Niet alleen omdat de hulp gestuurd wordt vanuit een computer, maar ook omdat het anonieme karakter van de toegangspoort zorgt voor een gebrek aan dialoog met de cliënt.

## **Communicatielijnen uitgooien**

Maar ook de leidinggevendenden blijven niet bij de pakken zitten. Ze gooien meerdere communicatielijnen uit om de broodnodige dialoog toch op gang te brengen. Ze nemen de telefoon en gaan aan de slag.

Leidinggevendenden van multidisciplinaire teams steunen medewerkers die contact opnemen met de toegangspoort of met jeugdhulporganisaties achter de toegangspoort. Ook collega's die in het A-document bepaalde elementen opzettelijk sterk in de verf zetten, kunnen op steun rekenen. Want een document dat een ernstige situatie doet vermoeden, verhoogt namelijk de kans om door de toegangspoort te raken, richting de noodzakelijke jeugdhulp.

## **Eigen toegangspoort**

Multidisciplinaire teams creëren ook een eigen toegangspoort. Zij schatten eerst en vooral binnen het eigen team in of een cliënt in aanmerking komt voor niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.

Indien dit het geval is, moet in een volgende stap het A-document ingevuld worden. Daar is echter niet altijd meteen tijd voor en dus komt het wel eens voor dat de jongere op een wachtlijst komt te staan om het A-document in te vullen.

Bovendien wordt het A-document meestal ingevuld door medewerkers die zich gespecialiseerd hebben in het invullen van dit document. Zij weten welk jargon ze best gebruiken om vlot langs de toegangspoort te passeren.

## **Schijn bedriegt**

Het invullen van het A-document wordt dus zelden als een cruciaal onderdeel van het hulpverleningsproces beschouwd. Het is voor velen een noodzakelijk kwaad.

Deze vaststelling werpt een ander licht op actuele ontwikkelingen in de jeugdhulp. Voor buitenstaanders lijkt alles rustig. De jeugdhulp engageert zich om elektronische informatiesystemen te installeren. Ze wil hiermee het jeugdhulplandschap transparanter maken, continuïteit verzekeren en verantwoording afleggen voor de geïnvesteerde publieke middelen.

Maar schijn bedriegt. Informatiesystemen zoals Insisto blijken niet de wonderlamp te zijn waarop velen gerekend hadden. Elektronische informatiesystemen baden in een aantal illusies.

## **Illusie van transparantie**

De interviews bevestigen dat sommige elementen in het hulpverleningsproces meer transparant worden. Maar veel processen, gegevens en informatie duiken toch weer onder de radar.

Elektronische documenten worden minstens ten dele ervaren als een keurslijf. Een ondersteunende logica botst hier met een administratieve logica. Wie er moet mee werken, zoekt oplossingen. Bijvoorbeeld door sommige elementen niet op te nemen of andere bewust te versterken. Het succes dat deze informatiesystemen dus lijken te boeken op het vlak van transparantie, moet met een korrel zout genomen worden.

## **Illusie van verantwoording**

Dat elementen onder de radar duiken, geeft niet alleen problemen op vlak van transparantie maar ook op vlak van verantwoording. Wat niet zichtbaar is, kan niet verantwoord worden.

Professionals die met jongeren werken, moeten hun handelingen en inschattingen verantwoorden binnen de logica van een database. Deze bureaucratische benadering zorgt ervoor dat enkel dat wat voortvloeit uit de input en output van het elektronische informatiesysteem van tel is.

Logisch dat bewogen hulpverleners hier creatief naar om- en uitwegen zoeken door bijvoorbeeld steeds opnieuw contact op te nemen met elkaar. Velen vragen expliciet om ook op andere wijze verantwoording af te leggen.

## **Illusie van objectiviteit**

Waarom zitten elektronische informatiesystemen dan wereldwijd in de lift? Informatiesystemen structureren, formaliseren en standaardiseren. Die voorgestructureerdheid verkleint de foutenmarge van subjectieve professionals.<sup>5</sup> Is dat geen belangrijke sprong voorwaarts voor sociaal werk?

Allerminst, want deze zogenaamde objectieve en rationele instrumenten zijn allesbehalve neutraal. Instrumenten zoals Insisto en het bijhorende A-document zijn artefacten van toenemende bureaucrativering, formalisering en risicobeheersing.

Bovendien, waarom moet sociaal werk waardenvrij, rationeel of objectief zijn? Kenmerkend voor sociaal werk is het balanceren tussen het publieke (staat) en het private (individu). Sociaal werkers moeten hun keuzes voortdurend afwegen. Zowel objectieve als subjectieve, meetbare als onmeetbare elementen liggen in de weegschaal.

Als elektronische informatiesystemen al een oplossing bieden, dan enkel voor een probleem dat fout geanalyseerd werd.

## **Geen oppervlakkige oplossingen**

Die illusies worden best doorprikt. Oppervlakkige ingrepen zullen niet voldoende zijn. Dit los je niet op door nieuwe aanpassingen aan het datasysteem of door gebruikers betere opleidingen te laten volgen. Het probleem zit dieper.

We moeten de logica achter het systeem in vraag stellen. Want die staat haaks op een hulpverleningslogica. Systemen als Insisto laten niet toe om het complexe en onvoorspelbare karakter van het sociaal werk in haar waarde te laten.

## **Juiste vraag stellen**

Dit onderzoek stelt dan ook de logica van de database in vraag. Een logisch gevolg is dat dit vragen oproept over de betekenis van Insisto, het A-document en de intersectorale toegangspoort.

Een eerste vraag die we moeten stellen is: Wat heeft de jeugdhulp nodig om kwaliteitsvolle hulpverlening te bieden? Pas daarna volgt de vraag op welke wijze elektronische informatiesystemen hiertoe kunnen bijdragen. Vandaag is de volgorde van beide vragen omgekeerd. Dat zorgt voor heel wat wrevel, bedenkingen en problemen.

- 
1. Devlieghere, J. (2017), *De logica van de database: op zoek naar responsief sociaal werk*, Gent, Universeit Gent. ✕
  2. Garrett, P.M. (2005), 'Social work's 'electronic turn': notes on the deployment of information and communication technologies in social work with children and families', *Critical Social Policy*, 25(4), 529-553. ✕
  3. Aronson, J. and Smith, K. (2009), 'Managing Restructured Social Services. Expanding the Social?', *British Journal of Social Work*, 40(2), 530-547. ✕
  4. Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation. ✕
  5. Baines, D. (2010), 'Neoliberal Restructuring, Activism/Participation, and Social Unionism in the Nonprofit Social Services', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 432-448. ✕

---

## **OP DE HOOGTE BLIJVEN?**

[Schrijf je in voor de nieuwsbrief](#)

## **ZELF SCHRIJVEN?**

[Redactionele richtlijnen](#)

## **VRAAG OF OPMERKING?**

[info@sociaal.net](mailto:info@sociaal.net)

---

Sociaal.Net vzw, Turnhoutsebaan 139A, 2140 Borgerhout

© 2019 SOCIAAL.NET