

Integrale Jeugdhulp revisited

Op 1 maart 2014 vond de grootste transformatie van de Vlaamse jeugdhulp in dertig jaar plaats. In het artikel 'Make-over voor de jeugdhulp!' (*De Geus*, mei 2014) werden de principes en de nieuwe organisatie van de jeugdhulp toegelicht. Hoog tijd voor een eerste evaluatie.

Tenzij u betrokken bent bij of gevat werd door de jeugdhulp zal u er niets van gemerkt hebben, maar op 16 september 2013 werden we in Oost-Vlaanderen wakker met een nieuw jeugdhulplandschap. Oost-Vlaanderen was namelijk door de Vlaamse regering aangeduid als voorstartregio voor de uitrol van het tweede decreet Integrale Jeugdhulp in Vlaanderen. De andere provincies volgden op 1 maart 2014.

Een probleem zal nooit
opgelost worden met
de denkwijze die het
heeft veroorzaakt

Die ochtend verdween in Oost-Vlaanderen het Comité Bijzondere Jeugdzorg, ontstonden nieuwe structuren zoals de Intersectorale Toegangspoort en het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg. Begrippen als rechtstreeks toegankelijke en niet-rechtstreeks toegankelijke hulp, observerend en interveniërend *casemanagement*, deden hun intrede. Niet alleen ging de verandering gepaard met nieuwe structuren, rollen en opdrachten, maar ook met een andere manier van denken en handelen.

HET VERANDERINGSPROCES

Het veranderingsproces voor de Vlaamse jeugdhulp was niet goed voorbereid en verliep chaotisch. Er werden op voorhand geen indicatoren vastgelegd om na te gaan of het nieuwe systeem zijn doelstellingen bereikte en of bijsturen nodig was. ICT en administratieve systemen werden ingevoerd zonder eerst na te gaan of alles wel goed werkte, met alle gevolgen van dien. Zoiets is onwaarschijnlijk in zo'n groot veranderingsproces. Ook bestond er veel onduidelijkheid over de nieuwe rollen van structuren en de taken van de hulpverleners binnen deze structuren.

Drie elkaar versterkende hoofdoorzaken lagen hier aan de basis. Alhoewel het proces tot opmaak en invoering van Integrale Jeugdhulp meer dan tien jaar geleden werd opgestart, ligt de oorzaak hiervan – hoe vreemd ook – in de korte voorbereidingstijd. Pas nadat het Vlaams parlement op 12 juli 2013 het decreet Integrale Jeugdhulp goedkeurde, werden een aantal fundamentele knopen doorgesneden. Het uitvoeringsbesluit voor de voorstartregio volgde op 6 september 2013. Tien dagen later was het nieuwe landschap een feit. Het definitieve uitvoeringsbesluit volgde zeven dagen

© deMens.nu

voor de implementatie van Integrale Jeugdhulp in de rest van Vlaanderen.

Een tweede belangrijke oorzaak was dat de grote en ingrijpende verandering binnen de Integrale Jeugdhulp gelijktijdig samenviel (en valt) met andere sectorale veranderingen. Veranderingsprocessen zijn nu eenmaal nooit evident. Diensten, organisaties en hun medewerkers moeten mee zijn met al die veranderingen en deze integreren in hun werk.

Een derde oorzaak lag in een denk-





wijze tijdens het voorbereidend proces (nog vooraleer het tweede decreet gestemd werd), waarbij er de laatste jaren sterk van binnen naar buiten is geredeneerd in plaats van buiten naar binnen. Het lot van Integrale Jeugdhulp hing jaren aan een zijden draadje en kende een bijzonder hobbelig parcours in het vormgevingsproces, waarbij een ongekennde complexiteit op vlak van actoren, spelregels, hulpbronnen en discours speelde.

Het gevolg hiervan is dat zowel de structuren als het organisatie-model

zelf doorheen de tijd meer het doel werden in plaats van een middel om een efficiënt antwoord te geven op allerlei hulpvragen. Bij de uitwerking van deze 'constructen' werd intensief gezocht naar de optimalisatie, het beheersen en het controleren van hun verantwoordelijkheidsgebied. Het totaalplaatje, 'een efficiënte en betere hulpverlening, waarbij snel en gepast wordt gereageerd en naadloze hulpverleningstrajecten mogelijk zijn', verdween gaandeweg naar de achtergrond.

INTEGRALE JEUGDHULP VANDAAG

Integrale Jeugdhulp vat zeven sectoren en omvat vele verschillende hulpverleningsvormen. De bril die we in dit artikel opzetten, vertrekt vanuit onze ervaringen vanuit de werking van 'De Cocon'. Ons aanbod en onze specifieke doelgroep van dit aanbod, vormt maar een deel van een ruimere jeugdhulp.

Elk hulpverleningssysteem stukt als het aanbod ontoereikend is

Het zal u snel duidelijk zijn dat het nieuwe jeugdhulplandschap voor verbetering vatbaar is. Het is echter fout om onderstaande kritische beschouwingen te lezen als een negatieve beoordeling van Integrale Jeugdhulp. Daarvoor is de werkelijkheid te complex en zijn er dankzij Integrale Jeugdhulp ook heel wat positieve ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om hulpverlening uit verschillende sectoren te combineren, de verbeterde intersectorale samenwerking, de verbetering van de rechtspositie van de jongeren, enzovoorts. Ook is het normaal dat er bij zo'n grote en complexe transformatie systeemfouten aan de oppervlakte komen, grotendeels als gevolg van de onbewust gehanteerde denkwijze tijdens het voorbereidend proces, zoals hierboven reeds geschetst.

Dit leidde er ook toe dat de invoering van het nieuwe jeugdhulplandschap gepaard ging met een grote toename

van administratie en een jargon om u tegen te zeggen. Administratie en protocollen moeten tot doel hebben betere hulpverlening te genereren en moeten aangepast zijn aan de complexe hulpverleningsproblematieken en -processen. Dit geldt ook voor de uitgetekende structuren. De structuren en administratieve systemen moeten ten dienste staan van een betere hulpverlening en niet omgekeerd. Dit is tot op de dag van vandaag – jammer genoeg – niet de situatie. Dit bleek duidelijk uit de hoorzittingen rond Integrale Jeugdhulp georganiseerd door de Commissie Welzijn van het Vlaams Parlement, die plaatsvonden voor het zomerreces 2015. Deze hoorzittingen resulteerden in tal van aanbevelingen door het Vlaams Parlement (Resolutie betreffende de integrale 8 juli 2015).

Als antwoord daarop werd het proces van remediëring versneld en kwamen de eerste bijsturingen.

Zo worden de brieven, verzonden vanuit ondersteuningscentra jeugdzorg en sociale diensten voor gerechtelijke jeugdhulpverlening en de brieven vanuit de Intersectorale Toegangspoort, in de komende maanden aangepast zodat deze voor cliënten begrijpelijk zijn. Dit kunnen we enkel maar toejuichen. De transparantie in de hulpverlening voor de cliënt zou vanzelfsprekend moeten zijn. Ook het gecreëerde gebrek aan transparantie is een duidelijk gevolg van de denkwijze zoals eerder in dit artikel beschreven.

Jeugdhulp is geen eiland. Heel wat maatschappelijke problemen zijn niet oplosbaar door hulpverlening alleen

Op andere terreinen wordt er eveneens bijgestuurd. Bij een aantal hiervan merken we echter dat nog steeds dezelfde denkwijze gehanteerd wordt. Dit was zeer frappant in het proces met betrekking tot de toekomst van de crisisnetwerken in het kader van dringende hulpvragen, waarbij er vertrokken werd van een organisatie-model en niet van de vraag 'op welke

manier we het efficiëntst een antwoord kunnen bieden op dringende hulpvragen.' Een probleem zal echter nooit opgelost worden met de denkwijze die het heeft veroorzaakt.

Vooraleer dieper in te gaan op onze ervaringen, twee opmerkingen.

Geen enkel systeem kan goed werken, indien er onvoldoende capaciteit is. Elk hulpverleningssysteem stokt als het aanbod ontoereikend is. Inherent aan veranderingen van systemen is dat de hiaten verschuiven. Dit was te voorzien, maar de werkelijke impact kan je pas inschatten nadat het nieuwe systeem is geïmplementeerd.

Jeugdhulp is geen eiland. Heel wat maatschappelijke problemen zijn niet oplosbaar door hulpverlening alleen. Zo worden onze hulpverleners bijvoorbeeld vaak geconfronteerd met schrijnende armoede en de gevolgen daarvan in het gezin. Een gezinsinkomen onder de armoedegrens heeft een enorm negatieve impact op de toekomst van kinderen en jongeren. Kinderen en jongeren in armoede trekken op zowat alle levensdomeinen aan het kortste eind. Ze hebben niet alleen minder toegang tot materiële goederen (nieuwe kleren, speelgoed, een fiets, boeken, enzovoort) maar ook tot een veilige plaats buitenshuis om te spelen, een aangename plaats om te leren of huiswerk te maken. Meer dan een kwart van de kinderen uit arme gezinnen kan om financiële redenen niet regelmatig deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten buitenshuis, omdat dat te zwaar doorweegt in het gezinsbudget. De Vlaamse cijfers met betrekking tot het aantal kinderen geboren in een kansarm gezin kennen sinds 2001 een continue stijging. Armoede is een chronisch maatschappelijk probleem, waarop de impact van hulpverleners verwaarloosbaar is, maar die zeer bepalend is voor de opvoedingscontext van gezinnen.

CRISISHULP NU

Het ontstaan van het Crisisnetwerk Jeugdhulp is te danken aan Integrale Jeugdhulp (°2004). De Integrale Jeugdhulp heeft gezorgd voor een

verbeterde intersectorale samenwerking. Er is nog heel wat werk, maar de samenwerking en de mogelijkheden tot intersectorale samenwerking zijn beter dan tien jaar geleden. Er is vooruitgang en betere hulpverlening bij complexe problematieken die een geïntegreerd aanpak vereisen vanuit verschillende sectoren. In 2014 werd hier in Gent-Deinze-Eeklo een samenwerking opgezet tussen het crisisnetwerk jeugdhulp en het crisisnetwerk van de psychiatrie en de geestelijke gezondheidszorg.

**Bij een opvoedingsnood
wil het gezin dat er zo
snel mogelijk hulp komt.
Het maakt in de meeste
situaties niet uit welke
dienst er dan komt**

Er zijn heel wat verschillen in het publiek, maar een bepaalde groep kan op basis van cliëntkenmerken niet zuiver worden onderscheiden. Zo is er een grote overlap tussen cliënten met een psychische problematiek en cliënten waarbij vermoeden van handicap een rol speelt. Intensieve samenwerking tussen beide netwerken is dan ook noodzakelijk om passende hulp aan te bieden.

Opvallend is dat het aantal aanmeldingen bij het crisisnetwerk, sinds de invoering van Integrale Jeugdhulp, significant steeg en dat de druk op het crisisnetwerkaanbod zeer groot is. Na één jaar werken bleek er bij aanmelding voor 1 op de 6 van de aanvragen geen geschikt aanbod beschikbaar te zijn (Vlaams cijfer). Daarom investeerde de overheid recent in extra capaciteit crisishulp.

In de crisisnetwerken is in de loop van 2014 het gerechtelijke circuit binnengetrepen waarbij de jeugdrechter hoogdringende plaatsingen doet. Het is niet de meest geslaagde beslissing om deze zaken te koppelen. Het crisismeldpunt is daardoor een toegangspoort voor crisishulp geworden.

Snel inzetbare vervolghulp is een

pijnpunt. Zo wordt er bijvoorbeeld in Crisishulp aan Huis gewerkt om uithuisplaatsing te vermijden en opnieuw opvoedingsperspectief te bieden. Indien er na Crisishulp aan Huis maanden niets gebeurt omdat er geen vervolghulp is, gaan de inspanningen van de crisishulp grotendeels verloren. Vroeger werd er nog tijdens de crisishulp contact opgenomen met het Comité voor Bijzondere Jeugdbijstand en de consultant ging meteen aan de slag. Dat is niet meer en wordt als een gemis ervaren. De vaststelling is dat het huidige jeugdhulplandschap onvoldoende en adequaat vervolghulp kan installeren.

Een andere vaststelling is dat door dit gebrek aan snelle vervolghulp, maar ook omwille van de bureaucratisering van de hulpverlening, de duur van de crisishulp is toegenomen.

De moeilijke bereikbaarheid van vervolghulp heeft niet enkel te maken met wachttijden voor een welbepaald aanbod, ook de noodzaak om een hulpverlener bereid te vinden om een aanmeldingsdocument bij de inter-

© deMens.nu



sectorale toegangspoort aan te maken – in situaties waarbij de noodzakelijke vervolghulp zich achter de Intersectorale Toegangspoort bevindt – blijkt een pijnpunt. Het blijkt niet altijd mogelijk om de betrokken hulpverleners te vinden; of indien er nog geen hulpverlening is, om hulpverlening te activeren en desgevallend te motiveren om een aanmeldingsdocument in te dienen.

Wachtlijsten van meer dan zes maanden tot een jaar vormen geen uitzondering

Voor onze medewerkers ‘crisisinterventie’ en ‘Terugkeer naar Thuis?’ betekent het in de praktijk dat zij belast worden met de opmaak van het aanmeldingsdocument of met aanmeldingen bij bijvoorbeeld het ondersteuningscentrum, waardoor ook in ‘De Cocon’ de duur van de crisishulp oploopt en er daardoor soms geen ruimte is om een nieuwe begeleiding op te starten.

De crisisnetwerken worden enerzijds

geconfronteerd met een groep cliënten die regelmatig opnieuw wordt aangemeld, soms meerdere keren, soms kort na elkaar, soms met langere tussenperiodes. Er is een groep met crisis als levensstijl die van crisis naar crisis gaat, en waar de (crisis) hulpverlening er niet in slaagt een blijvende impact te hebben. Voor deze groep cliënten is er nood aan een aanklampende trajectbegeleiding die na de crisishulp volgt of deze afdoende is geweest en zo niet, nagaat wat er meer nodig is op structurele basis en die het gezin begeleidt naar de nodige hulp.

Anderzijds merken we op dat bij heraanmeldingen er al vaak na de eerste aanmelding consensus was dat een aanvraag bij de Intersectorale Toegangspoort of bij het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg noodzakelijk was. Helaas moeten we vaststellen dat dat toch niet is gebeurd. Sterker nog, er leeft soms een gevoel dat de crisis is ontstaan omdat de jeugdhulp te lang heeft gearzeld om de stap te zetten naar de Intersectorale Toegangspoort of naar het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg.

THUISBEGELEIDING NU

De vernieuwde jeugdhulp had als onmiddellijk effect dat er geen consultants meer betrokken zijn bij vele thuisbegeleidingen. Situaties van opvoedingsnood (hardnekkige en complexe problematieken vaak over verschillende levensdomeinen) vereisen een ‘soort’ trajectbegeleider / regisseur. Bij dossiers aangemeld door het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg of de jeugdrechtbank gebeurt dat wel; in andere situaties niet. In situaties van opvoedingsnood is er behoefte aan iemand die het traject langdurig opvolgt (over de verschillende elkaar opvolgende of gelijktijdige hulpverleningen). Er is een trajectbegeleider nodig die de hulpverlening op elkaar afstemt. Zo kan er ook teveel hulpverlening zijn, die het van elkaar niet weten. Het risico op zeer tegenstrijdige hulpverleningsstrategieën is dan aanwezig.

Ook stellen we vast dat het niet eenvoudig is om een cliënt aan te melden bij het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg. Als een cliënt te kennen geeft bereid te zijn om mee te werken, maar qua gedrag niet meewerkt, dan kan de verontrusting lang aanslepen vooraleer effectief wordt ingegrepen en gaat er kostbare tijd verloren.

Het tweede decreet Integrale Jeugdhulp veroorzaakte dat 30% van het mobiele aanbod van de Bijzondere Jeugdbijstand voor de Intersectorale Toegangspoort werd geplaatst. Zo werden de thuisbegeleidingsdiensten – met uitzondering van de Intensief kortdurende thuisbegeleiding – rechtstreeks toegankelijk waardoor gezinnen op alle wachtlijsten van thuisbegeleidingsdiensten worden geplaatst. Dat is niet efficiënt. Het idee hierdoor keuzevrijheid te genereren voor het gezin is slechts schijn. Bij een opvoedingsnood wil het gezin dat er zo snel mogelijk hulp komt. Het maakt in de meeste situaties niet uit welke dienst er dan komt. Nu wordt er kostbare tijd verloren met het afbellen van de wachtlijst (en met het proberen bereiken van personen op de wachtlijst).

Het idee achter de evolutie was een



dogma dat rechtstreeks toegankelijk hulp snel beschikbaar zou zijn en daardoor meer preventief zou kunnen werken. De realiteit is anders. Wachtlijsten van meer dan zes maanden tot een jaar vormen geen uitzondering. De vraag kan worden gesteld of het zinvol is om cliënten op een wachtlijst voor Thuisbegeleiding te plaatsen indien er geen perspectief is op relatief snelle hulp (binnen de zes maanden). Ondertussen kan er veel veranderen in de gezinssituatie, waardoor de aanvankelijk gevraagde hulp niet meer adequaat en passend is. Dat is schrijnend voor een gezin.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het zal u duidelijk zijn dat het nieuwe jeugdhulplandschap voor verbetering vatbaar is. Toch mag u de kritische beschouwingen uit dit artikel niet interpreteren als een negatieve beoordeling van Integrale Jeugdhulp. Integrale Jeugdhulp heeft – ondanks alle systeemfouten – een aantal zeer positieve effecten.

Onze kritische beschouwingen gelden voor het systeem en niet voor de hulpverleners van wie de inzet vaak zeer groot is

Het is een grote verdienste van Integrale Jeugdhulp dat jeugdhulpsectoren een gemeenschappelijk kader, uitgangspunten en doelstellingen hebben gekregen. Deze vormen een goede basis om verder op te bouwen. Dat is noodzakelijk om verdere stappen te zetten om de jeugdhulpverlening intersectoraal beter op elkaar af te stemmen. Ook stellen we vast dat deze uitgangspunten nog onvoldoende geïntegreerd zijn binnen diverse delen van de jeugdhulpverlening.

Onze kritische beschouwingen gelden voor het systeem en niet voor de hulpverleners van wie de inzet vaak zeer groot is om binnen het systeem (en af en toe er net buiten) een oplossing te vinden ten behoeve van de cliënt.

Onze centrale aanbeveling naar de overheid is: consolideer en vereenvoudig Integrale Jeugdhulp en verwijder de systeemfouten (waarvan enkele vermeld werden in dit artikel). Het systeem moet in dienst staan van de mens en de hulpverlening in plaats van omgekeerd. Durf te kijken van buiten naar binnen en niet omgekeerd.

Een systeem kan pas goed werken als er voldoende kwaliteitsvolle hulpverlening is die snel een antwoord kan bieden op hulpvragen en -noden.

Daarom twee specifieke aanbevelingen. Het eerste betreft het diagnostisch proces in de hulpverlening. Dat kan beter. Investeer daarin! Gebaseerd op onze ervaring heeft het nieuwe systeem niet geleid tot een beter diagnostisch proces.

Het tweede betreft het aanbod. Zoals eerder vermeld stukt elk hulpverleningssysteem als het aanbod ontoereikend is. Bekijk daarom kritisch waar er tekorten zijn in dit aanbod, maar bekijk eveneens kritisch waar er overlapping is! Bekijk eveneens de werkprocessen kritisch, omdat omslachtige werkprocessen tekorten in de capaciteit vergroten.

De preventieve rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (en zeker thuisbegeleiding) moet versterkt worden. Het aanbod snel beschikbare preventieve thuisbegeleiding (bij situaties van opvoedingsspanning) is momenteel ontoereikend. Schaarste herverdelen heeft echter geen zin.

Wim Taelis

Directeur De Cocon,
Jeugdhulp aan huis

SITUERING 'DE COCON, JEUGDHULP AAN HUIS'

'De Cocon' werkt voor volgende doelgroepen:

- Gezinnen met kinderen tussen 0 en 18 jaar waar een acute en escalerende opvoedingscrisis plaatsvindt en waarbij hulp van buitenaf noodzakelijk is.
- Gezinnen met kinderen tussen 0 en 18 jaar die zich in een problematische leef- en/of opvoedingssituatie bevinden en waarbij pedagogische ondersteuning noodzakelijk is.
- Maatschappelijk kwetsbare jongeren op de rand van meerderjarigheid (of er net over) met een groot risico op thuisloosheid en hun context, met als doel het uitbouwen van een autonome stabiele thuis voor de jongere.

'De Cocon' biedt jeugdhulpverlening aan huis vanuit haar erkenning als organisatie voor Bijzondere Jeugdbijstand. 'De Cocon' organiseert kader drie vormen van crisishulp: 'Crisisinterventie', 'Terugkeer Naar Thuis?' en 'Crisishulp aan Huis'. Daarnaast worden twee vormen van thuisbegeleiding aangeboden: Intensief Kortdurende Thuisbegeleiding en Thuisbegeleiding. Ook bieden we Contextbegeleiding in functie van autonoom wonen aan.

Onze crisishulpverleningsvormen zijn ingebed binnen het crisisnetwerk jeugdhulp. Dat netwerk heeft tot doel om snel passende hulp te organiseren in acuut beleefde noodsituaties waarbij onmiddellijke en dringende hulp

noodzakelijk is. Sinds 1 maart 2014 zijn onze crisishulpverleningsvormen enkel inzetbaar via het Crisismeldpunt Oost-Vlaanderen (georganiseerd door CAW Oost-Vlaanderen). De aanmelding bij het Crisismeldpunt gebeurt bij voorkeur door een hulpverlener (huisarts, Centra voor leerlingenbegeleiding, Centra voor Kind en Gezin, enzovoort), maar ook cliënten kunnen rechtstreeks contact opnemen met het meldpunt, als ze niet in staat zijn om zich tijdens een crisissituatie tot een hulp- of dienstverlener te wenden.

Ons hulpaanbod Intensief kortdurende thuisbegeleiding en Contextbegeleiding in functie van autonoom wonen kunnen enkel ingezet worden met het akkoord van de Intersectorale Toegangspoort. De Toegangspoort beslist over de toegang tot alle niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening. Aanmelden bij de Toegangspoort kan enkel door een jeugdhulpaanbieder. Thuisbegeleiding is sinds 1 januari 2015 rechtstreeks toegankelijk voor jeugdhulpaanbieders. Ouders, kinderen en jongeren kunnen niet rechtstreeks bij ons aankloppen voor hulp, dat dient steeds via een jeugdhulpaanbieder te gaan.

Meer informatie over De Cocon, Jeugdhulp aan huis, vind je op www.decocon.be. Bezoek eveneens onze Facebook- en LinkedIn-pagina! Een handige manier om op de hoogte te blijven van wat er zoal gebeurt in 'De Cocon'.