

# De vele wegen van integrale jeugdhulp

**Elke Roevens**

*wetenschappelijk medewerker KU Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC)*

**Johan Put**

*gewoon hoogleraar KU Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC) en Instituut voor Sociaal Recht (ISR)*

**Stefaan Pleysier**

*hoogleraar KU Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC)*

## ABSTRACTS

Het Decreet Integrale Jeugdhulp onderging in 2013 een grondige wijziging, met als doel hulp op maat te organiseren van de minderjarigen en hun omgeving door samenwerking en afstemming van de verschillende actoren in de jeugdhulp. De doelbereiking van het decreet werd na vijf jaar kwalitatief geëvalueerd in de praktijk bij jeugdhulpaanbieders, jeugdhulpverwijzers, ouders en jongeren aan de hand van een toetsingskader. Na een korte toelichting van de methode gaat deze bijdrage in op de resultaten van deze evaluatie. Een aantal factoren helpt de doelbereiking vooruit, maar andere belemmeren die doelbereiking vooralsnog. Dat heeft ook structurele gevolgen voor het functioneren van de “noodsystemen”: het priorsysteem, de crisisjeugdhulp, de gemandateerde voorzieningen en de gerechtelijke jeugdhulp. Zij dreigen dicht te slibben in situaties waarin de reguliere wegen vastlopen wegens onvoldoende of niet-tijdige toegang tot jeugdhulp, maar ook omdat ze niet enkel worden ingezet waarvoor ze bedoeld waren.

### **Integrale jeugdhulp – Beleidsevaluatie**

The Flemish decree on Integrated Youth Care changed in 2013 with the aim to construct youth care tailored to the needs of minors and their environment, through cooperation and coordination between the various actors in youth care. After five years, the effectiveness of the decree was evaluated in practice in a qualitative study among youth care providers, youth care referrers, parents and minors by means of an assessment framework. After briefly explaining the methodology of the study, this contribution discusses the results of the evaluation. A number of factors are helping to achieve the objectives of the decree, but several others hinder that achievement. This partial failure also has structural consequences for the functioning of the ‘emergency systems’: the priority system, crisis youth care, mandated facilities and judicial youth care. They are in danger of becoming clogged up in situations where the regular routes get stuck due to insufficient or untimely access to youth care, but also because they are not only used for the purpose for which they were intended.

### **Integrated youth care – Policy evaluation**



## 1. INLEIDING

De integrale jeugdhulp doorliep een heel proces om te komen tot waar zij vandaag de dag staat. De laatste grote decretale ingreep in 2013 herstructureerde de jeugdhulp grondig. Die was tot dan georganiseerd in sectoren, die op zich misschien wel goed werk leverden, maar vooral op “hun eigen terrein” werkten. Die manier van werken leidde tot een gebrek aan intersectorale samenwerking, met als mogelijk gevolg breuken in hulpverleningstrajecten van kinderen en jongeren<sup>1</sup>. Het Decreet Integrale Jeugdhulp zou daaraan een einde stellen door hulp op maat te organiseren voor minderjarigen en hun ouders of opvoedingsverantwoordelijken, op basis van samenwerking en afstemming van de verschillende actoren in de jeugdhulp.<sup>2</sup> Om dat te bereiken werden zeven doelstellingen geformuleerd door de decreetgever.<sup>3</sup> Het decreet zelf stelde ook een evaluatie, na vijf jaar, voorop van de nieuwe manier van samenwerking.<sup>4</sup> Die evaluatie, die de mate van doelbereiking (De Peuter *et al.*, 2017a, p. 138) moest nagaan, werd in 2019-2020 uitgevoerd door het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in opdracht van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Roevens *et al.*, 2020). De evaluatie van de integrale jeugdhulp mocht vooral niet vervallen in een evaluatie van de aparte sectoren, die onmiskenbaar ieder hun specificiteit, regelgeving en de daarbij horende uitdagingen kennen, maar moest net een foto nemen van de “integraliteit” binnen de jeugdhulp.

In deze bijdrage gaan we daarom eerst in op de manier waarop de evaluatie plaatsvond en geven we mee wat de resultaten van de evaluatie of foto ons kan vertellen over de doelstellingen van het decreet in de praktijk. Vervolgens concentreren we ons voornamelijk op een aantal bevindingen en inzichten over de verschillende wegen van de integrale jeugdhulp waaruit blijkt dat het bedoelde recht op jeugdhulp moeilijk te realiseren valt.

## 2. DE DOELSTELLINGEN VAN DE INTEGRALE JEUGDHULP

Voor we verder ingaan op het door ons uitgevoerde evaluatieonderzoek, de gehanteerde methodologie en de resultaten die deze “foto” opleverde, bespreken we kort de doelstellingen van het Decreet Integrale Jeugdhulp, zoals die door de decreetgever zelf in artikel 8 van het decreet worden beschreven. Om de oorspronkelijke doelstellingen scherper te formuleren en verder te concretiseren werden het decreet zelf, de voorbereidende documenten, latere beleidsdocumenten, uitvoeringsbesluiten en intersectorale jaarverslagen bestudeerd.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Zie ook Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg, *Parl.St. VI.Parl.* 1998-99, nr. 1354/1, 12; MvT bij ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 1952/1, 38-39.

<sup>2</sup> MvT bij ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 1952/1, 9-10.

<sup>3</sup> Art. 8 Decr. 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, *BS* 13 september 2013 (hierna: “Decreet Integrale Jeugdhulp”, of “decreet”).

<sup>4</sup> Art. 105 Decreet Integrale Jeugdhulp.

<sup>5</sup> Decreet Integrale Jeugdhulp; B.VI.Reg. 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp, *BS* 28 februari 2014; Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg, *Parl.St. VI.Parl.* 2010-11, nr. 1190/1; ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St. VI.Parl.* 2012-13, nr. 1952 (i.h.b. de memorie van toelichting, adviezen raadgevende instanties en betrokken actoren, adviezen Raad van State, verantwoording amendementen, verslag hoorzittingen en verslag van de commissie); voorstel van resolutie houdende aanbevelingen voor een verbeterde organisatie en werking van integrale jeugdhulp, *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 427/2; Jaarverslagen Integrale Jeugdhulp 2015, 2016 en 2017, [www.jaarverslagjeugdhulp.be/detailcijfers](http://www.jaarverslagjeugdhulp.be/detailcijfers).

Een eerste doelstelling is de zogenaamde vermaatschappelijking van de jeugdhulp. Bij de vermaatschappelijking komt de klemtoon van de hulpverlening te liggen op de eigen kracht en het eigen netwerk. Het principe van vermaatschappelijking veronderstelt steeds een keuze voor de minst ingrijpende interventie en probeert *in extremis* de instroom in de hulpverlening zelfs zoveel mogelijk te vermijden. Daarmee verschuift de aandacht minstens deels van een reactie op een probleem naar een aanpak waarbij de ondersteuning van de cliënt in de eigen omgeving centraal komt te staan.

Waar hulpverlening niet nodig is, moet zij vermeden worden; wanneer zij wel aangewezen is, voorziet de tweede doelstelling van het decreet enerzijds in een betere stroomlijning van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp waar de jongeren zelf op een laagdrempelige manier terecht kunnen zoals de centra voor leerlingenbegeleiding, de centra voor geestelijke gezondheidszorg of Jongerenadviescentra. Anderzijds voorziet het decreet in een betere toegang tot de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Die toegang wordt verleend door de nieuw ingerichte intersectorale toegangspoort die de vragen naar meer ingrijpende hulp verdeelt over het (beperkte) aanbod. Het tijdig kunnen inzetten van gepaste hulp is een principe dat het decreet hoog in het vaandel draagt.

De derde doelstelling is het nastreven van een hulpverleningstraject waarbij continuïteit voorop staat en breuken worden vermeden. Dit veronderstelt ook dat met de nodige flexibiliteit te schakelen is naar de meest efficiënte en effectieve (gepaste) hulpverlening wanneer de noden van de jongere daarom vragen. Cliëntoverleg en bemiddeling waarbij hulpverleners, de jongere en zijn omgeving samenzitten om de acties op elkaar af te stemmen of om eventuele onenigheid over het verloop van het traject weg te werken, moeten daarbij helpen.

De vierde doelstelling betreft de specifieke aandacht voor verontrustende situaties: elke actor in de integrale jeugdhulp moet verontrusting kunnen herkennen en er gepast op reageren. Dat is vanaf 2014 een gedeelde verantwoordelijkheid en wordt in de praktijk mede ondersteund door de inrichting van gemandateerde voorzieningen, die onderzoeken of er sprake is van een maatschappelijke noodzaak tot interventie, en kunnen het dossier doorverwijzen om gerechtelijke hulpverlening op te starten wanneer de vrijwilligheid geen soelaas brengt.

De vijfde doelstelling heeft dan weer specifiek aandacht voor crisissituaties. Deze doelstelling beoogt de (tijdelijke) inzet van het crisisnetwerk, opnieuw volgens de weg van de minst ingrijpende hulpverlening, dus uitsluitend wanneer dat noodzakelijk is.

De zesde doelstelling is opnieuw een meer overkoepelend principe, zoals de eerste drie, en beoogt de participatie van de minderjarigen en hun context te vergroten. Dat is niet alleen nodig in individuele casussen, maar ook op het niveau van voorzieningen en het beleid van de jeugdhulp zelf.

Tot slot wordt de integrale aanpak van de jeugdhulp nagestreefd door het aanmoedigen van samenwerking. Die zevende doelstelling wordt onder andere geconcretiseerd door de mogelijkheid om hulpvormen uit verschillende sectoren – de

vroegere “eilandjes” – te combineren in de praktijk. Daartoe wordt het aanbod van alle hulpverleningsinstanties omschreven in eenzelfde taal en opgedeeld in typemodules die apart of gecombineerd ingezet kunnen worden in het hulpverleningstraject.

### 3. HET METEN VAN DE DOELBEREIKING VAN HET DECREET

Om een beeld te verkrijgen van de mate waarin de vooropgestelde decretale doelstellingen bereikt werden na vijf jaar, werden deze getoetst aan de praktijk (Mortelmans, 2007, p. 103) en meer bepaald aan de ervaringen van de minderjarigen, de ouders, de jeugdhulpaanbieders en de verwijzers of toeleiders tot de jeugdhulp. Zij kunnen vanuit hun ervaring het best aangeven wat er in de praktijk gerealiseerd wordt. Het gaat met andere woorden om het kwalitatief meten van de doelbereiking “in de ogen” van de relevante betrokken actoren en dit aan de hand van interviews en focusgroepen.

Om de ervaringen in de praktijk omtrent de doelbereiking op een gestructureerde wijze te verzamelen werd een toetsingskader opgesteld. De doelstellingen werden vertaald in meer concrete indicatoren door middel van de bestudeerde beleidsdocumenten en de hulp van een expert- en een ervaringspanel die de indicatoren mee verfijnden (De Peuter *et al.*, 2007b, p. 54). De strategische doelstellingen werden onderverdeeld in meerdere operationele doelstellingen en geconcretiseerd en opgesplitst in acties waaraan indicatoren gekoppeld werden. Die indicatoren zeggen iets over de acties en dus uiteindelijk ook over de doelstellingen (De Peuter *et al.*, 2007b, p. 52-53). Bijvoorbeeld: om na te gaan of er stappen vooruit gezet werden in de vermaatschappelijking van de jeugdhulp (eerste **strategische doelstelling**) werd onder andere gewerkt met de **operationele doelstelling** om kracht- en netwerkgericht werken als uitgangspunt te beschouwen. Die operationele doelstelling vertaalt zich onder andere in de **actie** om de familie, het sociale netwerk, de buurt en vrijwilligers een volwaardige plaats te geven in het verlenen van hulp en in de actie om uit te gaan van de kracht van de cliënten. De **indicatoren** die kunnen wijzen op een verwezenlijking daarvan zijn respectievelijk dat het cliëntensysteem de betrokkenheid van het netwerk in het hulpverleningstraject daadwerkelijk ervaart en dat de cliënten door de hulpverlening het gevoel hebben sterker te staan in de samenleving. Indien vanuit de bevraging van de praktijk binnen dit onderzoek dus signalen naar voren kwamen dat de cliënten ervaringen in die richting hebben, kon er een zekere vooruitgang op vlak van de eerste doelstelling opgetekend worden.

Na het opstellen van het toetsingskader werd de praktijk in beeld gebracht aan de hand van vijf focusgroepen met 37 verwijzers (gemandateerde voorzieningen [vertrouwenscentra kindermishandeling en ondersteuningscentra jeugdzorg], sociale dienst jeugdrechtbank, jeugdrechters, multidisciplinaire teams, afdeling Continuïteit en Toegang, parket en crisismeldpunt) en vijf focusgroepen met 38 jeugdhulpaanbieders (bijzondere jeugdzorg, centra voor leerlingenbegeleiding, geestelijke gezondheidszorg, Kind en Gezin, centra integrale gezinszorg, voorzieningen voor personen met een handicap, centra algemeen welzijnswerk en pleegzorg), beide verdeeld over de vijf Vlaamse provincies. Verder vonden er groeps gesprekken en inter-

views plaats met 22 jongeren en 8 ouders.<sup>6</sup> De interviews en focusgroepen werden *ad verbatim* getranscribeerd en geanalyseerd aan de hand van het toetsingskader waardoor de resultaten per doelstelling gebundeld en gerapporteerd konden worden. De bevindingen werden ter bevestiging of eventuele nuancering voorgelegd aan het voorzittersoverleg binnen het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp en tot slot werden samen met een aantal professionelen uit de verschillende sectoren en de stuurgroep van het onderzoek de resultaten besproken, mede in het licht van het formuleren van aanbevelingen.

#### 4. RESULTATEN: EEN FOTO VAN DE JEUGDHULP ANNO 2019

Op basis van de verzamelde ervaringen met het functioneren van de integrale jeugdhulp in 2019 werd nagegaan in welke mate er sprake kon zijn van een doelbereiking. Uit de bespreking van de hiernavolgende punten zal blijken dat er in de ogen van de geconsulteerde respondenten vooreerst stappen in de goede richting gezet zijn: er valt ten eerste een gedragenheid op te merken voor de principes van de integrale jeugdhulp en ten tweede ondersteunen de hulpmiddelen waarin het decreet voorziet de vooruitgang in de praktijk. In een derde punt komen er echter signalen naar boven die erop wijzen dat er slechts een gedeeltelijke doelbereiking gerealiseerd wordt. In een vierde punt wordt het effect hiervan op de noodsystemen waarin de integrale jeugdhulp voorziet toegelicht en tot slot wordt dieper ingegaan op wat deze (ongewenste) dynamiek in de hand werkt.

##### 4.1. NEUZEN IN DEZELFDE RICHTING

Het decreet schuift een aantal werkingsprincipes naar voren die de doelbereiking in de hand kunnen werken. Een eerste werkingsprincipe, maximaal inzetten op de eigen kracht en die van het netwerk van de jongere, geraakt steeds meer ingeburgerd. Hulpverleners geven aan meer dan vroeger creatief naar oplossingen te zoeken in het netwerk van de jongere zoals een buur die te vertrouwen is, een leerkracht die iets kan betekenen, een opa die de kinderen 's morgens tijdig naar school brengt ... De praktijk is overtuigd van de meerwaarde en er is sprake van een toenemende reflex om te zoeken naar oplossingen in die richting. Ook het tweede werkingsprincipe om zo veel mogelijk te kiezen, bij gelijke efficiëntie en effectiviteit, voor de minst ingrijpende vorm van hulpverlening, lijkt een vanzelfsprekendheid te zijn geworden. Zo wordt er vaker gekeken naar pleegzorg in plaats van residentiële hulpverlening, om de jongere zo lang mogelijk in een gezinssituatie te houden. Een derde principe dat stilaan aan populariteit wint, is het zoeken naar en verwezenlijken van continuïteit en flexibiliteit. Er blijkt in de praktijk vooral een grote mate van interne flexibiliteit wanneer jongeren geholpen kunnen worden binnen de eigen organisatie of voorziening. Een vierde principe waarvoor het onderzoek een vooruitgang opmerkt, is de bewustwording in de omgang met verontrusting. De kennis in het veld is duidelijk vergroot door opleidingen en de aandacht voor verontrustende situaties neemt parallel hieraan toe. De praktijk voelt een gedeelde verantwoordelijkheid in de

<sup>6</sup> De werkwijze werd op voorhand afgetoetst en goedgekeurd door de SMEC (d.i. de Sociaal-maatschappelijke Ethische Commissie van de KU Leuven).

omgang met verontrusting, en lijkt daardoor ook beter gewapend om gepast te reageren in deze situaties.

*“Ik merk daar wel positieve dingen in: dat stuk rond handelingsverlegenheid en die verontrusting echt op tafel krijgen en niet rond die hete brij blijven draaien, dat is wel aan het groeien in alle sectoren.”* – medewerker uit een voorziening bijzondere jeugdzorg

Ook een vijfde werkingsprincipe – jongeren maximaal proberen te betrekken – wint terrein, al beperkt die vooruitgang zich voorlopig vooral tot de bewustwording van het belang van participatie. Concrete acties en breed gedragen praktijken op dit vlak komen minder voor. Tot slot zijn de actoren meer naar elkaar gegroeid: ze kennen elkaars werking beter, hebben meer wederzijds begrip en vinden elkaar vlotter in de samenwerking rond concrete cases. De samenwerking blijft echter wel vaak *ad hoc* en *post hoc*, en minder structureel en preventief.

De inburgering van deze werkingsprincipes is niet enkel de verdienste van het decreet. De principes waren reeds bekend in de hulpverlening, maar werden door het decreet wel versterkt en aangemoedigd. Dat is vooral zo op het vlak van het inzetten van de kracht van de jongere en zijn netwerk, de participatie van de jongere in het eigen traject en het inschakelen van expertise van andere actoren door meer samenwerking. Succeservaringen op die vlakken doen de praktijk bovendien sneller kiezen voor die manier van werken en duwt ook zo de doelbereiking verder de goede richting uit. Tot slot kan er ook een (minder bedoelde) vooruitgang in de doelen worden vastgesteld door het capaciteitstekort. Een tekort aan plaatsen zorgt ervoor dat men tot het uiterste gedreven wordt in het aanspreken van de eigen kracht van de jongere en die van de omgeving of van de interne flexibiliteit van de eigen organisatie.

#### **4.2. HULPMIDDELEN ONDERSTEUNEN DE DOELBEREIKING**

Om die doelstellingen te bereiken en de praktijk te ondersteunen in de werkingsprincipes voorzag of bestendigde het decreet een aantal instanties en instrumenten. Ook die zorgen ervoor dat er in de praktijk signalen van doelbereiking worden vastgesteld.

De instanties betreffen vooral de toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen en het crisismeldpunt. Zij zorgen er elk op hun manier voor dat de praktijk zich beter gesteund voelt in de meer complexe situaties waardoor ze hun weg vinden naar de gepaste hulp. De consultfunctie die de medewerkers van deze instanties in de praktijk opnemen op het moment dat hulpverleners geconfronteerd worden met een moeilijke situatie, draagt hier voor een groot deel toe bij.

Dankzij de invoering van de intersectorale toegangspoort ontstond er volgens de respondenten een meer overzichtelijk aanbod van niet-rechtstreeks toegankelijke hulp. Ook de toewijzing van de (schaarse) beschikbare plaatsen gebeurt volgens de praktijk objectiever. De betere toegang tot de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp gaat vooral op voor jongeren met dringende of complexe hulpvragen en dit dankzij het gehanteerde priorsysteem.

*“Dat gebeurt op een zeer objectieve manier. Jammer dat we afen toe uit de boot vallen, maar het beperkte aanbod moet nu eenmaal worden gestroomlijnd.”* – jeugdrechter

Hulpverleningsactoren voelen zich ook gesterkt in de omgang met verontrustende situaties door het werk van de gemandateerde voorzieningen; hetzelfde gevoel leeft, in het geval van een confrontatie met een crisissituatie, dankzij het werk van het crisismeldpunt.

*“Je voelt je echt gehoord, je krijgt niet altijd je goesting, maar je hebt het gevoel dat de verantwoordelijkheid mee gedragen wordt en dat is een verlichting.”* – medewerker uit een voorziening bijzondere jeugdzorg

Daarnaast zorgt de invoering van een aantal instrumenten door het decreet voor een vooruitgang op het vlak van de doelstellingen. Ten eerste is er theoretisch meer gepaste hulpverlening mogelijk door het combineren van hulpvormen uit verschillende sectoren. In de praktijk worden die mogelijkheden echter sterk ingeperkt door een capaciteitstekort. Ten tweede zorgen de inzet en opgang van cliëntoverleg en bemiddeling voor een voorzichtige vooruitgang in de continuïteit binnen een traject. Cliëntoverleg en (zij het in mindere mate) bemiddeling worden wel gebruikt, maar er is hier ongetwijfeld nog een groeipotentieel.

#### **4.3. SO FAR SO GOOD ... EN TOCH WERKT HET NIET HELEMAAL**

Ondanks de toenemende gedragenheid van de meeste doelstellingen en de appreciatie voor de werking van een aantal “integrale” instanties en instrumenten, lijken de doelstellingen niet volledig bereikt te worden. Eén van de meest verontrustende vaststellingen is dat er nog steeds breuken ervaren worden: het opstarten van de *gepaste* hulpverlening lijkt geen vanzelfsprekendheid, laat staan dat die hulpverlening *tijdig* ingezet kan worden, dat men *flexibel* kan schakelen wanneer de noden van de jongere dat vereisen en dat er een *continuïteit* verwezenlijkt kan worden. In het niet kunnen reageren op vragen, noden en problematieken volgens de doelstellingen zoals de decreetgever die theoretisch voor ogen had, schuilt een gevaar op escalatie. Wanneer de praktijk daarvoor onvoldoende gewapend is, escaleren de problematieken uiteindelijk op een structureel niveau en geraakt het systeem steeds meer overbelast.

In ons onderzoek komen er signalen naar boven die erop wijzen dat het systeem door het niet volledig bereiken van de doelstellingen uiteindelijk fundamenteel worstelt met het realiseren van het basisprincipe, namelijk het recht op jeugdhulp. De decreetgever had zich eigenlijk op voorhand daarvoor al wat ingedekt: artikel 6 van het Decreet Integrale Jeugdhulp formuleert wel een “recht op jeugdhulp” voor eenieder met een jeugdhulpvraag of jeugdhulpbehoefte, maar tegelijk wordt het beperkt tot een “maximaal” recht en, vooral, geldt dat recht enkel “binnen het beschikbare jeugdhulpaanbod en de beschikbare kredieten”. Die formulering heeft tot gevolg dat we dat recht niet als een subjectief, afdwingbaar recht kunnen beschouwen (Put, 2015, p. 390-391). Het is duidelijk dat er nog werk is aan de mate waarin dat “recht” dan in de praktijk wordt verwezenlijkt, zowel qua voldoende aanbod als qua tijdige toegang. De structurele overbelasting waarmee het systeem

daardoor in zijn geheel kampt, wordt in het bijzonder duidelijk in het functioneren van de noodsystemen.

#### **4.4. DRUK OP NOODSYSTEMEN VASTGESTELD**

Binnen een regulier traject moet er omwille van de noden van de jongere en de specifieke (beperkte) expertise van de geïnstalleerde hulp soms geschakeld worden naar meer gepaste, eventueel meer ingrijpende hulpverlening. Wanneer er binnen dat traject geen passende doorstroom mogelijk blijkt, kan een aantal noodsystemen in werking treden. Het gaat daar onder andere om het priorsysteem, de crisisjeugdhulp, de gemandateerde voorzieningen en de gerechtelijke jeugdhulp.

Het priorsysteem verleent (onder andere) de meest complexe problematieken voorrang. Uit het onderzoek blijkt dat die complexe problematieken daarmee vaker een weg kunnen vinden naar niet-rechtstreekse hulpverlening, maar ook dat dat ten koste gaat van de enkelvoudige problematieken die minder makkelijk of (veel) trager toegang krijgen tot de niet-rechtstreeks toegankelijke, gespecialiseerde jeugdhulp. Verder heeft het crisisnetwerk een belangrijke functie. Dat netwerk ontstond voor tijdelijke crisis hulp, maar slibt dicht door jongeren die eigenlijk wachtende zijn op gepaste hulp en daartoe niet (tijdig) de toegang krijgen. Zij gaan van crisis naar crisis. Er zijn ook nog twee meer “ingrijpende” wegen naar jeugdhulp: (1) via de gemandateerde voorzieningen wanneer de maatschappelijke noodzaak om in te grijpen bestaat; (2) de gerechtelijke jeugdhulp, wanneer een vrijwillige toeleiding niet mogelijk is of in hoogdringende gevallen. Deze toeleidingspistes krijgen de meest complexe problematieken voorgeschoteld, maar getuigen eveneens moeite te hebben met het vinden van een gepaste plaats voor de jongeren.<sup>7</sup>

De druk op deze noodsystemen maakt dat jongeren zelfs in deze laatste redmiddelen niet tijdig, zonder breuken, de gepaste hulpverlening ontvangen. Samen met de eerder opgelopen schade dreigen de situaties nog meer te escaleren. Dat is een neerwaartse spiraal die doorbroken moet worden.

#### **4.5. AANZET TOT DRUK OP DE NOODSYSTEMEN**

De vastgestelde druk op de noodsystemen, en dus het zich voordoen van een hoog aantal complexere situaties, insinueert dat de doorstroom naar gepaste hulp binnen het reguliere traject minder vlot verloopt dan dat de decreetgever initieel had voorzien. We kunnen vanuit het onderzoek een drietal factoren aanstippen die dat in de hand werken.

<sup>7</sup> In een onderzoek naar minderjarigen die noodgedwongen moeten overnachten in een politiecel of de volwassenenpsychiatrie (Roevens *et al.*, 2019) werd meer dan binnen deze evaluatie gefocust op de problematiek van de meest complexe casussen, waarin het uitermate moeilijk blijkt gepaste opvang te vinden. Hoewel jeugdhulpvoorzieningen zich tot het uiterste engageren om jongeren binnen de beschikbare capaciteit te helpen, heeft iedere voorziening ook een grens aan haar kunnen. Bij die jongeren waar de nood aan gepaste hulp langere tijd onbeantwoord blijft, worden er eigenschappen opgebouwd die van de voorzieningen een buitenproportioneel engagement vergen om die jongeren (en de jongeren die reeds in de voorziening verblijven) op een gepaste manier te begeleiden. Voorzieningen hebben nood aan door- of uitstroom om de wachtlijsten weg te werken. Wanneer de interne flexibiliteit uitgeput is, is men afhankelijk van een andere organisatie om de jongere (even) op te nemen. Deze potentiële redder in nood is echter om dezelfde reden eerder terughoudend om een plaats aan te bieden. Kenmerken van jongeren die moeilijker een plaats vinden zijn onder andere het risico op wegllopen, “instellingschade”, een combinatie met drugs, grensoverschrijdend gedrag, een gevaar voor de dynamiek in de leefgroep en agressief gedrag.



Een eerste factor die de tijdige en gepaste hulp in de weg staat binnen het reguliere traject is de terughoudendheid van de hulpverleners om (tijdig) actie te ondernemen tot het inschakelen van externe of meer ingrijpende hulp.

*“Een M-document is wel een serieuze stap die je als hulpverlener zet, dat is een drempel, echt een melding doen. Vooraleer dat je dat doet, probeer je gewoon zo lang mogelijk ...”*  
– medewerker pleegzorg

Waar eerder meegegeven werd dat de instanties en instrumenten uit het decreet de doelbereiking vooruit helpen, kan voor een beter resultaat gewezen worden op het belang om de nodige contacten en procedures vroeger en vaker in een traject aan te wenden of op te starten. Uit het onderzoek blijkt dat hulpverleners echter worden tegengehouden om bepaalde verantwoordelijkheden of rollen op te nemen. Dat betreft bijvoorbeeld de rol van contactpersoon-aanmelder wanneer een dossier aangemeld wordt bij de toegangspoort of een gemandateerde voorziening, de rol van coördinator in een traject, of de praktische organisatie van een cliëntoverleg of bemiddeling. Daarnaast worden ze ook tegengehouden door het mogelijk schenden van hun vertrouwensrelatie met de cliënt, de administratie die erbij komt kijken, de angst dat er geen onmiddellijke vervolghulp voorhanden is en het gevoel dat ze de cliënt zo lang mogelijk zelf moeten begeleiden. Dat laatste komt zowel door de doelstellingen van het decreet als door het signaal dat ze ontvangen in de praktijk. Op het moment dat de hulpverlener de terughoudendheid overwint en een weloverwogen aanmelding bij de toegangspoort, de gemandateerde voorziening of het crisismeldpunt onderneemt, wordt daarop immers soms niet het verhoopte gevolg gegeven.

*“Als mijn medewerkers naar een OCJ bellen om advies, dan moet het OCJ daarvan overtuigd zijn dat dat intern al afgetoetst is, dat dat met elkaar besproken is dat dat een zeer serieuze vraag is want anders zouden we dat niet doen. En het antwoord ‘je bent goed bezig, doe zo maar verder’, nee, wij bellen niet naar het OCJ om een pluim te krijgen, pluimen krijgen we wel van ons ouders. Als je de moed opbrengt om te bellen, wil je dat er geluisterd wordt naar de vraag en wil je horen wat er nog wél kan.”* – medewerker CIG

*“Wij zijn sneller verontrust dan zij precies. Wij krijgen de boodschap van toch nog even in eigen netwerk en het zal wel gaan, maar op het moment dat wij contacteren is het nodig, dan moet het kind beschermd worden. Ze blijven te lang twijfelen vooraleer actie te ondernemen.”* – medewerker uit een VAPH-voorziening

Er kan worden gesproken van een discrepantie tussen aanmelder en toegangspoort, gemandateerde voorziening of crisismeldpunt over de definitie van subsidiariteit, verontrustende situatie en crisis. Aanmelders kunnen ten gevolge daarvan geneigd zijn nog langer te wachten met aanmeldingen, eventueel tot de problematiek ernstiger geworden is, of situaties anders voorstellen om toch de gewenste actie te bekomen.

Er is een tweede hinderpaal voor tijdige en gepaste hulp die uit het onderzoek naar voren komt: wanneer een indicatiestelling of beoordeling gemaakt wordt, is er niet voldoende of onjuiste informatie voorhanden om de situatie en dus de mate van verontrusting, maatschappelijke noodzaak of gepaste hulp correct in te schatten.

Een derde factor die het tijdig installeren van de gepaste hulp bemoeilijkt, is de onbeschikbaarheid van de hulp.

*“De voorzieningen zitten vol. Er staan kinderen op de wachtlijst. Ik snap dat niet. Dat moet veranderen. Kinderen die hulp nodig hebben, moeten hulp krijgen en de juiste hulp.”* – ouder

Deze oorzaak, die vaak als eerste schuldige wordt aangewezen, beperkt de mogelijkheden in het hele continuüm van vrijwillige tot gerechtelijke hulp.

*“Als wij allemaal sneller en gestroomlijnder naar de Heizel kunnen rijden, maar er zijn maar evenveel zitjes en dat verandert nooit? Dan kunnen we nog zo gestroomlijnd rijden, we gaan ginder toch nog voor de deur staan.”* – medewerker MDT

De onbeschikbaarheid vergroot de terughoudendheid, het zet aan tot het té sterk doordrijven van de principes “subsidiariteit” en “kracht- en netwerkgericht werken” en belemmert volgens de respondenten de flexibiliteit en continuïteit in een traject. Keuzes worden daardoor gemaakt naar de wegen die wél mogelijk zijn. Die komen jammer genoeg niet noodzakelijk overeen met de noden van de jongere en dus de meest passende hulp.

*“Het is alsof je een menukaart voorgeschoteld zou krijgen en dan van de ober te horen krijgt ‘maar dat is er niet, en dat niet, en dat niet ...’”* – medewerker uit een VAPH-voorziening

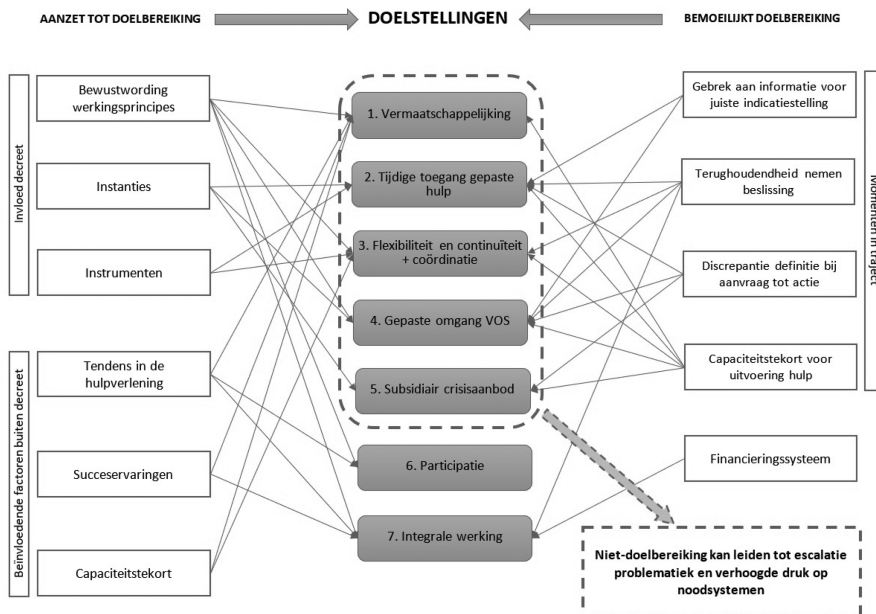
In het onderzoek zijn de voorgaande bevindingen verwoord als de elementen die “aanzetten tot” doelbereiking en elementen die de doelbereiking “bemoeilijken”, in onderstaande (vereenvoudigde) figuur worden al die elementen samengebracht. De druk op de noodsystemen door het niet bereiken van de doelstellingen wordt grafisch weergegeven door middel van stippellijnen. Voor de gedetailleerde figuur en vooral de meer uitgebreide bespreking van alle elementen verwijzen we graag naar het volledige rapport (Roevens *et al.*, 2020) (zie Figuur 1).

## 5. GEVOLG: VERSCHILLENDE JEUGDHULPWEGEN

De meest reguliere weg om tot jeugdhulp te komen is de vrijwillige piste, waarbij rechtstreeks toegankelijke hulp of niet-rechtstreeks toegankelijke hulp (via de toegangspoort) geïnstalleerd wordt. Dat is de weg die het overgrote deel van de kinderen, jongeren en ouders die hulp zoeken, bewandelt. Zoals mag blijken uit de voorgaande bespreking lukt het echter niet steeds om tijdig de gepaste hulpverlening te installeren. Hoe complexer de problematiek, hoe groter de uitdaging. De hulpverlening probeert, soms meer vanuit een soort nood in plaats van een positieve keuze, de weg te bewandelen die steunt op kracht- en netwerkgericht werken en subsidiariteit. In een aantal gevallen stelt dat de jongere en zijn omgeving, of de minder ingrijpende hulpverlening, evenwel voor een buitenproportionele grote uitdaging.

*“We gaan tegenwoordig met onze jongeren die best residentieel geholpen moeten worden naar ambulante hulpverlening. Alles verlegt zich en de contactbegeleidingsdiensten worden overbelast met meer ernstige problematieken.”* – medewerker SDJ

Figuur 1. Beïnvloedende elementen doelbereiking



Indien op zo'n moment de wegen om snel en flexibel door te stromen nog niet aangelegd zijn, dreigt de situatie vast te lopen in een doodlopende straat. Bij de inzet van de eigen kracht of het netwerk is het aangewezen om er op dat moment alvast professionele ondersteuning aan te koppelen, of die minstens stand-by te hebben staan. Wanneer minder ingrijpende hulpverlening ingezet wordt, zou samenwerking reeds verankerd moeten zijn zodat snel schakelen mogelijk is. Bij uitputting van de interne flexibiliteit en afwezigheid van een vangnet is de verleiding voor de hulpverlener niet onbestaande om binnen de reguliere weg enige creativiteit aan de dag te leggen. Tegenindicaties voor bepaalde hulpvormen tracht men te minimaliseren, indicaties voor bepaalde hulpvormen tracht men te maximaliseren in de hoop aan te sluiten bij de doelgroep van een andere voorziening die (niet noodzakelijk de meest gepaste) hulp kan bieden.

Naast de reguliere weg voorziet de integrale jeugdhulp, zoals reeds aangehaald, in een aantal noodwegen (priorsysteem, versnelde indicatiestelling, crisisjeugdhulp, gemandateerde voorzieningen en gerechtelijke jeugdhulp). Die noodwegen kunnen worden bewandeld wanneer een situatie hoogdringend is en de reguliere weg te veel tijd in beslag neemt (of bv. de doorstroom naar meer gepaste hulp niet optimaal verloopt), of wanneer er geen sprake is van vrijwilligheid terwijl het maatschappelijk noodzakelijk lijkt om in te grijpen. De vaststelling is echter dat deze wegen ook "oneigenlijk" worden bewandeld, om de jongere toch (hopelijk snel) op een (hopelijk gepaste) plaats te krijgen.

*“Er is een opbod gekomen van al die systemen waardoor dat dat niet meer werkt en dat mensen een shortcut proberen te vinden. Want een VIST is de snelste weg om een plaats te vinden. Dan zorg je dat je een VIST krijgt.” – medewerker ACT*

Dergelijk oneigenlijk gebruik komt in verschillende variaties voor. Men kan (ongewild) wachten tot een bepaalde situatie escaleert, om zo te voldoen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld de crisisjeugdhulp of de hoogdringende gerechtelijke procedure.

*“De minder dringende cases vallen door prioritering uit de boot tot die escaleren en ook hoogdringend worden.”* – medewerker ACT

Een andere variant: als blijkt dat zelfs bij een hoogdringende gerechtelijke procedure geen onmiddellijk antwoord voorhanden is, kan als alternatief een voorlopige oplossing worden gezocht via een aanmelding bij het crisismeldpunt. Ook hier is het “kwalificatievraagstuk” bekend, waarbij soms in een duidelijk jeugdhulpdossier en verontrustende situatie toch wordt gezocht naar de aanwezigheid van een jeugddelict, om zo toegang te krijgen tot bepaalde opties of een zekere voorrang kan worden verkregen.

De aangehaalde evolutie – het gebruik van noodwegen en *shortcuts* omdat de reguliere piste niet tot een tijdig of passend resultaat leidt – is te begrijpen in de dagelijkse zoektocht<sup>8</sup> naar oplossingen. Tegelijk is het een onrustwekkend signaal, uiteraard te linken aan het steeds weerkerende signaal van plaatsgebrek en wachtlijsten. Het lijkt ons evenwel noodzakelijk om dergelijk oneigenlijk gebruik terug te dringen en de diverse pistes terug “zuiver” te krijgen en te laten functioneren in de gevallen waarvoor ze bestemd zijn.

*“Iedereen vist nu uit dezelfde vijver, misschien moet er nagedacht worden wie er allemaal een vergunning heeft om uit bepaalde vijvers te vissen.”* – medewerker OCJ

Het probleem dat in de hele jeugdhulp wordt aangehaald – het gebrek aan tijdige en gepaste hulpverlening – blijkt dus ook te bestaan bij deze specifieke systemen, die nochtans bedoeld zijn om een oplossing te bieden in werkelijke dringende of nood-situaties. Het dichtslibben van ook die noodwegen haalt hun finaliteit onderuit, bemoeilijkt om in werkelijke noodsituaties passend te reageren en ondergraaft op die manier de efficiëntie en geloofwaardigheid van het gehele systeem. Daarom lijkt het ons noodzakelijk om aan te scherpen onder welke voorwaarden en op welke manier de noodwegen kunnen worden gebruikt. Tegelijk moeten een procedurele vereenvoudiging en een aangepast priorsysteem ertoe leiden dat bijvoorbeeld de voorstellen van gemandateerde voorzieningen en de rechterlijke beslissingen in hoogdringendheid sneller en duidelijker kunnen worden uitgevoerd.

De voorgestelde aanscherping blijft evenwel een vorm van symptoombestrijding. Om te voorkomen dat er nood bestaat om deze wegen oneigenlijk te bewandelen, moet worden geïnvesteerd in het voorkomen van escalaties. Uit de evaluatie blijkt dat men vooral voelt dat er met de integrale jeugdhulp geïnvesteerd werd in wegen voor de complexe situaties. Men mag daarnaast vooral niet vergeten in te zetten op de reguliere wegen. Een hogere inzet op de tijdige inzet van minder ingrijpende hulp-

<sup>8</sup> De “dag tot dag”-aanpak in de (jeugd)hulpverlening: “Wanhopig op zoek zijn naar een vrije plek! Een dringende crisis aanpakken! Een gesprek met een gezin en alle betrokkenen organiseren! De psychiater of psycholoog die geen afspraak op korte termijn kan vastleggen! De schooldirectie die een onmiddellijk gesprek wenst!” (VAN MULDER, 2017, p. 11).

verlening (en natuurlijk nog meer: het proberen te voorkomen van de nood aan hulpverlening, maar dat is weer een heel ander verhaal) verhindert de escalatie tot meer complexe problematieken. Om het wat kort door de bocht te zeggen: voorkomen is beter dan (niet) genezen.

## LITERATUURLIJST

- De Peuter, B., De Smedt, J. en Bouckaert, G. (2007a). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Leuven: Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J., Van Dooren, W. en Bouckaert, G. (2007b). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 2: Monitoring van beleid*. Leuven: Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Put, J. (2015). *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*. Brugge: die Keure.
- Roevens, E., Put, J. en Pleysier, S. (2019). *Minderjarigen in een politieel of de volwassenenpsychiatrie. Exploratief onderzoek over frequentie en aanpak*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. <https://steunpuntwvg.be/images/swvg-3-rapporten/ef20-celslapers-rapport>
- Roevens, E., Op de Beeck, L., Pleysier, S., Put, J., Van Regenmortel, T. Hermans, K., Voets, J. (2020). *Evaluatie van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. <https://steunpuntwvg.be/images/swvg-3-rapporten/rapport-ef36-evaluatie-ijh>
- Van Mulders, S. (2017). Tijd maken voor reflectie: een beleidsperspectief. In De Vos, K., Grymonprez, H., Denoix, K., Roets, G., Roose, R. en Verstraete, P. (Eds.). *Handboek integrale jeugdhulp – De jeugdhulp als interventie en als opbouw: De jeugdzorg voorbij* (Cahier 8, pp. 11-29). Brussel: Uitgeverij Politeia.

## JURIDISCHE EN BELEIDSBRONNEN

- Decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, *BS* 13 september 2013.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp, *BS* 28 februari 2014.
- Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1354/1.
- Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1190/1.
- Ontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1952.
- Voorstel van resolutie houdende aanbevelingen voor een verbeterde organisatie en werking van integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 427/2.
- Jaarverslagen integrale jeugdhulp 2015, 2016 en 2017, [www.jaarverslagjeugdhulp.be/detailcijfers](http://www.jaarverslagjeugdhulp.be/detailcijfers).