

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID, GEZIN EN ARMOEDEBESTRIJDING

BISMEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: **Evaluatie van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp**

Samenvatting – Het decreet betreffende de integrale jeugdhulp stelde in 2013 een samenwerking en afstemming van alle actoren in de jeugdhulp voorop, waarbij uitgegaan wordt van een gezamenlijk engagement ten behoeve van de minderjarigen, hun ouders of opvoedingsverantwoordelijken en personen uit hun leefomgeving.

Artikel 105 van dit decreet vraagt dat de Vlaamse Regering om de vijf jaar bij het Vlaams Parlement een rapport indient over de evaluatie van dit decreet.

Deze mededeling bevat een overzicht van de belangrijkste conclusies van het betreffende evaluatierapport met referenties naar het lopende regeerakkoord.

Het volledige rapport vindt u in bijlage.

1. Inhoud

Het decreet betreffende de integrale jeugdhulp stelde in 2013 een samenwerking en afstemming van alle actoren in de jeugdhulp voorop, waarbij uitgegaan wordt van een gezamenlijk engagement ten behoeve van de minderjarigen, hun ouders of opvoedingsverantwoordelijken en personen uit hun leefomgeving.

Het decreet integrale jeugdhulp formuleerde in artikel 8 als volgt haar zeven doelstellingen:

Integrale jeugdhulp heeft betrekking op de samenwerking en afstemming in de jeugdhulp met als doel een gezamenlijk engagement aan te gaan ten behoeve van minderjarigen, hun ouders en, in voorkomend geval, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving en daarvoor :

1° in te zetten op de vermaatschappelijking van de jeugdhulpverlening;

2° de tijdige toegang tot de jeugdhulpverlening te organiseren;

3° de flexibiliteit en continuïteit van de jeugdhulpverlening te waarborgen, met inbegrip van de naadloze overgang naar andere vormen van hulpverlening;

4° gepast om te gaan met verontrustende situaties in de jeugdhulpverlening;

5° in een subsidiair aanbod crisisjeugdhulpverlening te voorzien;

6° hen maximaal in de jeugdhulpverlening te laten participeren;

7° een integrale aanpak te realiseren bij het organiseren en het aanbieden van jeugdhulpverlening.

Het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin stond in 2019 in voor deze evaluatie. Het vertrok van de vraag in welke mate het jeugdhulplandschap 5 jaar na de inwerkingtreding tegemoet komt aan de zeven doelstellingen van het decreet en dit vanuit het perspectief van de minderjarigen, de ouders, de jeugdhulpaanbieders en de verwijzers of toeleiders tot de jeugdhulp.

Welke effecten heeft het decreet gehad en hoe kan de mate van doelbereiking verklaard worden? Op welke aspecten moet er bijgestuurd worden om de doelstellingen verder te realiseren?

In het kader van het evaluatie-onderzoek werden de zeven doelstellingen van het decreet in nauw overleg met de stakeholders, professionele experts en ervaringsdeskundigen geconcretiseerd in een toetsingskader met 35 indicatoren. Deze indicatoren werden vervolgens getoetst aan de praktijk via focusgroepen bij verwijzers¹ en jeugdhulpaanbieders² en via groeps gesprekken met minderjarigen en ouders.

Het onderzoek was kwalitatief van aard en beoogde in kaart te brengen in welke mate de verwezenlijkingen van het decreet gepercipieerd worden door de in de praktijk betrokken actoren.

Daarna werden de resultaten voorgelegd aan het IROJ-voorzittersoverleg ter bevestiging of nuancering en verder werd er samen met een aantal professionelen uit de sectoren, cliëntvertegenwoordigers en de stuurgroep van het onderzoek naar de resultaten gekeken in het licht van het formuleren van aanbevelingen.

Er moet nog opgemerkt worden dat het onderzoek keek naar de globale situatie in 2019, en in die zin al rekening hield met de bijsturingen aan het decreet en de uitvoering ervan in de afgelopen 5 jaar.

2. Samenvatting van het rapport

2.1. Invloed van het decreet op het jeugdhulplandschap

Het decreet heeft onmiskenbaar een hele verschuiving van het jeugdhulplandschap met zich heeft meegebracht.

Het decreet schuift werkingsprincipes naar voor, richt nieuwe organen op of versterkt hun rol en voorziet in concrete instrumenten die helpen om de vooropgestelde doelen te bereiken.

Vanuit werkingsprincipes

Het werkingsprincipe **kracht- en netwerkgericht werken** geraakt meer en meer ingeburgerd. Vergroot inzicht en geloof in de meerwaarde van het inzetten op eigen krachten zetten zich in de praktijk verder door naar een reflex om steeds aandachtig te zijn voor oplossingen in die richting.

Ten tweede wint het idee van **subsidiariteit** aan belang waarbij zoveel mogelijk gekozen wordt voor de minst ingrijpende hulpverlening bij gelijke efficiëntie en effectiviteit. Dit valt bijvoorbeeld op in de keuze voor pleegzorg.

Een derde principe waarin vooruitgang vastgesteld wordt is het **realiseren van continuïteit en flexibiliteit**. Voor zover de voorzieningen of organisaties de hulpverlening zelf (intern) kunnen opnemen, zien we een grote mate van flexibiliteit in een hulpverleningstraject wanneer een situatie daarom vraagt.

Een vierde principe waarin grote stappen vooruit gepercipieerd worden, is de bewustwording in de **omgang met verontrustende situaties**. De aandacht voor en kennis van verontrusting zijn groter geworden en er wordt een groeiend besef vastgesteld van een gedeelde verantwoordelijkheid.

¹ Deze focusgroep bestond uit medewerkers van de ondersteuningscentra jeugdzorg (OCJ), de vertrouwenscentra kindermishandeling (VK), de sociale diensten jeugdrechtbank (SDJ), de parketten, de jeugdrechters, multidisciplinaire teams, de intersectorale toegangspoorten (ITP) en de crisismeldpunten.

² Deze focusgroep bestond uit medewerkers van voorzieningen erkend door Opgroeien, voorzieningen erkend door het VAPH, centra voor leerlingenbegeleiding (CLB), geestelijke gezondheidszorg, centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) en pleegzorg.

Ook wat het vijfde principe betreft, namelijk de **participatie**, wordt een groeiende tendens naar meer participatief werken gesignaleerd. Dat geldt alleszins op het vlak van bewustwording van het belang hiervan, nog minder in concrete acties.

Tot slot kan gesteld worden dat de keuze voor **meer integraal werken** een vooruitgang gekend heeft in de afgelopen jaren. Er is meer wederzijds begrip, sectoren kennen elkaar beter en er wordt binnen bepaalde cases overduidelijk meer samengewerkt. Die samenwerking blijft wel nog beperkt tot situaties waarin de nood aan samenwerking zich opdringt. We kunnen dan ook nog niet echt spreken over een preventieve structurele inbedding.

Vanuit nieuwe of versterkte organen

Door de invoering van de **intersectorale toegangspoort** lijkt de hulp minder afhankelijk van bij wie de cliënt (toevallig) terecht komt. Professionelen zijn ervan overtuigd dat de verdeling over het aanbod objectiever gebeurt. De effectieve hulp die daarop volgt is (door het gehanteerde priorsysteem) vooral meer toegankelijk voor jongeren met dringende en vaak ook complexe hulpvragen. Het werk van de toegangspoort heeft het aanbod niet-rechtstreeks toegankelijke hulp ook meer inzichtelijk gemaakt.

Het benoemen van **gemandateerde voorzieningen** heeft een positief effect gehad op de omgang met verontrustende situaties. Zeker in situaties waarin het cliëntsysteem open staat voor hulp, kunnen organisaties effectief actie ondernemen. Tijdig aanmelden is, zowel voor de VK's als de OCJ van groot belang om de doelstellingen hierrond te kunnen realiseren.

De meerwaarde van het verder ondersteunen van een centraal permanent **crisismeldpunt** dat consult en een oplossing kan bieden aan organisaties die een crisis aanmelden, is bereikt. Het meldpunt is bekend en vlot bereikbaar, organisaties voelen zich gesteund op korte termijn tijdens een crisis, maar ook soms op langere termijn.

De toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen en het crisismeldpunt zijn uitgegroeid tot duidelijke aanspreekpunten. Bovendien vinden hulpverleners steun in moeilijke situaties door de consultfunctie die deze instanties in de praktijk opnemen.

Vanuit concrete instrumenten

De invoering van de **modulering** zorgt in theorie voor meer gepaste en combineerbare hulpverlening. In de praktijk is de (on)beschikbaarheid van hulpverlening hiervoor een beperkende factor.

De mogelijkheid om **cliëntoverleg** en **bemiddeling** in te zetten heeft een voorzichtig positief effect op de continuïteit in een traject. Cliëntoverleg en (in mindere mate) bemiddeling worden meer gebruikt, maar opnieuw geldt de vaststelling dat het belangrijk is om deze instrumenten meer en vroeger in een traject in te zetten om de geformuleerde doelstelling te realiseren.

2.2. Werkpunten

Er komen binnen dit onderzoek enkele duidelijke werkpunten naar boven om de doelstellingen (nog) beter te bereiken.

De **rechtstreeks toegankelijke hulpverlening** is voor zowel hulpverleners als cliënten erg gefragmenteerd. En de toegang tot hulpverlening blijft voor jongeren in armoede en jongeren met een migratieachtergrond moeilijker.

De **toegang tot de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp** lijkt er volgens de respondenten voor **jongeren met enkelvoudige problematieken** minder op vooruit te zijn gegaan dan voor jongeren met meer complexe problematieken.

Op vlak van continuïteit wordt opgemerkt dat het decreet voornamelijk zorgt voor aandacht voor continuïteit in processen en niet gericht is op relationele continuïteit, wat volgens de praktijk essentieel is. De **coördinatie in een hulpverleningstraject** die de continuïteit zou kunnen bevorderen, wordt in de praktijk ook gemist. In de huidige organisatie van de integrale jeugdhulp is het

onduidelijk wie de rol van coördinator zou moeten of kunnen opnemen en welk mandaat hierbij hoort.

Steeds meer jongeren komen in het crisisnetwerk terecht, omdat ze al wachtende waren op meer gepaste hulp en deze hulp niet kunnen krijgen. Zo zijn er steeds meer jongeren die **van crisis naar crisis**, en dat leidt onvermijdelijk tot breuken. Verder lijkt er een tekort aan aanbod crisis hulp op alle niveaus van intensiteit (afhankelijk van de regio) om in een subsidiair aanbod te voorzien. Hier ligt het werkpunt vooral in het verzekeren van een goede doorstroom in en naar de reguliere hulpverlening.

In de doelstelling om te komen tot een meer **participatieve jeugdhulpverlening** geven zowel professionelen als cliënten aan dat de voorziene instrumenten (vertrouwenspersoon, dossierinzage, cliëntoverleg en bemiddeling) eerder beperkt worden ingezet. Of een meer participatieve hulpverlening bereikt kan worden door te concentreren op enkel de inzet van deze instrumenten, staat in de praktijk ter discussie: de participatiegedachte is eerder een houding die algeheel in de concrete hulpverlening zou moeten doorwerken.

Tot slot worden er over verschillende doelstellingen een aantal **risico's** geïdentificeerd indien de werkingsprincipes die aan de basis liggen van het decreet onvoldoende worden ondersteund. In het voorkomen van deze risico's liggen meteen ook noden of werkpunten:

- Inzetten op het kracht- en netwerk gericht werken vraagt een voldoende sterk formeel hulpverleningsaanbod, zo niet dreigt in vele situaties alsnog een escalatie (en de nood om extra ingrijpende hulpverlening in te zetten);
- Hulpverleners ervaren vaak drempels om tijdig meer ingrijpende hulp te installeren (bv. niet kunnen of willen loslaten, onbeschikbaarheid van aanbod, administratieve taken, ...);
- Het zo ver mogelijk uitputten van (interne) flexibiliteit en continuïteit omdat er geen gepaste hulp beschikbaar is, leidt vaak op langere termijn tot escalatie en breuken in trajecten.

2.3. Werkzame factoren versus belemmeringen

Doorheen het rapport worden een aantal werkzame factoren of omgekeerd belemmeringen genoemd, die maken dat de doelstellingen van het decreet beter of juist minder sterk bereikt worden.

- **Informatiedoorstroming:** hoe beter en juister informatieoverdracht verloopt, des te correcter de inschatting van maatschappelijke noodzaak of verontrusting en des te beter de juiste hulp kan geïndiceerd worden.
- **Terughoudendheid m.b.t. de op te nemen rollen:** hulpverleners voelen zich vaak geremd om de rol van contactpersoon-aanmelder op te nemen t.a.v. de toegangspoort of een gemandateerde voorziening of de rol van coördinator in een traject en de organisatie van cliëntoverleg of bemiddeling. De redenen hiervoor zijn divers: de mogelijke schending van hun vertrouwensrelatie met de cliënt, de administratie last, de angst dat er geen vervolghulp geïnstalleerd kan worden door de onbeschikbaarheid, het gevoel dat ze de cliënt zo lang mogelijk zelf moeten kunnen begeleiden, ...
- **Referentiekader en definitie van bepaalde begrippen** (bv. subsidiariteit, verontrustende situatie, crisis, ...) verschilt vaak tussen de aanmelder en de dienst waarvan vervolgactie verwacht wordt. De aanmelder doet een aanmelding bij de toegangspoort, de gemandateerde voorziening of het crisismeldpunt en stelt vast dat zijn inschatting niet overeenkomt met die van de diensten waar hij aanmeldt. Aanmelders kunnen hierdoor langer wachten met aanmelden, eventueel tot de problematiek ernstiger geworden is, of situaties anders voorstellen om alsnog de gewenste actie te bekomen. Dat maakt dat de tijdige toegang tot gepaste hulp, gepast omgaan met verontrusting of de inzet van het juiste crisisaanbod moeilijker.
- **De (on)beschikbaarheid van het hulpverleningsaanbod:** onbeschikbaarheid beperkt in het hele veld van vrijwillige tot gerechtelijke hulp de mogelijkheden om de doelstellingen van het decreet te bereiken: de toegang tot tijdige hulp, hulp op maat, de juiste inzet van

kracht- en netwerkgericht werken en subsidiariteit (door onbeschikbaarheid wordt minder ingrijpende hulp overbelast) en flexibiliteit en continuïteit een traject.

- **Kwaliteitsbeleid** en **financieringssystemen** blijven een sterk 'sectoraal' gegeven. Verschillende verwachtingen t.a.v. kwaliteit en financiering vanuit structuren die sectoraal georganiseerd zijn bemoeilijken de laatste doelstelling van het decreet, net name het 'integraal samenwerken'.

2.4. Conclusie

Het evaluatierapport geeft aan dat het decreet Integrale Jeugdhulp een bijzonder sterke impact heeft gehad op het jeugdhulpplandschap, er worden werkpunten benoemd om het bereiken van de doelstellingen van het decreet te versterken, alsook elementen opgesomd die het bereiken van de doelen voorlopig in de weg staan.

Zolang er niet tegemoet gekomen wordt aan deze werkpunten en belemmerende factoren, kunnen de doelstellingen zoals de decreetgever deze voor ogen had, niet volledig bereikt worden en bestaat er uit hoofde van de kinderen en jongeren een grote kans op escalatie van de problematieken. En dit terwijl het decreet net maximaal probeert in te zetten op de vrijwillige hulpverlening en op de eigen krachten en het netwerk om meer ernstige situaties tijdig te ondervangen.

Het decreet voorziet dan wel in systemen zoals het priorsysteem bij de toegangspoort, de crisishulp en de gerechtelijke hulp om deze situaties aan te pakken, maar deze worden door het deels niet bereiken van de doelstellingen geconfronteerd met een groter dan voorziene problematische uitstroom uit de reguliere en minder ingrijpende hulpverlening en leidt volgens de respondenten tot een substantiele verhoging van de druk op die systemen.

De hulpverlening (en daarmee ook de betrokken actoren) van minder ingrijpend tot gerechtelijk voelt een sterk spanningsveld tussen de doelstellingen van het decreet enerzijds en de struikelblokken en de investeringen in de praktijk anderzijds. Het ondervangen van de struikelblokken en aanpakken van de werkpunten kan dit spanningsveld mogelijks wegwerken.

3. Analyse van de aanbevelingen t.a.v. het regeerakkoord 2020-2024

Dit evaluatie-onderzoek maakt een analyse van de jeugdhulp na 5 jaar werking, en formuleert op basis daarvan een aantal aanbevelingen. Met de doelstellingen van het regeerakkoord komen we in belangrijke mate tegemoet aan de aanbevelingen van het rapport, en gaan we tegelijkertijd een stap verder.

Ook in het regeerakkoord identificeerden we verschillende doelstellingen om de jeugdhulp efficiënter en transparanter te maken. We ontwikkelen een sterke 1^e lijn van laagdrempelige basisondersteuning en preventie. Daarnaast investeren we zowel in een goed bereikbaar divers aanbod van RTJ als de intensieve meer gespecialiseerde jeugdhulp (NRTJ). In de begroting is er ook budget vrijgemaakt voor een groeipad voor de jeugdhulp de komende jaren.

Met gerichte inhoudelijke keuzes innoveren en hervormen we de jeugdhulp. We doen dit bijvoorbeeld door in te zetten op 1G1P, waardoor laagdrempelige hulp sneller en makkelijker bereikbaar wordt voor gezinnen, en door in te zetten op netwerkvorming moet dit ook de versnippering van de RTJ tegen gaan. We geloven dat het model van 1G1P ook kansen in zich draagt om de relationele continuïteit in de jeugdhulp te verhogen, en bekijken hoe we dit kunnen doortrekken naar andere vormen van jeugdhulp om de beschreven rollen en verwachtingen te verduidelijken of, indien nodig, bij te sturen.

Een andere ambitie in het regeerakkoord is om de druk op de residentiële jeugdhulp te verlichten, door het bestaande aanbod te versterken, maar ook door alternatieven voor verblijf te ontwikkelen. We nemen uit het evaluatierapport bijkomend mee dat we ook de prioriteringsregels voor dit aanbod moeten herbekijken, met aandacht voor de verwachtingen van alle betrokkenen.

Op basis van de aanbevelingen van de lopende evaluatie van het decreet integrale jeugdhulp en het longitudinale onderzoek in de jeugdhulp installeren we een nulmeting (kwaliteitsindicatoren). Ook

zal worden nagegaan wat de impact is van de huidige wachtlijsten op het beleidsdomein Onderwijs in het algemeen en de Centra voor Leerlingenbegeleiding in het bijzonder.

We bekijken of de huidige praktijken en organisatie van de regionale overlegorganen (cf. decreet integrale jeugdhulp) moet bijgesteld worden om hun opdracht i.k.v. programmering op een kwaliteitsvolle wijze waar te maken.

Samengevat: de doelstellingen die het decreet vooropstelt zijn nog altijd bijzonder actueel. Wat de uitvoering betreft liggen er belangrijke uitdagingen, waarop in het regeerakkoord al sterk is geanticipeerd.

We voorzien in het regeerakkoord ook een evaluatie van het achterliggende financieringssysteem van de jeugdhulp. Die evaluatie maakt geen deel uit van dit rapport, maar zal in combinatie met de evaluatie van het decreet Integrale Jeugdhulp ongetwijfeld aanleiding geven tot verder debat omtrent de jeugdhulp en de financiering ervan. Mogelijks zal de combinatie van beide ook aanleiding geven tot gepaste wetgevende initiatieven in het kader van de integrale jeugdhulp.

4. Het verdere traject

Het evaluatierapport wordt nadat de Vlaamse Regering er akte van neemt, ingediend door de minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding bij het Vlaams Parlement.

5. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering neemt akte van het evaluatierapport en het verdere traject.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Wouter BEKE