

Vlaams
Parlement

stuk **872** (2010-2011) – Nr. 25
ingediend op 14 juni 2011 (2010-2011)

Hoorzitting

over de evaluatie van het decreet van 7 mei 2004
betreffende de integrale jeugdhulp,
met prof. dr. Koen Verhoest en
mevrouw Nele Van Tomme,
Instituut voor de Overheid K.U. Leuven

Verslag

namens de Commissie Jeugdzorg
uitgebracht door de dames Marijke Dillen,
Mieke Vogels en Katrien Schryvers

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Else De Wachter.

Vaste leden:

de dames Kathleen Helsen, Vera Jans, Tinne Rombouts, Katrien Schryvers;
mevrouw Marijke Dillen, de heer Felix Strackx, mevrouw Gerda Van Steenberge;
de heer Peter Gysbrechts, mevrouw Vera Van der Borgh;
de heer John Crombez, mevrouw Else De Wachter;
de dames Vera Celis, Danielle Godderis-T'Jonck;
mevrouw Ulla Werbrouck;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de heren Tom Dehaene, Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Sabine Poleyn;
de heren Chris Janssens, Erik Tack, Wim Wienen;
de dames Gwenny De Vroe, Lydia Peeters;
de dames Yamila Idrissi, Güler Turan;
de dames Lies Jans, Helga Stevens;
de heer Boudewijn Bouckaert;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Stukken in het dossier

872 (2010-2011) – Nr. 1 t.e.m 24: Verslagen over hoorzitting

INHOUD

I. Uiteenzetting door prof. dr. Koen Verhoest en mevrouw Nele Van Tomme...	4
II. Vragen van de leden	13
Gebruikte afkortingen	25
Bijlage: presentatie van prof. dr. Koen Verhoest en mevrouw Nele Van Tomme.	27

Op voorstel van de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid heeft het Vlaams Parlement beslist een themadebat te houden over jeugdzorg. Daartoe werd de Commissie Jeugdzorg opgericht. Deze commissie ad hoc gaat op zoek:

- (1) naar maatschappelijke verklaringen voor de voortdurend stijgende instroom van kinderen en jongeren in de (bijzondere) jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg, en
- (2) naar beleidsvoorstellen op korte, middellange en lange termijn die de voortdurend stijgende instroom moeten tegengaan. Belangrijk daarbij is dat die beleidsvoorstellen niet uitsluitend geïmplementeerd dienen te worden binnen het beleidsdomein Welzijn, maar bijvoorbeeld ook binnen de beleidsdomeinen Jeugd, Sport, Onderwijs of Cultuur.

Op 7 juni 2011 hield de Commissie Jeugdzorg een hoorzitting over de evaluatie van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp die in 2010 werd uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven en die werd gepubliceerd op 31 januari 2011. De evaluatie wordt voorgesteld door prof. dr. Koen Verhoest en mevrouw Nele Van Tomme, onderzoekers bij het Instituut voor de Overheid.

I. UITEENZETTING DOOR PROF. DR. KOEN VERHOEST EN MEVROUW NELE VAN TOMME

Professor Koen Verhoest: Het is belangrijk te beseffen dat het om een bestuurskundige evaluatie gaat. We hebben onderzocht hoe is geprobeerd het decreet uit te voeren en in welke mate dat is gelukt. Zijn de juiste aansturinginstrumenten gebruikt? Wat is gerealiseerd? Het gaat, met andere woorden, niet om de impact van de integrale jeugdhulp op de cliënt zelf. Hierover zijn overigens geen gegevens beschikbaar. Dat is op dit ogenblik niet meetbaar.

Mevrouw Nele Van Tomme: Ik zal eerst kort de integrale jeugdhulp situeren. Daarna zal ik de resultaten en de conclusies van ons onderzoek toelichten. Vervolgens zal professor Verhoest verder ingaan op de fundamentele thema's en ook enkele suggesties en aanbevelingen naar voren brengen.

De integrale jeugdhulp had een complexe hervorming van het beleidsveld jeugdhulp tot doel. De decreetgever wilde dat doel bereiken door afstemming en samenwerking tussen de zes grote jeugdhulpsectoren tot stand te brengen. Deze sectoren zijn de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW's), de centra voor geestelijke gezondheidszorg (cgg's), de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's), Kind en Gezin, de bijzondere jeugdzorg en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). De link doorheen heel het decreet, de uitvoeringsbesluiten en de uitvoering bestond uit een poging de coördinatie en de continuïteit van de hulp te verbeteren.

In het decreet van 2004 zijn negen beleidslijnen vastgelegd. Het begint bij de modulering. Het was de bedoeling het taalgebruik van de actoren meer op elkaar af te stemmen en het aanbod duidelijker af te bakenen. Daarnaast was het de bedoeling om, onder meer op basis van die modulering, een duidelijker onderscheid tussen rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ) te creëren. Er moesten netwerken voor de RTJ en voor de crisisjeugdhulp komen. Subregionaal wilde de decreetgever een toegangspoort voor NRTJ oprichten. Er zou tevens trajectbegeleiding in het hulpverleningstraject komen. Er zou worden gewerkt aan de doorstroming naar de gerechtelijke jeugdhulp. Hierdoor zou er meer samenwerking ontstaan tussen de gerechtelijke jeugdhulp en de zes reeds vermelde actoren uit de jeugdhulp. Verder wilde de Vlaamse overheid haar schouders onder een betere gegevensverwerking zetten. Dat zou over de grenzen van de verschillende sectoren heen moeten gebeuren. Tot slot vormde de beleidsafstemming de laatste beleidslijn.

In een later stadium zijn aan deze lijst nog twee beleidslijnen toegevoegd. De eerste bijkomende beleidslijn heeft betrekking op de knelpunt dossiers. Er werd voorzien in een

bepaald budget voor de dossiers die helemaal vast dreigden te lopen. De tweede bijkomende beleidslijn heeft betrekking op de regiogebonden projecten voor de subregionale netwerken.

We hebben geprobeerd al deze doelstellingen schematisch in een flowchart voor te stellen. In de eerste plaats gaat het om de continuïteit en de coördinatie tussen de cliënten en de ouders als toeleiders en andere actoren, zoals het OCMW, de politie, de huisarts of Tele-Onthaal, als toeleiders. De toeleiders moeten zorgen voor een eerste brede instap in de onthaalmodules van Kind en Gezin, de CAW's en de CLB's. Op die manier moet een betere doorstroming en afstemming op de modules van de cgg's, de CBJ's en de CAW's tot stand komen. Indien de nood aan zwaardere hulpverlening zou worden vastgesteld, volgt een doorstroming langs de toegangspoort naar twee onafhankelijke organen. Die organen zorgen voor de indicatiestelling en de toewijzing. Zo komen jongeren eventueel in de modules van de NRTJ van de bijzondere jeugdzorg, van het VAPH, van de cgg's en van Kind en Gezin terecht.

Ondertussen is tevens geprobeerd aan de crisisjeugdhulp te werken. In het licht van de maatschappelijke noodzaak is getracht wat meer helderheid te creëren. De vertrouwenscentra kindermishandeling en een nog op te richten bureau jeugdzorg zouden in het geval van een maatschappelijke noodzaak meer duidelijkheid in de doorstroming tot stand moeten brengen. Verder is er in bepaalde gevallen ook een doorstroming naar de gerechtelijke jeugdhulp.

Op basis van de gegevens die we hebben gekregen en van de gesprekken die we hebben gevoerd, hebben we getracht dit schema te interpreteren. De lijnen zijn nog niet helder of volledig duidelijk. De uitwerking van het proces van de integrale jeugdhulp is immers een zeer incrementeel proces. Dat proces is met een decreet en een paar algemene doelstellingen begonnen. Het is steeds de bedoeling geweest het beleid gaandeweg verder te ontwikkelen. Wat we hier zien, is de situatie op het moment van de evaluatie.

Wat de structuren betreft, is het belangrijk op te merken dat bovenaan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de minister van Onderwijs staan. De Adviesraad voor de Integrale Jeugdhulp verstrekt rechtstreeks adviezen aan de ministers. In het managementcomité zetelen de secretarissen-generaal en de administrateurs-generaal van de zes sectoren. Hieronder bevinden zich de regionale stuurgroepen, eentje voor elke provincie en voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Daaronder bevinden zich dan weer de netwerkstuurgroepen op subregionaal niveau.

Daarnaast is er ook ondersteuning vanuit het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Het beleidsondersteunend team levert rechtstreeks ondersteuning aan het managementcomité. Op netwerkniveau en regionaal niveau komt de ondersteuning van beleids- en stafmedewerkers.

Nu we de doelstellingen, de beleidslijnen en de structuren hebben overlopen, stap ik over naar de implementatie van het decreet. Ik zal nu de resultaten van onze evaluatie overlopen.

Een eerste conclusie die we kunnen trekken, luidt dat er zeer veel inspanningen zijn geleverd. De volledige lijst staat in onze schriftelijke presentatie. We hebben met betrekking tot elke beleidslijn opgesomd wat er allemaal is gebeurd, welke acties zijn gevoerd en welke beslissingen zijn genomen. Ik zal dit hier niet allemaal voorlezen. De vraag of de beoogde doelen zijn bereikt, is in elk geval moeilijk te beantwoorden. De doelstellingen zijn dan ook vrij algemeen geformuleerd.

Met betrekking tot de modulering zien we dat al veel voorbereidingen zijn getroffen. Er zijn modules afgebakend en in een moduledatabank opgenomen. Hoewel op dit vlak werk

is verzet, worden de modules en de moduledatabank in de praktijk nog niet als instrument gehanteerd.

Ook met het onderscheid tussen rechtstreeks toegankelijke en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdzorg was men op de goede weg. Aangezien dit echter vooral was gebaseerd op modulering, is het beoogde doel nog niet bereikt. Er is nog geen honderd procent duidelijkheid over wat rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijk is.

Wat de crisisnetwerken betreft, is het doel in grote mate bereikt. In alle Vlaamse provincies en in Brussel zijn crisishulpprogramma's actief. Jongeren in crisishulp kunnen terecht bij een meldpunt crisishulpverlening.

De netwerken RTJ zijn geïnstalleerd maar de doelstellingen waren nog niet duidelijk afgebakend. Hoewel er heel veel inspanningen zijn geleverd, heeft men het gevoel dat de resultaten te beperkt zijn.

Wat de regiogebonden projecten betreft, waren er middelen vrijgemaakt en was er ruimte gecreëerd. Wat betreft maatschappelijke noodzaak zijn er eerste stappen gezet in de conceptuele afbakening maar er zijn nog geen realisaties.

Inzake de toegangspoort zijn heel wat voorbereidende stappen gezet maar die zijn nog niet geïmplementeerd.

Wat de beleidsafstemming betreft, zijn alle structuren en organen geïnstalleerd zoals geformuleerd in het decreet en uitvoeringsbesluit. Vooral gegevensregistratie en trajectbegeleiding waren nog niet gebeurd.

Tijdens de evaluatie was de vraag ook wat voor de verschillende partners de belangrijkste meerwaarde is van de inspanningen. Daaruit bleek dat vooral de crisisnetwerken en het crisishulpprogramma een belangrijke meerwaarde hebben. Hetzelfde geldt in zekere mate voor het cliëntoverleg als een methode. Voorzieningen kunnen daar gebruik van maken. Ook de netwerken RTJ als overlegforum hebben een belangrijke meerwaarde, vooral om elkaar beter te leren kennen. Ook de recente doorbraken inzake ITP en de eerste stappen inzake maatschappelijke noodzaak werden beschouwd als een meerwaarde.

Een van de belangrijkste effecten voor de partners was dat men elkaar beter heeft leren kennen. Daarnaast is er meer openheid voor samenwerking en is er een invloed op de agendasetting en eventueel op het sectoraal beleid.

In het kader van het onderzoek hebben we focusgroepen georganiseerd. We hebben een negentigtal mensen gezien van voorzieningen op netwerk niveau en regionale stuurgroepniveau, van het managementcomité enzovoort.

Heel wat effecten zijn objectief heel moeilijk te meten. Bovendien zijn veel resultaten indirect. De deelnemende partners hadden het gevoel dat de effecten onvoldoende zijn in vergelijking met de in het kader van de integrale jeugdhulp geleverde inspanningen.

Wanneer we de integrale jeugdhulp als structuur bekijken, dan zien we dat op politiek niveau de ministers van Welzijn en Onderwijs een belangrijke steun zijn voor en een duidelijk standpunt hebben over de intersectorale toegangspoort. De betrokkenheid en de steun waren in het verleden niet altijd voldoende, onder andere door de frequente ministerswissel op Welzijn.

Het managementcomité functioneert heel goed als orgaan. Er is een open en constructief overleg. Het comité heeft duidelijk een leerproces doorgemaakt. Het probleem is echter dat het managementcomité als orgaan iets te weinig slagkracht heeft. Zo waren de hefbo-

men om er iets door te krijgen, heel beperkt. Verder moest men voortdurend afrekenen met de specificiteit van het welzijnslandschap.

De adviesraad functioneert ook goed. Er is open en constructief overleg en er is een goed voorzitterschap. Er is echter wat spanning in de relatie met het managementcomité. Zo is er heel wat discussie geweest over de vraag of er een aparte adviesraad moest komen, dan wel of die geïncorporeerd moest worden in de strategische adviesraad.

De regionale stuurgroep blijkt een heel belangrijke bron van informatie te zijn over de regionale noden en leemtes. Het mandaat en de slagkracht belemmeren echter de prestaties. Het is heel moeilijk om als sturend orgaan op te treden. Bovendien heeft het een onduidelijke finaliteit.

De netwerken RTJ zijn operationeel. Er zijn heel wat inspanningen geleverd. We zagen echter overal een dalende aanwezigheid wegens de onduidelijke spelregels van het orgaan, de onduidelijke finaliteit, de onduidelijke mandatering van de leden vanuit de sectoren, en de gebrekkige doorstroming van informatie naar het werkveld.

De netwerken Crisis functioneren veel beter omdat hun opdracht in vergelijking met de netwerken RTJ veel duidelijker is afgebakend. Er is ook een directere link met de praktijk.

Het beleidsondersteunend team (BOT) als orgaan beschikt over cruciale spelers en veel deskundigheid. Het heeft echter een vrij autonome positie ten opzichte van de andere organen.

De regioteams en de beleidsmedewerkers die werden ingezet op het terrein, zijn eveneens cruciale spelers die zorgen voor veel dynamiek. Zij werden wel geconfronteerd met een dubbele rol. Enerzijds zijn ze Vlaamse ambtenaren en anderzijds moeten zij de regionale wensen vertegenwoordigen.

Wanneer we het totaalplaatje bekijken van de integrale jeugdhulp als proces, dan valt het op dat er een duidelijke verwevenheid bestaat tussen de negen beleidslijnen. De vraag is echter hoe die precies met elkaar verbonden zijn.

Verder is er een gebrek aan duidelijkheid over het kritisch pad. Wat moet er eerst gebeuren zodat de andere beleidslijnen kunnen worden aangepakt? Er bleek ook een duidelijke nood aan meer prioritering. Professor Verhoest zal daar verder op ingaan.

Integrale jeugdhulp is gestart vanuit een decreet en uitvoeringsbesluiten. Alles was echter nog niet duidelijk vastgelegd. Men heeft een incrementele, organische aanpak gehanteerd. Daarbij werd gebruikgemaakt van veel verschillende methodes en strategieën. Men verwees naar integrale jeugdhulp als een proces, dan weer als een project, dan weer als een netwerk. Dat zorgde bij de partners voor heel wat verwarring. De vraag was dan ook wat integrale jeugdhulp nu eigenlijk is: een concept, een programma, een proces?

Er was ook heel wat onduidelijkheid over de aansturing. Zo was er een vorm van netwerkaansturing tussen de partners, vooral op regionaal niveau. Daarnaast werd integrale jeugdhulp aangevoeld als een zevende sector die boven alle andere sectoren zweeft terwijl dat nooit op die manier was beoogd.

Men is bottom-up begonnen. Op een bepaald moment heeft men een bocht genomen naar iets meer aansturing top-down. Die bocht was echter niet voor alle partners duidelijk, waardoor er heel wat verwarring ontstond bij de actoren. De bocht werd ook heel snel genomen na de oprichting van de netwerken. De netwerken werden opgericht in 2005. In de documenten zien we dat er vanaf 2006-2007 meer aansturing top-down is.

De vraag was ook of de zes grote sectoren altijd allemaal samen in bad moeten. Immers, niet alle thema's waren van toepassing op alle sectoren. We vroegen ons dan ook af of bepaalde thema's niet met twee of drie actoren afzonderlijk kunnen worden opgenomen.

Verder zagen we in de hele implementatie van het programma integrale jeugdhulp dat vooral afstemming, samenwerken en onderhandelen centraal stonden, maar dat men daarbij uitging van een drietal vooronderstellingen die niet zomaar opgingen. Ten eerste: er is een gemeenschappelijk gedragen probleemanalyse en een gemeenschappelijk gedragen oplossing voor het probleem. Ten tweede: de actoren hebben voldoende mandaat om beslissingen te nemen en zorgen daarenboven voor goede informatiedoorstroom. Ten derde: de leden voelen zich ambassadeurs van de integrale jeugdhulp. We zagen dat die drie vooronderstellingen in de praktijk niet altijd opgingen. Er bleek bovendien een heel duidelijk gebrek aan objectieve data die de probleemanalyse, die men initieel in 1999 heeft gesteld, ondersteunen.

Het besluitvormingsproces werd zeer circulair en participatief opgenomen. Men probeerde bottom-up te werken. Men werkte voortdurend in cirkels: er werden beneden dingen ontwikkeld, die werden boven opgenomen en terug naar beneden gestuurd. Er bleek daarbij echter een soort vervreemdend effect op te treden. Er werd bijvoorbeeld een instrument ontwikkeld in een van de regionale stuurgroepen. Men zag dat als een goede praktijk, men besloot dat naar boven te trekken en uit te werken, wat meer te standaardiseren en uniformiseren voor alle regionale netwerken, maar op het moment dat het terugkwam, herkende men het niet meer als zijn eigen instrument of nam men het eigenaarschap voor het instrument niet op.

In dat circulaire en participatieve proces werd ook de vraag gesteld of alle partners wel genoeg betrokken werden. Het viel ook op dat er een overweldigende stroom van informatie en documentatie was vanuit integrale jeugdhulp. Dat had eigenlijk het omgekeerde effect, omdat men het niet meer kon bijhouden en men door de bomen het bos niet meer zag.

Andere matigende factoren, vooral op de samenwerking en de afstemming, waren: de tanende motivatie en de dalende aanwezigheid in de netwerken en de regio's, het zeer fragiele vertrouwen tussen de partners, zowel onderling als tussen de verschillende niveaus, en het feit dat men met zes sectoren samen zit en men elk een ander jargon hanteert; waardoor men soms het gevoel had dat men naast elkaar praatte. Verder waren er ook contextfactoren zoals de wachtlijsten en de nijpende tekorten in de sectoren, die voortdurend doorheen de debatten fietsten.

Wat zijn nu de belangrijkste conclusies van de evaluatie? Sinds de implementatie van het decreet in 2004 zijn er heel veel belangrijke inspanningen gebeurd, zijn er heel veel engagementen van de verschillende sectoren op alle niveaus en is er heel veel dynamiek gecreëerd, maar het heeft uiteindelijk een beperkte doorwerking gehad op de praktijk van de hulpverlening. Men moest voortdurend rekening houden met de zeer grote complexiteit van het hele concept: de vele actoren en de grote variatie tussen de actoren, de verschillende spelregels die elke actor hanteerde, de afhankelijkheden tussen de actoren, het discours dat gebruikt werd en het feit dat het hele decreet geïmplementeerd moest worden zonder bijkomende middelen. Dat was een context die de implementatie sterk bemoeilijkte.

De belangrijkste conclusies die wij naar voren zagen komen, waren de volgende. Er staan onduidelijk afgebakende en op te volgen doelstellingen in het decreet. Het decreet legt voornamelijk de klemtoon op instrumenten en actoren, en veel minder op doelstellingen. Een aantal heel belangrijke knopen in een aantal beleidsopties waren nog niet doorgehakt, onder andere over de integrale toegangspoort. De politiek is ook te ver op de achtergrond getreden. Er was een gebrek aan een kritisch pad en aan een zicht op het totaalplaatje van

waar men met het concept naartoe wil. Is integrale jeugdhulp nu een concept, een proces, een project of een programma?

Verder verwijs ik opnieuw naar het gebruik van de combinatie van enerzijds de Vlaamse hiërarchische aansturing en anderzijds de netwerksturing van onderuit. Ten slotte zagen we dat er onvoldoende responsabilisering is: wie draagt de verantwoordelijkheid over wat? Hoe kan men de actoren ter verantwoording roepen op basis van bijvoorbeeld meetbare indicatoren?

We zagen dat er bij de instrumenten voor de implementatie van dit decreet die tot nu toe ingezet werden, heel veel overtuiging is, slechts enkele wortels, maar geen stokken achter de deur.

Professor Koen Verhoest: De aanbevelingen die wij formuleren in het rapport, zijn gesitueerd rond een vijftal thema's. Het eerste betreft de samenhang binnen de integrale jeugdhulp. Zoals u daarnet al kon horen, was die samenhang tot nu toe voor veel deelnemers niet volledig duidelijk. Het tweede punt is dat de sectoren zelf zich tot nu toe weinig verantwoordelijk voelden voor integrale jeugdhulp. Het derde thema gaat erover dat men met twee soorten sturing werkt – bottom-up en top-down – maar dat men dat op dezelfde thema's toepast, wat heel verwarrend is. Wij pleiten voor de toepassing van een eenduidigere sturing per thema.

Het vierde thema betreft de overlegstructuren, zoals netwerkstuurgroepen en regionale stuurgroepen. Hoe kunnen die verbeterd worden in termen van return? Het vijfde thema is dat men misschien meer moet kijken naar de geest van integrale jeugdhulp dan naar de correcte implementatie van het decreet.

Het schema op slide 22 (zie bijlage p. 52) is onze eigen interpretatie van waar integrale jeugdhulp naartoe lijkt te gaan. Het concept is doorheen de tijd ook geëvolueerd, hoewel het decreet al de meeste basiselementen had, zoals de intersectorale toegangspoort. Als het bij zo'n complex proces ergens onduidelijk is waar je naartoe wil, roept dat natuurlijk veel weerstand op bij een aantal partners. En dat is wat de laatste jaren ook is gebeurd.

Op slide 23 (zie bijlage p. 53) ziet men de beleidslijnen, die in het begin van onze uiteenzetting zijn opgesomd, gerangschikt in de tijd. U ziet dat heel veel tegelijkertijd is aangepakt. Dat is natuurlijk niet noodzakelijk slecht. Onderaan staan een aantal zaken die wij cruciaal achten. Die gaan meer over structuren en gegevensverwerking. Die zijn in het begin aangepakt, maar men is er nooit verder mee geraakt in termen van concrete beslissingen. Ondertussen heeft men wel de structuren opgezet om alles aan te sturen en heeft men de modulering ontworpen.

Wat wel al lang loopt, sinds 2006, zijn de netwerken RTJ en crisisjeugdhulp. Die hebben een aantal zaken kunnen doen toegang en coördinatie, maar lopen op een bepaald moment vast doordat de onderste elementen er niet zijn. Vooral de intersectorale toegangspoort heeft heel lang de zaken wat verlamd. Het is pas sinds november vorig jaar dat daarover een beslissing is genomen en dat duidelijk is waar men naartoe wil.

Gegevensregistratie is ook heel belangrijk, omdat het mogelijk had gemaakt dat men echt zicht kreeg op het probleem. Hoeveel jongeren worden nu van het kastje naar de muur gestuurd en omgekeerd? Waar lopen de hulptrajecten vast? Die gegevens heeft men nog altijd niet, waardoor een aantal partners nog altijd niet weet waar het probleem zich precies voordoet. De gegevensregistratie is ook belangrijk om de netwerken te voeden met de probleempunten. Als de netwerken weten waar er een probleem is, kunnen ze dat ook oplossen.

Een aantal cruciale elementen is vroeg aangepakt. Het resultaat laat echter lang op zich wachten, waardoor in het bovenste deel van de beleidslijnen een bepaalde dynamiek verloren gaat.

Het is voor de integrale jeugdhulp heel belangrijk om duidelijk te maken waar men wil landen. Met andere woorden, wat is het einddoel en welke elementen zijn daarin cruciaal? Het is belangrijk daar transparant en eenduidig over te communiceren. Daar werd vaak over gecommuniceerd per afzonderlijke beleidslijn. Er waren echter niet veel mensen die nog het overzicht zagen.

De vraag was ook of alle partners moeten worden betrokken bij alle deelprojecten. Men zit telkens met zes sectoren aan tafel terwijl sommige zaken maar betrekking hebben op een aantal partners. Zo heeft bijvoorbeeld de intersectorale toegangspoort heel sterk betrekking op de actoren die achteraan de hulpketen zitten.

Aangezien de intersectorale toegangspoort en de gegevensregistratie voor een deel een blokkerende werking hadden omdat ze nog niet gerealiseerd waren, is ons voorstel om die zo snel mogelijk te realiseren. De sturingsenergie vanuit Vlaanderen, dus vanuit minister en managementcomité, moest vooral daarop worden gericht. Een aantal andere zaken zoals het coördineren van het hulpaanbod, kan in autonomie gebeuren op netwerkniveau.

Verder stellen wij voor om af te stappen van de beleidslijnen en meer programmamanagement toe te passen. Men heeft telkens drie doelstellingen: toegang, continuïteit en coördinatie. Er zijn vier velden van integrale jeugdhulp: de rechtstreekse jeugdhulp, de niet-rechtstreekse jeugdhulp; de crisisjeugdhulp en de maatschappelijke noodzaak. Telkens heeft men daar een soort van toegang en coördinatie en een netwerk dat daarmee samenhangt. Door de projecten te bundelen volgens thema zou al een soort van integratie worden gecreëerd.

Voor ons was vooral belangrijk dat die ondersteunende elementen afzonderlijk aandacht krijgen omdat zij het systeem dragen. Belangrijk zijn dus gegevensafstemming, modulering en trajectbegeleiding.

Na de evaluatie hadden we een symposium met het veld. We hebben toen gevraagd of het schema met de verschillende actoren het totale plaatje is. Verder is er de vraag wat er prioritair moet worden uitgevoerd. Wie doet wat en wie moet wat aansturen? Moet alles worden aangestuurd vanuit Vlaanderen, zoals tot nu toe het geval was? Of moet een aantal zaken gewoon op netwerkniveau blijven? Moet een verwijsbrief die is opgesteld in Antwerpen op een bepaald moment op Vlaams niveau komen? Moet Vlaanderen zich daarmee bezighouden? Moet Vlaanderen zich richten op de kernelementen zoals de toegangspoort, gegevensregistratie enzovoort? Dat is moeilijk en complex en kost doorgaans ook veel geld.

Na het symposium kwamen we tot een voorstel voor de indeling van de integrale jeugdhulp als programmastructuur. Zo zijn er een aantal ondersteunende instrumenten zoals gegevensverwerking en trajectbegeleiding. Daarnaast waren er een aantal zaken waar Vlaanderen zich veeleer moet op richten. Vlaanderen richt zich vooral op de intersectorale toegangspoort en de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp. Daarnaast konden een heel aantal zaken evenzeer gebeuren op netwerkniveau zonder dat de Vlaamse overheid een standaardisering zou opleggen voor heel Vlaanderen.

Opmerkelijk is dat integrale jeugdhulp werd gezien als iets dat buiten de zes sectoren stond. Dat is niet de bedoeling. Integrale jeugdhulp is een soort van instelling en mentaliteit waarbij men zicht heeft op de integrale problematiek en doorverwijst. Men zag

integrale jeugdhulp echter steeds meer vereenzelvigd met het managementcomité, het beleidsondersteunend team en de regiomedewerker.

Heel wat zaken binnen de integrale jeugdhulp kunnen via de sectoren worden vertaald tot op het niveau van de voorzieningen. Men kan een aantal kwaliteitseisen opleggen, bijvoorbeeld bij intakes of onthaal, aan die voorzieningen die sturen in de richting van een integrale werking en doorverwijzing. Dat is tot nu toe niet gebeurd.

Het gaat hier niet enkel over de responsabilisering van de voorzieningen maar ook over wat er boven zit: de sectorale administraties. Wanneer we de beheersovereenkomst van de agentschappen bekijken die deze sectoren en de doelstellingen voor de leidend ambtenaren overzien, dan stellen we vast dat er weinig koppeling is naar de concrete betekenis van integrale jeugdhulp. Wanneer men alles laat op het niveau van overleg en praatgroepen, dan blijven concrete realisaties soms hangen. Wanneer een aantal echt cruciale zaken kan worden vertaald in een beheersovereenkomst, dan komt men een stuk verder. Men creëert dan een soort van dynamiek. Die netwerken zijn dan nuttig voor de voorzieningen om na te gaan hoe ze dat kunnen realiseren. De voorzieningen zijn immers elk apart verantwoordelijk voor het verbeteren van de integrale jeugdhulp, maar ze hebben elkaar daarvoor wel nodig. Die overlegorganen op netwerk niveau kunnen daar goed voor dienen.

We hebben het gehad over de responsabilisering van de uitvoering van integrale jeugdhulp maar er is ook heel veel voorbereiding: beleidsnota's, instrumenten enzovoort. Dat gebeurde vooral in die structuur van het beleidsondersteunend team, los van de sectoren. Ons voorstel is om die sectoren veel sterker te betrekken bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsondersteunende structuur, het BOT, zou meer worden gebruikt als coördinerend orgaan om al die agenda's te beheren.

Het gebruik van aparte logo's moet worden vermeden. Er is een logo integrale jeugdhulp. Als integrale jeugdhulp een zaak is van alle sectoren, dan is de vraag of het als een nieuw logo aan klanten moet worden aangeboden.

Er zijn verschillende manieren van aansturing: bottom-up of top-down. Op Vlaams niveau hebben we het managementcomité en de minister. Verder zijn er de verschillende sectoren met de agentschappen en eventueel de koepels. Tot slot zijn er de voorzieningen en de netwerkstuurgroepen en regiostuurgroepen. Het probleem met de aansturing is dat het heel onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Er is weinig responsabilisering via de kokers, dus via de sectoren. Heel wat zaken worden ontwikkeld op netwerk niveau en gaan opnieuw naar boven. Bij de indaling naar de voorzieningen herkent men die echter niet meer. We zitten dan ook met een sturingsprobleem.

Wij stellen drie modellen voor, waarvan ik er twee zal toelichten. Het eerste model is het top-downmodel, het hiërarchische model. Daarbij is het de bedoeling dat Vlaanderen de doelstellingen en de concrete instrumenten en kwaliteitseisen oplegt. Wat bijvoorbeeld de intersectorale toegangspoort betreft, moet Vlaanderen de knoop doorhakken. Men moet dus duidelijk maken wie wat doet. Dat moet worden vertaald via de sectorale structuren. Dat is in grote mate gebeurd door de beslissing van minister Vandeurzen in december. Die beslissing was nodig. Dit is het model waarbij Vlaanderen vrij gedetailleerd oplegt wat er moet gebeuren. De sectoren vertalen tot op het niveau van de voorzieningen hoe daaraan voldaan kan worden. De netwerken spelen hier eerder de rol van overlegorgaan tussen de voorzieningen.

Het andere model is eerder een bottom-upmodel. Daarbij legt Vlaanderen enkel de doelstellingen op en worden de noodzakelijke instrumenten of kwaliteitseisen op netwerk- en voorzieningniveau verder uitgewerkt. Een mogelijk voorbeeld is de coördinatie van rechtstreeks toegankelijke hulp. Op netwerk niveau kan men zelf beslissen hoe men dit invult. Men ontwikkelt een verwijsbrief of andere praktijken om dat te verbeteren.

De vraag is nu wanneer welk model wordt toegepast. De conclusie was dat de Vlaamse prioritisering en de top-downaanpak zich moet situeren op de ondersteunende beleidslijnen (zoals gegevensverwerking, trajectbegeleiding, beleidsafstemming) en op het eerste project (hetgeen zich richt op de toegang van verschillende soorten integrale jeugdhulp, zoals de intersectorale toegangspoort). Dat is de doorstroming naar de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp. Alles wat daarbuiten valt – regiogebonden projecten, crisishulpprogramma enzovoort – kan op netwerkniveau worden ontwikkeld omdat de expertise zich bij de voorzieningen bevindt.

Men moet heel duidelijk communiceren waar Vlaanderen zich op richt. Wat wordt top-down aangestuurd via het eerste model en welke thema's laat Vlaanderen gedeeltelijk los? Als wordt gekozen voor de Vlaamse aansturing van die thema's, dan moeten het managementcomité en de politieke daadkracht vergroot worden. Het gebrek aan politieke daadkracht heeft vooral te maken met de frequente ministerswissel op Welzijn in de afgelopen zeven jaar. Een aantal thema's heeft echter te maken met verantwoordelijkheden, en dan moet de knoop op een gegeven moment wel worden doorgehakt. Zo niet creëert men onzekerheid en ontstaat er een soort van immobilisme. Voor de thema's die Vlaanderen aanstuurt, is meer daadkracht nodig.

Ik wil het ook even hebben over de problematiek van de regie, afhankelijk van het thema. Afhankelijk van de klemtonen die men legt en van de problematiek zou de regisseursrol kunnen worden gelegd bij één centrale figuur die gemandateerd is om dat te doen, of op het niveau van de netwerken. Nu is bijvoorbeeld beslist dat indien de regie van de niet-rechtstreekse jeugdhulp fout loopt, het netwerk daarvoor moet instaan. Het gaat dan om een gedeelde verantwoordelijkheid. Wij hebben daar wel twijfels bij omdat de netwerken daar niet voor geresponsabiliseerd worden. Er is geen enkele aanwijzing hoe Vlaanderen die netwerken zal controleren. Het lijkt me dan ook zinvoller om die rol toe te wijzen aan één persoon of actor, bijvoorbeeld de intersectorale toegangspoort of actoren binnen de rechtstreeks toegankelijke hulp, die verschillend kunnen zijn afhankelijk van de problematiek. Het idee van trajectbegeleiding ligt echter heel gevoelig.

Die netwerken van rechtstreeks toegankelijke hulp en niet-rechtstreeks toegankelijke hulp kunnen iets betekenen voor de aansturing en de impact op de voorzieningen wanneer de mandatering vanuit de voorziening naar de netwerken expliciet gebeurt. De vertegenwoordigers in de netwerkstuurgroepen moeten expliciet gemandateerd zijn vanuit de voorzieningen. Wat zij daar beslissen, moet voldoende opnieuw doorstromen naar hun eigen voorzieningen. Op dat vlak loopt het momenteel nog een beetje moeilijk. Bovendien worden die netwerken niet als groep geresponsabiliseerd. Ze blijven individuen die samen zitten.

Een ander algemeen principe is dat Vlaanderen zich daar, zeker op methodologisch vlak, wanneer het gaat over cliëntoverleg of verwijsbrieven, beter niet mee bemoeit. Dat gebeurt het best op netwerkniveau. Vlaanderen kan bijvoorbeeld wel een aantal kwaliteitseisen opleggen die de verschillende voorzieningen moeten behalen.

De thema's waarop centraal middelen worden ingezet zoals de knelpuntdossiers en de crisisjeugdhulp, kennen een grotere dynamiek omdat die middelen een aantal partners over de brug halen. Men creëert daar een soort van horizontalisering van de middelen. We pleiten hier niet onmiddellijk voor een patiëntgebaseerd budget.

Op zich is de kracht van middelen die eventueel voor een deel worden weggehaald uit de sectoren, groot. Men kan middelen toekennen aan netwerken waarmee ze als groep een aantal knelpunten moeten oplossen. Ze krijgen daarvoor dan een projectbudget. Men kan ook complexe dossiers zoals de knelpuntdossiers centraal toewijzen en partners over de brug halen. Men zou ook tenderingsystemen kunnen overwegen zoals de VDAB doet bij

de trajectbegeleiding van werkzoekenden. Men kan ook denken aan een soort van rugzak die men geeft aan jongeren en die volgens een bepaalde hulpverlening wordt vrijgegeven.

Sectorale subsidies voor voorzieningen zouden sowieso een prikkel moeten kunnen zijn om meer sectoraal te werken.

Wat de return van de overlegstructuren betreft, pleiten we voor een inbreng van de cliënt-vertegenwoordigers en voor een sterkere mandatering. De vraag is waar de netwerken het best werken wanneer ze bezig zijn met concrete hulpverleningspraktijk. De voorzieningen en de hulpverleners zijn daarin geïnteresseerd. Daar voelt men het meest de toegevoegde waarde.

Tijdens de invulling van integrale jeugdhulp als decreet zijn er veel bilaterale en trilaterale initiatieven geweest tussen de sectoren om samen te werken. Het kan een zijproduct van de integrale jeugdhulp zijn dat men opeens meer integraal gaat werken. Soms is er echter een neiging vanuit de integrale jeugdhulp om dergelijke initiatieven te zien als een soort van inbreuk op de integrale jeugdhulp terwijl dat eigenlijk wel past in de geest van het decreet.

Het decreet focuste heel sterk op de bouwstenen van wat er moet gebeuren en op de instrumenten, maar veel minder op het einddoel. Het is heel moeilijk om op basis van het decreet te oordelen wat het einddoel is en welke actoren verantwoordelijk zijn. Door meer te focussen op instrumenten in plaats van op doelen, betonneert men veel. Nochtans zitten de basisprincipes ook in heel veel andere zaken, zoals samenwerkingsakkoorden tussen sectoren die nu ook al bestaan. Bij een herwerking van het decreet zou men daar meer rekening mee moeten houden.

II. VRAGEN VAN DE LEDEN

Mevrouw Marijke Dillen: Ik had het evaluatierapport al volledig doorgenomen. Twee weken geleden konden wij in de commissie Welzijn de minister interpellieren over uw aanbevelingen. Hij bleef daar bijzonder vaag over. De tekst van het evaluatierapport was voor mij niet altijd heel duidelijk. Dankzij uw toelichting is een en ander iets duidelijker geworden.

U zegt dat sinds de start van het decreet heel wat inspanningen zijn geleverd. De doelen zijn echter niet bereikt. Dat bleek niet zo heel duidelijk uit de tekst van het evaluatierapport zelf. U geeft een overzicht van die resultaten per beleidslijn. Er zijn inspanningen gedaan door de partners. U hebt die opgesomd en toegelicht. Uit de praktijk blijkt echter dat er eigenlijk niet veel is veranderd, ondanks het feit dat die partners die inspanningen wel hebben geleverd. Kunt u nog wat meer uitleg geven over de oorzaken daarvan?

Wat de belangrijkste effecten betreft voor de partners, is het heel mooi wat u hier allemaal opsomt. Het is inderdaad leuk dat er meer openheid is en dat de partners elkaar beter leren kennen. Dat heeft echter weinig gevolgen voor de implementatie van het decreet zelf. Kunt u toelichting geven bij de oorzaken hiervan?

U bent wel heel optimistisch wanneer u zegt dat alles lang verlamd was in verband met de intersectorale toegangspoorten maar dat er nu eindelijk een besluit is, van oktober 2010. Ervaart u op het terrein nu een bepaalde dynamiek? Is dankzij het besluit van de minister een en ander in beweging gezet? Naar aanleiding van andere uiteenzettingen van sprekers tijdens de hoorzittingen blijkt dat er nog bijzonder veel schort. Wat is uw visie daarop?

Verderop in uw tekst stelt u in verband met de versterking van de politieke en bestuurlijke draagkracht de vraag over de sterkere betrokkenheid van de minister van Onderwijs. Wat is uw visie daarop?

Ik vind het heel positief dat dit rapport niet alleen een evaluatie maakt waaruit heel duidelijk blijkt dat er nog bijzonder veel schort. Het is belangrijk dat er duidelijke conclusies worden getrokken en duidelijke aanbevelingen worden geformuleerd over de aanpak van de integrale jeugdhulp, de effectiviteit van de gebruikte hefboomen en instrumenten om tot resultaten te komen, de structuren die worden geïnstalleerd en een aantal andere uitdagingen, die u in een aparte reeks aanbevelingen formuleert.

U geeft vijf grote lijnen van wat u uitdagingen noemt. Het zijn eigenlijk aanbevelingen. U hebt daarmee zeer interessant werk verricht. Is mijn conclusie juist dat er op het terrein nog bijzonder veel moet gebeuren? Ik hoor u vandaag ook pleiten voor een nieuw decreet. Als we die aanbevelingen in een nieuw decreet zouden gieten, zou dat een grondige impact hebben op het decreet zoals dat in 2004 is goedgekeurd. Als we uw aanbevelingen in de praktijk toepassen, zou dat dan geen volledige ommezwaai betekenen op het terrein? Vreest u dan niet dat dit opnieuw heel wat vertragingen zal veroorzaken? Zal dit niet opnieuw een aantal zaken op de helling zetten?

Ik denk dat het bijzonder interessant zou zijn om hier een debat te organiseren tussen u beiden enerzijds en de minister en de betrokken sectoren anderzijds. Ik heb daarstraks al gezegd dat we in de commissie Welzijn al de gelegenheid hebben gehad om daarover met de minister te debatteren. De minister maakte zich er vrij snel van af – wat u wellicht ook in de media hebt gelezen – door te zeggen dat hij tevreden was met uw rapport. Ik vind dat een merkwaardige vorm van tevredenheid, zeker nadat ik vandaag uw toelichting heb gehoord. Ik denk dan ook dat een debat hier belangrijk is. Hebt u zelf al de kans gehad om daarover te debatteren met de sectoren en met de minister? De minister heeft gezegd daar eventueel rekening mee te zullen houden naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Jeugdzorg. Het is voor ons dan ook belangrijk om daar in onze aanbevelingen aandacht aan te besteden.

Naar aanleiding van de voorstelling van het rapport reageerden de sector en een aantal politieke partijen zeer kritisch. Een prominent lid van deze commissie, dat hier vandaag niet aanwezig is, de fractievoorzitter van sp.a, de heer Crombez, was in de media heel duidelijk. Hij stelde dat een van de oorzaken was dat een aantal actoren in het werkveld vooral aandacht besteden aan het veiligstellen van de eigen werking en financiering in plaats van de vooropgestelde doelstellingen. Ervaart u dat ook zo?

Mevrouw Mieke Vogels: Mijn enige en centrale vraag is of er nog toekomst is voor de integrale hulpverlening.

Ik sta mee aan de wieg van de integrale jeugdhulpverlening. Als ik terugkijk op de periode 1999-2005, dan heb ik de indruk dat we twee processen in gang hebben gezet die elkaar grotendeels hebben tegengewerkt. Aan de ene kant is er de integrale jeugdhulpverlening, waar we van een aantal sectoren die dat niet gewoon waren, verwachten dat ze met elkaar samenwerken. Aan de andere kant is er het proces van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), waarbij we met verzelfstandigde agentschappen zijn beginnen werken, met een grotere responsabilisering van de leidende ambtenaren. Dat staat eigenlijk haaks op samenwerking. Door die grotere responsabilisering krijgt men de reflex van die ambtenaren die voor hun eigen winkel moeten zorgen. Dat is op zich al moeilijk genoeg, laat staan dat ze dan nog eens moeten gaan investeren in samenwerking. Ik denk dat dit het proces niet gefaciliteerd heeft. Kunt u dat mee onderschrijven? Aan de ene kant is er het zeer moeilijke proces van de integrale hulpverlening, dat veel te lang duurt, waardoor de animo op het terrein grotendeels weg is. Aan de andere kant is er de realiteit van die verzelfstandigde agentschappen. Denkt u dat we daar ooit uit geraken?

We hebben hier tijdens de hoorzittingen mensen gehoord van het algemeen welzijnswerk die eigenlijk beweerden dat er maar één mogelijkheid is: het opstellen van een apart de-

creet Jeugdzorg. Het zou dan de bedoeling zijn om alle stukken uit het Vlaams Agentschap, Kind en Gezin enzovoort samen te brengen onder één decreet en één agentschap. Anders geraakt men er nooit uit. Het gaat immers niet alleen over verschillende agentschappen waarvan men verwacht dat ze op het terrein samenwerken, maar ook over twee beleidsdomeinen, namelijk Welzijn en Onderwijs, die worden aangestuurd door verschillende decreten, met andere finaliteiten. In dat opzicht heb ik wel oren naar het voorstel over een apart decreet Jeugdzorg met één aansturing voor de verschillende bouwstenen van de integrale jeugdzorg: de CLB's, de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning, de voorzieningen voor minderjarigen met een handicap, de bijzondere jeugdzorg en het algemeen welzijnswerk, dat nu een samenraapsel is van heel veel werkvormen. Wat is uw mening daarover?

Ik pleit verder ook voor een grotere verantwoordelijkheid voor de netwerken. Ook dat kan alleen in geval van aansturing vanuit één agentschap en één decreet. Zo niet, wordt een deel van de huidige problemen en spanningen tussen de Vlaamse administraties geprojecteerd op de regionale samenwerkingsverbanden. Dat maakt de situatie nog moeilijker omdat zij niet de autoriteit hebben om tegen hun eigen agentschappen in te gaan. Ik ben voorstander van netwerken, maar in de huidige situatie zijn die niet echt faciliterend. Ik vind het wel een must om meer regionaal te kunnen werken. De situaties evolueren nu eenmaal anders in de verschillende regio's. Zo is er een wereld van verschil tussen de regio Kortrijk-Roeselare en een stedelijke regio als Antwerpen. Dat blijkt ook uit de cijfers.

Een regionale werking zou ook veel meer arbeidsvreugde geven voor de mensen op het terrein. Ik ken de jeugdzorg in het algemeen en de bijzondere jeugdzorg in het bijzonder, als een zeer creatieve sector. Daar zitten heel bevlogen en creatieve mensen in. Het is een sector waar de vernieuwing bijna altijd van onderuit komt. Dat bleek ook uit de hoorzittingen. Ik verwijs naar Jan Bots en Willy Vandamme, die al jaren nieuwe concepten uitproberen op maat van hun regio. Zij worden echter altijd beperkt door tal van regels. Die een stukje meer vrijheid geven, zou absoluut goed zijn, zowel voor de arbeidsvreugde in de sector als voor het aspect van zorg op maat.

Wat het model integrale toegangspoort betreft, ben ik het met u eens dat er beslissingen genomen moesten worden, maar het is niet omdat je een beslissing neemt, dat het ook de goede beslissing is. Ik weet niet of u het model integrale toegangspoort nader bekeken hebt, maar het bouwt voor een stuk verder op de bouwstenen uit het decreet. Je hebt aan de ene kant de netwerken rechtstreeks toegankelijke hulp, dan de toegangspoort, en aan de andere kant de netwerken onrechtstreeks toegankelijke hulp. Als je dat bekijkt, zie je dat er ongelooflijk veel achter die poort zit, en bijzonder weinig voor de poort. Eigenlijk kun je daar op dit moment, zeker als je het op regionaal niveau bekijkt, nauwelijks over een netwerk spreken.

Wat zit er voor de toegangspoort? De CLB's. Die worden aangestuurd vanuit Onderwijs. Wij hebben tijdens de hoorzittingen gehoord dat die mensen volgens een eigen dynamiek en een eigen opdracht werken. Het blijkt bijvoorbeeld dat zij niet meer dan één sessie van één uur mogen besteden aan vraagverduidelijking, wat nochtans erg belangrijk is. Iedereen is hier komen zeggen dat de contextuele benadering onwaarschijnlijk belangrijk is en dat je bij je vraagverduidelijking niet alleen de aanmelder moet horen, maar heel de context moet bekijken om de juiste hulpverlening te kunnen opstarten.

In het netwerk van rechtstreeks toegankelijke hulp zit je met CLB's, met ckg's, met algemeen welzijnswerk. En algemeen welzijnswerk, dat wil zeggen: JAC Plus. Voor heel Antwerpen, met 500.000 inwoners, is er maar één JAC Plus! Als ik het alleen voor de regio Antwerpen bekijk, is het netwerk rechtstreeks toegankelijke hulp onbestaande. Het bestaat niet, gewoon omdat er de voorbije tien jaar niet in geïnvesteerd is.

Ik verwijst naar een zeer verhelderend voorbeeld dat Willy Vandamme hier heeft gegeven. Een vader vraagt een dringend optreden, omdat zijn dochter van 16 onhandelbaar is, niet meer naar huis komt, zijn gezag niet meer aanvaardt en met een volwassen man slaapt. Dat kan juridisch niet, dus moet er dringend ingegrepen worden. Als je geen tijd hebt voor vraagverduidelijking, ga je een maatregel nemen ten aanzien van dat meisje en haar uit huis plaatsen.

Als je echter verder werkt met die context, zoals Willy Vandamme heeft gedaan, blijkt dat die vader die het probleem kwam aangeven, zijn vrouw en moeder van het kind verlaten heeft en samenleeft met de 19-jarige vriendin van de oudste zus van dat meisje. Dat meisje is natuurlijk razend op haar vader. En de moeder is weg. Die context is dus totaal anders. Als je dan op zoek gaat naar de moeder en je probeert binnen die context een oplossing te vinden, is er geen plaatsing nodig. Als je dat kind van 16 plaatst, wordt ze alleen maar bozer, niet alleen op haar vader, maar op heel de samenleving. Ze wordt onhandelbaar, wordt in crisisopvang geplaatst, gaat van de ene voorziening naar de andere – een doodlopend straatje. Wil je dat goed doen, dan moet je aan contextverduidelijking doen.

In het model integrale toegangspoort dat nu beslist is, moet dat gebeuren door de rechtstreeks toegankelijke hulp. Maar die kan dat niet. En dan moet er een dossier worden doorgegeven aan de toegangspoort. Op basis van dat dossier gaat men daar beslissen welke maatregelen er genomen moeten worden.

Heel veel mensen hebben ons er hier op gewezen dat dit de vrijwillige hulpverlening is, en dat het aantal dossiers dat via de jeugdrechtbank in de verplichte hulpverlening terechtkomt, fenomenaal gaat toenemen. Neem nu de man uit het voorbeeld van daarnet. Bij wie kan die terecht? Bij het JAC Plus? Neen, want die zijn op jongeren gericht. Bij het CLB? Neen, want dan zou hij bij de school van de dochter terecht moeten. Bij het ckg? Neen, want het gaat over een meisje van 16. Die zal dus sowieso via de verplichte hulpverlening in de jeugdzorg instromen. Je gaat dus een toename krijgen van de zorg achter de poort in plaats van voor de poort.

Ik zou daar graag uw mening over horen. Ik ben het met u eens dat er knopen doorgemaakt moesten worden en dat het allemaal veel te lang geduurd heeft. Maar je moet ook knopen doorhakken op zo'n manier dat de mensen die op het terrein werken, er nog in geloven.

Wat mij vooral is opgevallen, is dat die mensen die in het verleden het meest creatief waren en het meest bereid om op een creatieve manier oplossingen te zoeken in het belang van de jongeren, nu zeggen dat het binnen dit systeem niet lukt. Ook daar zou ik graag uw mening over horen.

De heer Peter Gysbrechts: We hebben bij de vorige evaluatie een aantal aanbevelingen gehoord. De vraag is inderdaad of de mensen aan de basis daar niet of nog niet in geloven. Moeten zij daar, na acht jaar, nog van overtuigd worden? Kan dat dan nog wel? Kan dat vertrouwen nog hersteld worden?

Als men nu nog niet gelooft in de meerwaarde van integrale jeugdhulp, rest er nog maar één vraag: valt er binnen de sector nog een draagvlak te realiseren voor dit decreet en voor de intersectorale toegangspoort? Dat is voor mij de hoofdvraag.

Mevrouw Else De Wachter: Naast het evaluatierapport, dat we sinds een aantal weken kunnen inkijken, vonden we het vanuit onze commissie ook belangrijk dat u daar een extra toelichting bij kon komen geven. Dat heeft heel wat zaken verduidelijkt. Wij nemen onze verantwoordelijkheid om te bekijken met welke zaken we absoluut rekening moeten houden, enerzijds vanuit de Commissie Jeugdzorg, waar onze aanbevelingen er nu zitten aan te komen, en anderzijds in onze andere werkzaamheden. De Commissie Jeugdzorg is

zo goed als afgerond, maar we blijven deze thematiek uiteraard ook opvolgen vanuit de commissie Welzijn.

Professor Koen Verhoest: Mevrouw Dillen, uw eerste vraag ging erover dat de effecten en de meerwaarden op zich niet zo veel betekenen op het veld. De effecten die we vermelden, zijn vooral effecten qua attitude en verstandhouding. Dat impliceert niet meteen een groter aantal geholpen jongeren, wat we nu niet weten, ook omdat die gegevens er gewoon niet zijn. Het is op dit moment onmogelijk om een antwoord te bieden op die vraag.

Als je met partners in het veld spreekt, blijkt dat de concrete impact van de integrale jeugdhulp tot nu toe vooral komt van een aantal concrete zaken, zoals crisishulpprogramma's, crisisnetwerken, het cliëntoverlegmodel, die over het algemeen, over Vlaanderen heen, positief worden aanzien. Dat zijn concrete zaken die direct ingrijpen op de hulpverlening. Ook met betrekking tot de knelpunt dossiers zie je een aantal concrete zaken.

Dat is ook de reden waarom wij zeggen dat de rol van de netwerken heel sterk gericht moet zijn ten aanzien van dergelijke concrete zaken. Het ontwikkelen van een hulpprogramma of van een methodologie voor cliëntoverleg moet gebeuren op netwerkniveau, omdat dat enthousiasmeert en omdat ze daar ook een directe return van zien.

Maar tot nu toe is er inderdaad weinig return van een aantal grotere thema's, zoals modulering. Die oefening is niet volledig gelukt, ook vanwege strategisch gedrag van degenen die het moesten invullen. Men wist eigenlijk niet goed waar de modulering toe zou dienen. Men was bang dat ze zou worden gebruikt in een soort herstructurering, en dus had men zich vooral voor alle modules opgegeven. Er zit dus veel inflatie in dat model.

Dat heeft tot nu toe niet zoveel betekend, ook omdat modulering vooral interessant wordt als je het onderscheid maakt tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse hulp. En dan moet je iets hebben dat daar de lijn tussen trekt.

Een correcte lezing van het rapport is dus dat de meerwaarde nu in een aantal concrete, gerealiseerde zaken zit. Maar het overheersende gevoel is dat er heel veel inspanningen zijn geleverd die nog niet tot voldoende concreet resultaat hebben geleid.

Je kon dat ook zien op de slide met de verwezenlijkte inspanningen. Die verwezenlijkte inspanningen zijn vaak instrumenten die ontwikkeld zijn, zoals een handboek of een verwijsbrief. Die zijn verwezenlijkt, maar of ze ook echt gebruikt worden, is nog een andere vraag. Dat heeft onder meer te maken met dat vervreemdende effect waar mevrouw Van Tomme het al over had. Die instrumenten worden ontwikkeld, worden dan terug naar Vlaanderen getrokken, komen vervolgens, een of twee jaar later, terug in de netwerken, en daar vindt men ze dan verbureaucratiseerd en 'geprocedureerd'. Dat betekent niet dat dat allemaal nutteloos is. Die instrumenten kunnen opnieuw worden opgenomen in de netwerken, waar er een soort flexibiliteit zou moeten zijn om ze te kunnen gebruiken.

Uw volgende vraag handelde over de intersectorale toegangspoort, en of er op het terrein al iets verandert. Wat in november vooral beslist is, is dat men een gedragen nota rond de intersectorale toegangspoort, die in overleg tot stand is gekomen, zou uitvoeren via een soort projectprogramma. De heer Lieven Vandenberghé is daar de projectverantwoordelijke. We zitten nu een half jaar verder. Ik ken de juiste opdeling van het project niet uit het hoofd, maar het zou pas in 2014 operationeel zijn. Nu worden structuren geïnstalleerd. Er is een soort gemeenschappelijk aansturingscomité vanuit het agentschap Jongerenwelzijn en het VAPH. Ik heb de juiste indeling van de uitloop van de intersectorale toegangspoort niet voor de geest, maar ik weet wel dat men met pilootprojecten zou werken. Men zou een aantal zaken in een pilootproject laten draaien gedurende een korte termijn, om het dan in 2014 operationeel te hebben.

Het is dus te vroeg om te zeggen of we al beweging zien. Maar het is wel belangrijk dat er een beslissing genomen is, want dit is een dossier dat al heel lang aansleept en dat een verlamme werking had, omdat er heel veel onduidelijkheden waren. Dit dossier had mogelijk vroeger gedeblokkeerd kunnen worden. Dat heeft volgens ons te maken met een gebrek aan politieke daadkracht of te veel wissels van ministers tijdens een bepaalde periode.

Een volgende vraag betrof de rol van de minister van Onderwijs. Een van de aanbevelingen was inderdaad een sterkere betrokkenheid van die minister. We hebben al aangegeven dat de CLB's de enige actoren zijn die niet onder de minister van Welzijn vallen en die dus ook volgens een eigen beleidsnota en een eigen aansturing werken.

Dat kwam ook tot uiting in de hoorzitting. Belangrijk om te weten is dat we de hoorzitting van de regionale stuurgroepen en de netwerkstuurgroepen sectoraal georganiseerd hebben. We hebben dus een hele dag een hoorzitting gehouden met vertegenwoordigers van de CLB's. Ook bij hen was er een gevoel dat zij niet voldoende aansturing kregen om hen mee te leiden in dit project van de integrale jeugdhulp, en dat er vanuit het politieke niveau niet veel druk op hen werd gelegd om daaraan mee te werken.

Ondanks het feit dat alles onder de minister van Welzijn viel, zijn de verschillende ministers van Welzijn een tijd op de achtergrond gebleven in dit proces. Men heeft heel veel laten discussiëren tussen sectoren en voorzieningen, om te zien wat daaruit kwam. Maar op een bepaald moment duurt dat ook te lang. Alles onder de bevoegdheid van één minister laten vallen, wil dus ook niet meteen zeggen dat het allemaal opgelost is. Het is ook de daadkracht die daar meespeelt.

Dit is dus helemaal geen pleidooi om de CLB's te herschikken. Dat is een groter debat dat gevoerd moet worden en dat dit overstijgt.

Mevrouw Dillen, u vroeg ook of wat wij voorstellen, een complete ommezwaai is. Ik vind dat niet. Wij geloven nog in de integrale jeugdhulp en wij vinden ook dat er een voldoende draagvlak was bij de meeste actoren die wij gesproken hebben. Men heeft vooral frustratie over de manier waarop het gelopen is. Die zes jaar hebben lang geduurd. Daarom was het ook nodig om ergens een politiek signaal te krijgen.

Wij stellen geen afschaffing van het idee van integrale jeugdhulp voor. We gaan dat ook niet bepleiten. Wat wij voorstellen, betekent ook niet per se compleet andere instrumenten of structuren, maar wel een rationalisering van structuren. Je kunt je de vraag stellen of er nog een regionale stuurgroep moet zijn. Misschien is dat een niveau dat er te veel is. Maar dat is mijns inziens niet wezenlijk. De netwerkstuurgroepen kunnen blijven bestaan, maar moeten beter gemandateerd worden. De beleidslijnen die ondersteunend zijn, zoals gegevensregistratie, moeten versneld worden doorgevoerd, en dus niet afgeschaft.

Ook in andere thema's binnen Welzijn is er een probleem van afstemming van gegevenscommunicatie over de sectoren heen en tussen agentschappen. Dat is een heel moeilijk dossier, dat ook al heel lang aansleept, maar dat is wel wezenlijk bij zulke integrale problematieken.

Wij pleiten voor de doorvoering van de intersectorale toegangspoort. Je kunt zeggen dat het nog sneller moet, maar het is wel iets heel ingrijpends dat zal gebeuren, dus de vraag is of het nog veel sneller kan dan tegen 2014.

Wat wij voor de rest voorstellen, is een andere aanpak van sturing. Vlaanderen heeft op al die beleidslijnen gestuurd en heeft overal in geïnvesteerd, zowel wat betreft grotere lijnen als concretere instrumenten. Zo creëert men een grotere ondersteuningsstructuur, waardoor de sectoren zeggen: zij zullen het wel doen, wij moeten het niet doen.

Als Vlaanderen zich richt op de wezenlijke zaken, die de fundamenteën zijn van de integrale jeugdhulp, en als de netwerken kunnen blijven bestaan en meer autonomie krijgen in het ontwerpen van instrumenten om de coördinatie en de toeleiding te verbeteren, verandert dat niet per se het initiële opzet, maar wel de aansturing van het opzet. Dat is onze voornaamste aanbeveling. Wij pleiten voor een prioritering en voor een duidelijk verschil in aansturing. Sommige zaken moet Vlaanderen loslaten op netwerkniveau, andere zaken moeten strakker worden aangestuurd. Als het gaat over de verschuiving van bevoegdheden – en de intersectorale toegangspoort is daar een voorbeeld van – zal die discussie nooit eindigen.

Wij zijn misschien niet het best geplaatst om antwoord te geven op de vraag of de huidige indeling en taakstelling van de intersectorale toegangspoort de juiste formule is. Wij zijn bestuurskundigen, en geen welzijnsdeskundigen. Dat is een belangrijk onderscheid. Er zouden mensen naast ons moeten zitten die het veld en de mechanismen volledig kennen.

Er is op het einde van onze evaluatieopdracht een symposium geweest. De evaluatieopdracht had drie delen: documentanalyse, hoorzittingen en een symposium. Op dat symposium waren een zestigtal mensen, vanuit verschillende sectoren en verschillende niveaus – zowel de netwerken, de regionale stuurgroepen, de agentschappen als het politieke niveau. We hebben toen een debat gehad over de aanbevelingen die we hebben gedaan. We hebben ook parallelle sessies gehouden rond die thema's. Daar was toch wel een zekere kristallisatie rond de verschillende aansturing van zaken. Men voelt wel dat, als men de integrale jeugdhulp wil doen slagen, men nu een aantal zaken versneld moet doorvoeren. En ondertussen moet je de boel warm houden door een aantal zaken op netwerkniveau te leggen.

Er is ook nog overleg geweest met de minister. Wij hebben deze presentatie ook gehouden op het kabinet. Toen is gezegd dat men dit in rekening zou brengen als men nieuwe beleidsmaatregelen zou nemen. Wat de concrete agenda daar is, weet ik niet.

Wij hebben natuurlijk het meest contact gehad met de mensen van de integrale jeugdhulp zelf. Zij hebben heel hard gewerkt en heel veel geïnvesteerd. Zij merken ook wel dat een aantal zaken niet resulteren in wat ze hadden gewild. Voor hen is dit dus ook een rapport waarvan sommige conclusies niet gemakkelijk te verteren zijn. Maar ook van hen krijgen we het verhaal dat dit een eerlijke analyse is.

Alleen in de pers is er maar één artikel over verschenen, en dat was een heel ongenueanceerd artikel. Dat was in De Morgen, een aantal weken geleden.

Tot slot verwees u naar de stelling van de heer Crombez dat een aantal actoren vooral hun eigen werking en doelstellingen verdedigen. Wat wij in de hoorzittingen vaak gehoord hebben, is dat sommige sectoren heel dubbelzinnige signalen geven aan hun basis. Er wordt gezegd dat men moet meewerken met de integrale jeugdhulp, maar dat wordt niet echt concreet gemaakt. En ondertussen lanceert men zelf initiatieven die voor het veld wat haaks lijken te staan op integrale jeugdhulp of die moeilijk te combineren zijn.

Wij hadden in onze sectoraal georganiseerde hoorzittingen niet het gevoel dat men vooral zijn eigen winkel verdedigde. Maar dat was misschien omdat wij op het niveau zaten van voorzieningen en regionale stuurgroepen. Iedereen had wel zijn frustraties, maar men kon duidelijk wel nog over de grenzen van zijn eigen sector heen denken.

Een belangrijk aspect dat we hier niet mogen vergeten, is dat Welzijn een specifieke sector is waar de Vlaamse overheid vooral een erkennende en subsidiërende overheid is. Voor die sectoren die eigen diensten hebben, zoals Kind en Gezin een aantal diensten heeft die in eigen loondienst zijn, is het gemakkelijker om een aantal zaken door te voeren. Dat is ook de frustratie van een managementcomité: men kan wel zaken beslissen in het manage-

mentcomité – de kopstukken van de agentschappen – maar dan moet men dat nog vertalen in de sectorale malle-molen van erkenning en subsidiëring vooraleer het effect heeft. Eigenlijk heeft men de sectorale regelgeving nog niet volledig aangepast aan wat in het decreet Integrale Jeugdhulp staat.

Dat moet zeker gebeuren, zeker als je weet dat daar een stap tussen zit, met de erkenning en subsidiëring van vrije voorzieningen. We zeggen uiteraard niet dat dat moet worden afgeschaft, maar het betekent qua sturingsproblematiek wel een extra horde vanuit de Vlaamse overheid. Dat zijn zaken wat de aansturing als leidinggevend ambtenaar van een agentschap toch wel bemoeilijkt. Dat bedoelen wij ook met de beperkte slagkracht van een managementcomité. Men spreekt elkaar niet aan over wat er gerealiseerd is binnen de agentschappen. En de minister doet dat ook niet echt, omdat dat niet concreet vertaald is in de beheersovereenkomst.

Daarnaast heb je de beperkte slagkracht van sectoren ten aanzien van voorzieningen en de tijd die het duurt voordat het allemaal vertaald is in sectorale regelgeving.

Mevrouw Vogels, uw centrale vraag was of de integrale jeugdhulp nog toekomst heeft. Vanuit wat wij gehoord hebben in de sector, vinden wij van wel. Het basisidee is niet weg. De bilaterale initiatieven die naast de integrale jeugdhulp ontstaan, geven dat ook aan. Maar het is wel belangrijk dat integrale jeugdhulp niet alleen beleden wordt als geloof, maar dat er ook effectief iets gebeurt en dat men er zich politiek en ambtelijk sterk achter gaat zetten. Anders gaat er weinig veranderen.

Dan was er nog een vraag over BBB en de verzelfstandiging van agentschappen. Er is bij Welzijn een soort ontvlechting gebeurd, maar er bestonden er ook al een aantal voordien, zoals Kind en Gezin en het Vlaams Fonds. Het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand was een fonds dat eigenlijk vrij autonoom functioneerde binnen de structuur van het departement. Er zijn dus een aantal actoren bij gekomen. Het is dus effectief wel zo dat iedere actor onder een aparte structuur zit. De gelijkgeschakeling van departementen en agentschappen is iets uniek en typisch Vlaams. Het creëert een aantal extra problemen en uitdagingen. Men is zich steeds meer bewust van de coördinatieproblematiek die men creëert.

De structuur voor het BBB had niet veel anders opgeleverd inzake problematiek dan nu. Een aantal structuren was al autonoom of semi-autonoom. Het feit dat de integrale jeugdhulp hervorming en de BBB hervorming samenliepen, was een beetje moeilijk. Zeker voor de agentschappen die nieuw waren, dienden de eerste jaren vooral om de eigen winkel op orde te brengen. Het is een algemeen fenomeen bij BBB dat er tijdens de eerste jaren structurele hervormingen zijn. Weinigen dachten aan coördinatie en samenwerking. Nu pas komt dat terug en wordt coördinatie en samenwerking als belangrijker gezien.

Mevrouw Vogels, u vroeg of er een grote structurele hervorming moet gebeuren waarbij alles onder een grote structuur valt. In het buitenland heeft men ook superministeries gehad met als gevolg dat de coördinatieproblematiek werd geïnternaliseerd, maar niet verdween. Het probleem met superstructuren is dat de aansturing binnenin vaak zeer verkokerd gebeurt. Men krijgt dan een agentschap met zware directoraten-generaal, de vroegere sectoren, waardoor men met dezelfde problematiek blijft zitten.

Het zou wel anders zijn als u bedoelt dat de modulering leidt tot een soort van herclustering van zorgverlening. Daar ben ik initieel niet tegen. Wanneer men de modulering had kunnen gebruiken om na te gaan waar de dubbels zitten en wat gestroomlijnd kan worden in ketens, dan zou dat een ingreep geweest zijn op de sector. De hulpprogramma's zijn eigenlijk ketentrajecten. De vraag is hoe dit optimaal gerationaliseerd kan worden. Men gaat dan op een heel managementachtige manier kijken naar zorgtrajecten die gedeeltelijk haaks staan op wat nu gerealiseerd is. Dat is het meest doorgedreven gebruik van modulering. De vraag blijft dan nog of alles onder één superstructuur moet worden gestopt. Ik

ben daar zelf kritisch over omdat zware structurele hervormingen heel veel discontinuïteit en transactiekosten met zich meebrengen. Ik vraag me af of dit de zaak zou oplossen. Men zit dan immers nog altijd binnen een superagentschapstructuur en met een overlegorgaan tussen de verschillende directoraten-generaal. Men krijgt dan dezelfde dynamiek als bij een managementcomité.

Als de minister de agentschapshoofden aanspreekt op hun verantwoordelijkheid binnen de integrale jeugdhulp, dan heeft men die superstructuren niet nodig en dan zal het managementcomité beter werken.

Mevrouw Mieke Vogels: Is er dan geen nieuw decreet nodig dat duidelijk aanstuurt? Ik bedoel dan een decreet dat het bestaande niet weggooit maar wel integreert. Daardoor kan men op een verdergaande manier en in overleg met de ministers een aansturing geven voor rechtstreeks toegankelijke en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. Men laat dit dan niet over aan het overleg tussen de sectoren maar men stuurt dit decretaal aan.

Professor Koen Verhoest: Zou dat zo verschillend zijn van wat er nu is?

Mevrouw Mieke Vogels: Dat denk ik wel.

Professor Koen Verhoest: In welke zin?

Mevrouw Mieke Vogels: Dat betekent dat de uitvoeringsbesluiten voor alles wat te maken heeft met integrale jeugdhulp, worden genomen vanuit dat decreet. Wanneer het bijvoorbeeld gaat over rechtstreeks toegankelijke hulp, dan worden de uitvoeringsbesluiten over de CLB's genomen vanuit dat decreet.

Professor Koen Verhoest: Dan is er nog een afstemming nodig tussen die sectorale decreten en het overkoepelend decreet. Die decreten staan op hetzelfde niveau.

Mevrouw Mieke Vogels: Elk overkoepelend decreet zal in de bestaande decreten een aantal artikelen opheffen. Uiteindelijk hebben we dat met het decreet op de CLB's gedaan.

Professor Koen Verhoest: Wat wij voorstellen, is niet zo verschillend van de bouwstenen van de integrale jeugdzorg. Met een aanpassing van het decreet zouden we een aantal zaken die nu zijn beslist concreet maken om die via een koepeldecreeet te koppelen aan sectorale decreten. Verder willen we de doelstellingen en de wijze waarop die geëvalueerd worden, duidelijker maken. Dat gebeurt nu te weinig in het decreet. Het decreet wordt nu te veel naar de letter uitgevoerd. Als u dus zegt dat uw idee van een integraal decreet alles op elkaar afstemt, dan kunnen we daar alleen maar voorstander van zijn. Wat echter de volledige herstructurering van de jeugdzorg betreft en het onderbrengen daarvan in één structuur, daar heb ik mijn zware twijfels bij.

Een hervorming zoals bij integrale jeugdhulp vraagt ook een mentaliteitswijziging. Er kan veel worden bereikt via de bestaande sturings- en verantwoordingskanalen. Beheersovereenkomsten worden grotendeels beleden, maar niet echt gebruikt bij sturing, ook niet binnen de sectoren. Men doet nochtans wel de moeite om daarover te onderhandelen.

U zegt dat we de netwerken het best verantwoordelijkheid geven vanuit één agentschap. Ik weet niet of dat wel klopt. We hebben het managementcomité als decretaal orgaan. Dat kan als groep beslissingen nemen. Daarnaast kan het als groep netwerken ter verantwoording roepen. Die netwerken bestaan dan uit mensen die afkomstig zijn uit de verschillende sectoren.

Als we die netwerken verantwoordelijk maken voor iets, dan zouden we ook speelruimte moeten creëren in de sectorale regelgeving om daarop in te gaan. Ze moeten bepaalde

instrumenten kunnen ontwikkelen zoals verwijfsbrieven. Als die verwijfsbrief wordt opgelegd vanuit de sector, dan is er maar weinig speelruimte over.

Het is inderdaad zo dat regionaal werken meer tevredenheid oplevert. In dat opzicht zaten we in de focusgroepen met een dubbel gegeven. Enerzijds was er frustratie en dus de vraag naar meer Vlaamse aansturing, anderzijds vond men dat de netwerken veel te weinig zelf konden beslissen. Er kwam veel te veel uit Vlaanderen en er was te veel bureaucratisering.

Wij hebben daar het onderscheid gezien tussen de fundamenteel ondersteunende zaken waarvoor men de aansturende kracht van de minister en de agentschappen nodig heeft en de meer instrumentele zaken die op netwerkniveau blijven. Men wilde geen instrumenten ontwerpen die in een gemuteerde vorm terugkwamen die men niet herkende.

Was de huidige vormgeving van de intersectorale toegangspoort een volledig juiste keuze? Dat is een moeilijke vraag die onze opdracht overstijgt. Onze evaluatieopdracht duurde negen maanden. Wij hebben geluisterd naar de sector zelf en naar een aantal specialisten in de welzijnssector. Binnen de integrale jeugdhulp is een intersectorale toegangspoort nodig. De vraag is hoe ver die verantwoordelijkheid moet reiken en in hoeverre er trajectbegeleiding nodig is.

Wij stellen voor om de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp te fuseren tot één netwerk jeugdhulp. Het is immers vreemd een aantal zaken te bespreken voor de toegangspoort en een aantal andere na de toegangspoort. We moeten dit beschouwen als integrale trajecten. Een opsplitsing daarvan heeft weinig nut.

De intersectorale toegangspoort is geen ideetje van een eenzame ambtenaar in Brussel. Daar is een volledig en lang participatief proces en overleg aan voorafgegaan. De vraag is hoeveel bijkomende overlegondes er nog nodig zijn om een beter model te krijgen. Dus, ik denk dat we verder moeten met de vormgeving van de intersectorale toegangspoort zoals die nu is belist.

Mijnheer Gysbrechts, u vraagt of de basis er nog in gelooft en of het vertrouwen kan worden hersteld. Een aantal individuen, maar dus niet de volledige groep, vond dat er nog altijd een probleem was. Dat was echter niet de overheersende toon. Het merendeel ziet nog altijd de noodzaak van een integrale jeugdzorg.

Het herstel van het vertrouwen en het creëren van nieuwe draagkracht heeft vooral te maken met duidelijke signalen vanuit de politiek en vanuit de verschillende sectoren die aangeven dat het belangrijk is om daarmee door te gaan. Ze mogen zich echter niet bemoeien met methodieken die op netwerkniveau kunnen worden ontwikkeld. Er mag dus geen bureaucratische structuur worden opgezet die instrumenten gaat creëren. Zij dienen wel beslissingen te nemen over wie wat doet en over de gegevensregistratie. Dat kan een elan geven dat aanpikt bij het elan dat er tijdens de beginjaren was. Men kan echter verschillende kanten uit met de integrale jeugdzorg. In Nederland heeft men bijvoorbeeld beslist om alles aan de gemeenten te geven. Dat is bij ons geen optie, want het merendeel van de gemeenten is te klein om dat te dragen. Men krijgt dan opnieuw een soort intergemeentelijke structuur.

In de pers is een boodschap verschenen waarin stond dat experts brandhout maken van de integrale jeugdhulp. Wij maken er geen brandhout van, maar brengen wel steunbalken aan. Het verhaal is immers niet zo negatief. Het is jammer dat een aantal fundamentele beslissingen niet vroeger is genomen, want dan was een aantal zaken wel doorgevoerd op het initiële elan. Het initiële elan is nu serieus op de proef gesteld wegens de duur van het verhaal. Er moet dan ook opnieuw vertrouwen worden gecreëerd. Misschien moet u de

vraag ook voorleggen aan de hoofden van de agentschappen. Wij zijn ook maar één stem in het debat.

Mevrouw Nele Van Tomme: Mevrouw Vogels, ik wil nog even reageren op de case over die vader en op het feit dat er voor de poort enorm weinig capaciteit is om die diagnose te kunnen stellen. Bij de integrale jeugdhulp heeft men trajectbegeleiding geprobeerd. Ook daar zou een vorm van centralisatie van informatie kunnen zitten. In de methode cliënt-overleg zou men met een onafhankelijke voorzitter verschillende partijen samenbrengen. Ook bij de verwijfsbrief zou informatie worden overgebracht. Het komt dus heel vaak neer op informatiedeling. Indien men die efficiënter zou maken, dan zou de nood aan een capaciteitsversterking kleiner worden. Maar dan zien we natuurlijk het voortdurend botsen van deontologie en privacy.

De discussie ging op een bepaald moment ook over een één-loketfunctie en een elektronisch cliëntdossier. Telkens weer was de vraag hoe de informatiedeling kan worden versterkt. Men heeft al heel wat methodes geprobeerd, maar telkens botst men weer op privacy en deontologie. Misschien moeten daar eerst stappen worden gezet voor men tot een doorbraak kan komen. Dat is ook een van de oorzaken waarom een aantal discussies vastloopt.

Mevrouw Mieke Vogels: Ik ben het met u eens, maar ik denk dat u niet alles kunt reduceren tot informatiedeling en -verzameling. Als men in de bijzondere jeugdzorg werkt, dan moet men ruimte en tijd creëren en vooral vertrouwen geven aan de hulpverlener om buiten het geprotocolleerde formulier op zoek te gaan naar de precieze vraag. De vrees is dat er te veel wordt geprotocolleerd.

Onlangs was er een onderzoek waaruit bleek dat van de tien kinderen die ADHD hebben op de leeftijd van zes à zeven jaar, slechts drie kinderen die diagnose nog hebben als ze veertien, vijftien of zestien jaar zijn. Dat zijn gewoon drukke kinderen. Als men dit allemaal in een dossier of protocol stopt, dan heeft dat kind ADHD zolang het minderjarig is. Men moet het juiste evenwicht zoeken tussen informatieverzameling en ruimte en vertrouwen geven aan de hulpverlener om als het nodig is, twee, drie of vier uur bezig te zijn met de cliënt. Als Kind en Gezin tegenwoordig op bezoek komt, wordt de computer geopend en kijkt men vooral naar het scherm. Ook bij de huisdokter is dat zo. Het gaat dan over vertrouwen. Ik merk aan de basis dat er onvoldoende vertrouwen is in de hulpverlener.

Professor Koen Verhoest: Daar doen wij zelf minder uitspraak over. Het geven van vertrouwen is echter belangrijk om een aantal instrumenten te ontwikkelen op netwerkniveau.

Mevrouw Mieke Vogels: Ik geef een voorbeeld om te bevestigen wat u net zei. De directeur van Wingerdbloei is hier op bezoek geweest. Zij hebben een samenwerkingsovereenkomst in het kader van de multifunctionele centra uitgewerkt. Het gaat om een akkoord met verschillende voorzieningen. Zij hebben dat voorgelegd aan de werkgroep integrale jeugdhulp. Dat akkoord is een jaar weggebleven en is teruggekomen in een totaal andere, onleesbare vorm. Wat men terugkrijgt, is een geprotocolleerd geheel.

Professor Koen Verhoest: Dat hebben wij ook vaak gehoord. Daarom denken we ook dat Vlaanderen een leeromgeving moet creëren zodat men kan leren over netwerken en regio's heen. Dat kan via overleg en hoeft niet in een globale structuur te gebeuren.

Wij hebben wel veel sympathie voor de mensen uit de integrale jeugdzorg. Zij hadden en hebben een ontzettend moeilijke taak. Omwille van het uitblijven van een aantal politieke beslissingen, hebben zij zich op een bepaald moment misschien te veel gericht op instrumentontwikkeling. Dat was gedeeltelijk uit frustratie omdat een aantal zaken vastliep.

Else DE WACHTER,
voorzitter

Marijke DILLEN
Mieke VOGELS
Katrien SCHRIJVERS,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ADHD	attention deficit hyperactivity disorder
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BOT	beleidsondersteunend team
CAW	centrum algemeen welzijnswerk
CBJ	comité voor bijzondere jeugdzorg
cgg	centrum voor geestelijke gezondheidszorg
ckg	centrum voor kinderzorg en gezinsondersteuning
CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding
ITP	intersectorale toegangspoort
JAC	jongerenadviescentrum
NRTJ	niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RTJ	rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

BIJLAGE:

Presentatie van prof. dr. Koen Verhoest en mevrouw Nele Van Tomme



Resultaten van de evaluatie van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp

Parlementaire Commissie Jeugdzorg
Brussel, 7 juni 2011

Inhoud van deze presentatie

1. Situering van Integrale jeugdhulp
2. Kort overzicht resultaten en conclusies
3. Enkele fundamentele thema's, gekoppeld aan suggesties en aanbevelingen
 - a) **Thema 1:** IJH als beleidsprogramma? Nood aan prioritisering en verankering
 - b) **Thema 2:** Sectoren zijn zelf verantwoordelijk voor uitvoering IJH
 - c) **Thema 3:** Vlaamse aansturing en regie waar nodig
 - d) **Thema 4:** Return van overlegstructuren
 - e) **Thema 5:** De geest van IJH

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

1. SITUERING VAN INTEGRALE JEUGDHULP

3

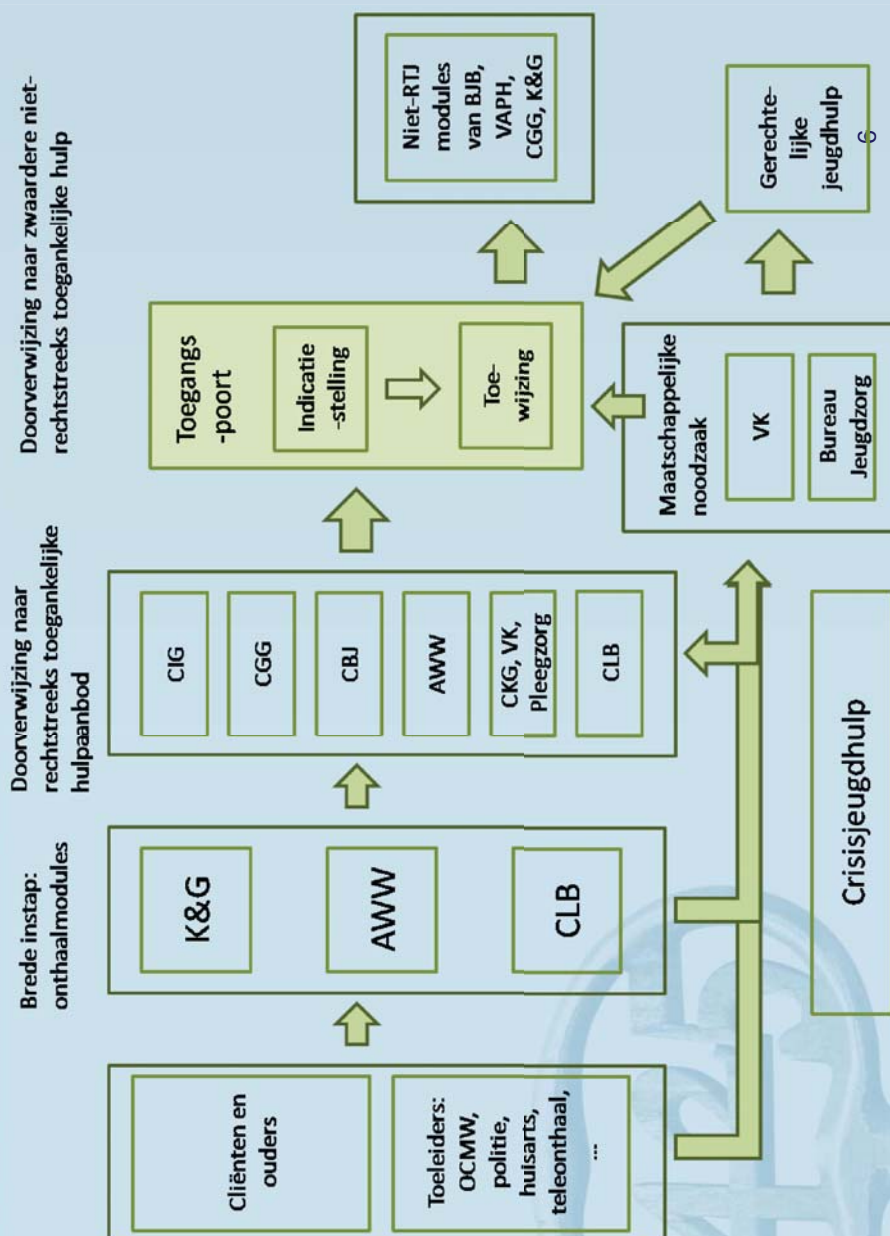
Wat is Integrale jeugdhulp?

- Complexe hervorming van beleidsveld ‘jeugdhulp’
- Via afstemming en samenwerking tussen zes jeugdhulpsectoren:
 - Centra Algemeen Welzijnswerk
 - Centra Geestelijke Gezondheidszorg
 - Centra voor Leerlingenbegeleiding
 - Kind & Gezin
 - Bijzondere jeugdzorg
 - Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
- Waarbij coördinatie en continuïteit van de hulp centraal staat

12 beleidslijnen

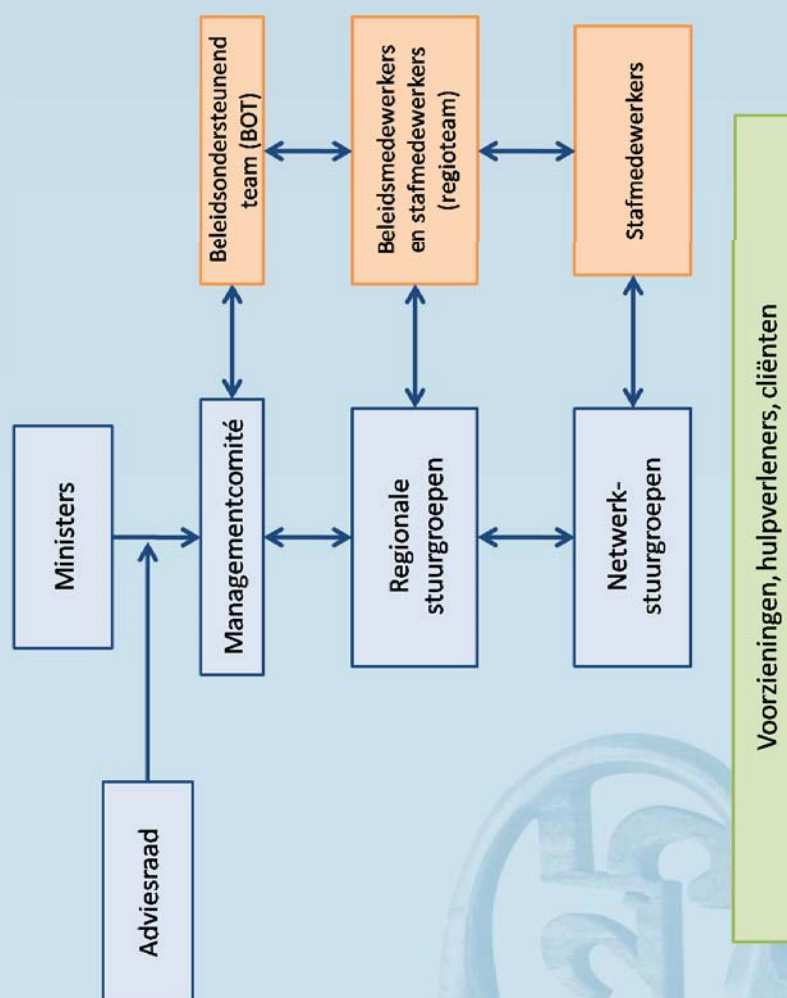
- Negen beleidslijnen vastgelegd in decreet van 2004:
 - modulering
 - onderscheid rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ)
 - netwerken RTJ
 - netwerken crisisjeugdhulp (CJ)
 - toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke modules van jeugdhulp
 - trajectbegeleiding in het hulpverleningstraject,
 - gerechtelijke jeugdhulp
 - gegevensverwerking
 - beleidsafstemming
- Twee beleidslijnen worden later toegevoegd:
 - knelpuntdossiers
 - regiogebonden projecten

Integrale jeugdhulp schematisch



IJH als structuur

Figuur 1: IJH als structuur – vereenvoudigd schema



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

1. OVERZICHT RESULTATEN EN CONCLUSIES

8

Implementatie van decreet: belangrijkste resultaten en effecten

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Sinds start decreet: heel wat inspanningen geleverd (zie tabel volgende pagina)
- Zijn beoogde doelen bereikt? Moeilijker te beantwoorden (zie volgende slide)

9



Bijlage 1: overzicht resultaten per beleidslijn

Beleidslijn	Geobserveerde resultaten
Modulering & onderscheid	• Intersectoraal ontwikkelde (afgebakende) modules en typemodules • Databank modulering • Website Jeugdhulpwijzer, operationeel voor gebruik hulpverleners • Jeugdhulpaanbod van 6 sectoren is beschreven in 5509 modules en 167 typemodules • Van de 167 typemodules is het statuut (RTJ/NRTJ) van 145 typemodules goedgekeurd. 6 typemodules van het VAPH werden rechtstreeks toegankelijk.
Crisisnetwerken	• Installatie van de crisisnetwerken • Diverse richtlijnen mbt crisis hulpprogramma's • Middelen voor 29,8 VTE's vrijgemaakt voor meldpunten • Incentive gekoppeld aan prestaties in hulpprogramma vastgelegd in BVR (algemeen + VAPH) • Vormingsaanbod voor medewerkers meldpunt en crisisinterventie. • Registratiesysteem crisis hulpprogramma operationeel voor gebruik door voorzieningen • Communicatie ter bekendmaking van programma • Artikel 17 decreet (mbt verzekerd aanbod) opgenomen in sectorale regelgeving AJ, K&G, VAPH • 40-40-20 regeling (onderling partners) • Engagements en bijdrage van vele voorzieningen uit alle betrokken sectoren • 12 hulpprogramma's operationeel met een permanent (24/7) meldpunt voor jongeren in crisis
Netwerken RTJ	• Installatie van de netwerken RTJ • Diverse richtlijnen mbt toegankelijkheid, coördinatie en continuïteit voor de netwerken RTJ • Draaiboek brede instap als Vlaams instrument • Ontwikkeling zelfevaluatie-instrument • Kwalitatieve analyse tekorten 'brede instap' • Geplande uitbreiding van personeelscapaciteit in onthaalteams CAW's voor 2011 • Communicatie-acties ter bekendmaking van 'brede instap' • Ontwikkeling vaardigheidstraining voor onthaalmedewerkers • Ontwikkeling van model Cliëntoverleg, operationeel en beschikbaar in alle regio's in Vlaanderen. • Ministerieel besluit mbt subsidie voor cliëntoverleg • Ontwikkeling van verwijsafspraken en verwijsbrief, met introductie van verwijsbrief in systeem van Kind en Gezin
Regiogebonden projecten	• Middelen vrijgemaakt • Procedure en richtlijn mbt aanvraag en evaluatie ontwikkeld • 24 projecten goedgekeurd (periode 2009-2010 en 2010-2011)
Maatschappelijke noodzaak/gerechtelijke jeugdhulp	• Ontwikkeling signaallijst verontrustende opvoedingssituaties, operationeel voor gebruik hulpverleners. • Diverse nota's en rapportages: praktijkrapporten, reflectiekader, eindnota Gerechtelijke Jeugdhulp, eindnota Maatschappelijke Noodzaak. • Basiscontouren vormingsformat mbt reflectiekader
Intersectorale toegangspoort	• Diverse nota's en rapportages: conceptnota, eindrapportage, implementatieplan • Samenstelling diverse structuren: gemengde werkgroep, bijzondere stuur- en projectgroep

	• Aanstellen van transitie-manager • Gebruiksklaar aanmeldingsdocument (A-document) • Politieke steun voor uitgewerkt concept
Gegevens-verwerking	• Samenstelling Intersectorale Administratieve Werkgroep Elektronische Gegevensverwerking (IAWeG) • Enkele inspanningen mbt registratiesysteem in kader van modulering (stopgezet) en crisishulpprogramma. • Inspanningen mbt deontologie in kader van cliëntoverleg, decreet rechtspositie en maatschappelijke noodzaak.
Trajectbegeleiding	• Plan van aanpak trajectbegeleiding (2004)
Beleidsafstemming	• Installatie van de structuren: managementcomité, adviesraad, regionale stuurgroepen. • Aanstelling en installatie van het beleidsondersteunend team en regioteams onder departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. • Regioplannen in alle regio's • Vlaams beleidsplan • Convenant 2007-2009 • Convenant 2008 (mbt provincies) • Vlaams minimumprogramma • Werkmap Jeugdhulp

Belangrijkste resultaten en effecten (vervolg 1)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

Beleidslijn	Beoogde doelen bereikt?
Modulering	voorbereidingen zijn getroffen (modules zijn afgebakend), maar modulering nog te weinig een werkinstrument
Onderscheid RTJ/niet-RTJ	op goede weg, maar niet afgerond (voornl. verschuiving RTJ→ NRTJ)
Crisisnetwerken	doelstelling mbt hulpprogramma (aanbod) in grote mate bereikt (maar bereik werd niet gemeten)
Netwerken RTJ	doelstellingen divers en onvoldoende afgebakend. Niettemin heel wat inspanningen geleverd
Regiogebonden projecten	middelen vrijgemaakt en ruimte gecreëerd voor plannen van regionale stuurgroepen
Maatschappelijke Noodzaak	stappen gezet in conceptuele ontwikkeling. Nog geen realisaties
ITP	Heel belangrijke voorbereidende stappen gezet, maar nog niet geïmplementeerd
Gegevensregistratie	er is nog geen verdere afbakening en systeem van intersectorale gegevensverwerking
Trajectbegeleiding	er is nog geen systeem van intersectorale trajectbegeleiding
Beleidsafstemming	alle structuren en organen zoals geformuleerd in decreet en uitvoeringsbesluit zijn geïnstalleerd en operationeel

Belangrijkste resultaten en effecten (vervolg 2)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- **Belangrijkste meerwaarde** van inspanningen voor partners:
 - crisisnetwerken en crisishulpprogramma,
 - in zekere mate cliëntoverleg
 - netwerken RTJ als overlegforum om elkaar beter te leren kennen
 - recente doorbraken ITP en eerste stappen rond maatschappelijke noodzaak
- **Belangrijkste effecten voor partners:**
 - Elkaar beter leren kennen
 - Openheid voor (meer) samenwerking
 - Agendasetting (+ eventueel effect op sectoraal beleid)
- **MAAR:** effecten zijn
 - 1) moeilijk objectief te meten,
 - 2) naar gevoel van de deelnemende partners onvoldoende, gegeven de geleverde inspanningen.

11

IJH als structuur

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- **Politiek niveau (ministers Welzijn en Onderwijs):**
 - Belangrijke steun en duidelijk standpunt mbt ITP
 - Betrokkenheid en steun in het verleden niet altijd voldoende (ook wegens frequente ministerwissel op Welzijn)
- **Managementcomité:**
 - Functioneert goed, open & constructief overleg, heeft leerproces doorgemaakt
 - Maar slagkracht als heikel punt; beperkte hefboomen, specificiteit van het welzijnslandschap
- **Adviesraad:**
 - Functioneert goed, open & constructief, goed voorzitterschap
 - Maar: spanning in relatie met MC

12

IJH als structuur (vervolg 1)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- **Regionale stuurgroep:**
 - belangrijke bron van informatie over regionale noden en leemtes
 - maar mandaat en slagkracht belemmeren prestaties. Moeilijk om als sturend orgaan op te treden, onduidelijke finaliteit
- **Netwerken RTJ:**
 - operationeel, heel wat inspanningen maar regionale verschillen
 - overal dalende aanwezigheid
 - Onduidelijke spelregels
 - Onduidelijke finaliteit
 - Onduidelijke mandatering van leden vanuit sectoren
 - Gebrekkige doorstroming van informatie en besluiten naar werkveld
- **Netwerken Crisis:**
 - Functioneren beter wegens duidelijkere opdrachtafbakening en link met praktijk

13

IJH als structuur (vervolg 2)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- **BOT:**
 - Cruciale spelers, veel deskundigheid
 - Maar: autonome positie
- **Regioteams/beleidsmedewerkers:**
 - Cruciale spelers, veel dynamiek
 - Maar: dubbele rol, gekneld tussen Vlaamse en regionale wensen

14

IJH als proces

- **Totaalplaatje?** Duidelijke verwevenheid tussen beleidslijnen, maar hoe verbonden?
- Gebrek aan duidelijkheid over **kritisch pad**, nood aan nog meer **prioritisering**
- **Incrementele, organische** aanpak van IJH.
 - Verschillende strategieën/methodieken (proces, project, netwerk, ...), maar → verwarring bij de partners.
- Onduidelijkheden/miscommunicatie over **aansturing**, (IJH als 7^{de} sector?, de “bocht” naar meer Vlaamse aansturing, ...)
- De ‘bocht’ erg snel (te snel?) na oprichting netwerken
- Steeds **met alle zes in bad?**

15

IJH als proces (vervolg 1)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- **Afstemming, samenwerking, onderhandeling**
centraal, maar → vooronderstellingen die niet zo maar opgaan:
 - gemeenschappelijk gedragen probleemanalyse en oplossing
 - actoren in IJH structuren hebben voldoende mandaat om beslissingen te nemen, zorgen voor goede informatie-doorstroom
 - leden voelen zich ambassadeurs van IJH
- **Gebrek aan objectieve data die probleemanalyse (en M&E) ondersteunt**

16

IJH als proces (vervolg 2)

- **Besluitvormingsproces** is circulair en participatief maar → feedback en informatie stroomt niet voldoende door?
 - **Vervreemdend effect** van het beleidsvoorbereidend en instrument-ontwikkeland werk, en het negatief effect ervan op het eigenaarschap
 - **Voldoende betrokkenheid** van alle partners?
 - Overweldigende stroom informatie en documentatie (moeilijk bij te houden)

Andere matigende factoren (in samenwerking en afstemming)

- Tanende motivatie, dalende aanwezigheid in netwerken en regio's
- Fragiel onderling vertrouwen
- Moeilijke taal, vele verschillende talen naast elkaar
- Contextfactoren zoals capaciteit

Belangrijkste conclusies evaluatie

- Sinds 2004: belangrijke inspanningen, engagement, dynamiek
- **Maar:** beperkte doorwerking
- **Context:** moeilijk, grote complexiteit (actoren, spelregels, afhankelijkheden, discours en implementatie zonder bijkomende middelen)
- Belangrijkste **problematieken:**
 - Onvoldoende duidelijke afgebakende en op te volgen doelstellingen in decreet
 - Decreet legt voornamelijk klemtoon op instrumenten en actoren
 - Knopen in aantal belangrijke beleidsopties nog doorgehakt
 - Politiek te ver op de achtergrond getreden
 - Gebrek aan kritisch pad, zicht op totaalplaatje

Belangrijkste conclusies (vervolg 1)

- “IJH” als concept, proces, project ... of programma?
- Gebruik van combinatie tussen Vlaamse (hiërarchische) aansturing en netwerksturing
- Nog onvoldoende responsabilisering:
 - verantwoordelijkheden
 - verantwoording op basis van M&E adhv meetbare indicatoren
- Instrumenten tot nu toe ingezet: veel overtuiging, enkele wortels, en geen stokken achter de deur

2. ENKELE FUNDAMENTELE DISCUSSIEPUNTEN MET AANBEVELINGEN

Thema 1: IJH als beleidsprogramma? Nood aan prioritisering en verankering

Thema 2: Sectoren zijn zelf verantwoordelijk voor uitvoering IJH

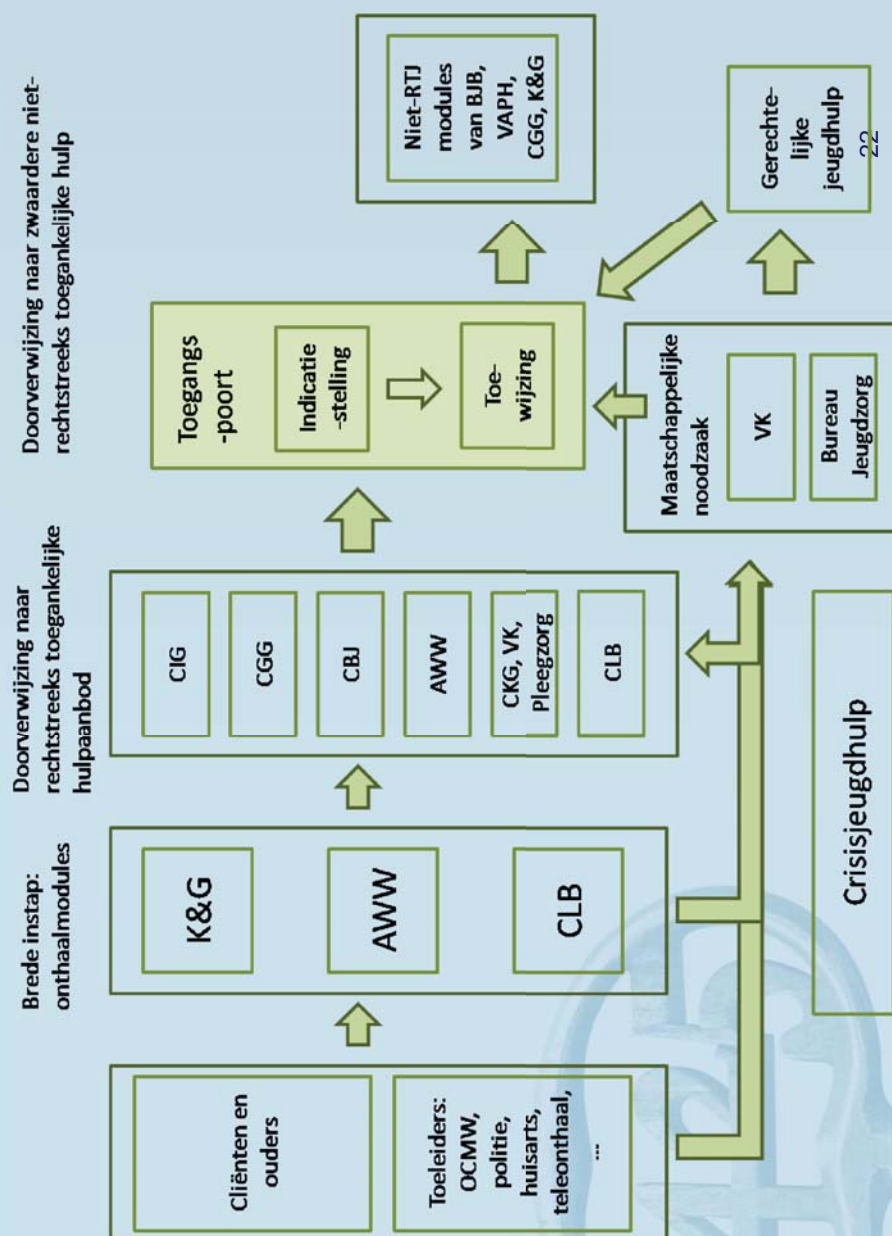
Thema 3: Vlaamse aansturing en regie waar nodig

Thema 4: Return van overlegstructuren

Thema 5: De geest van IJH

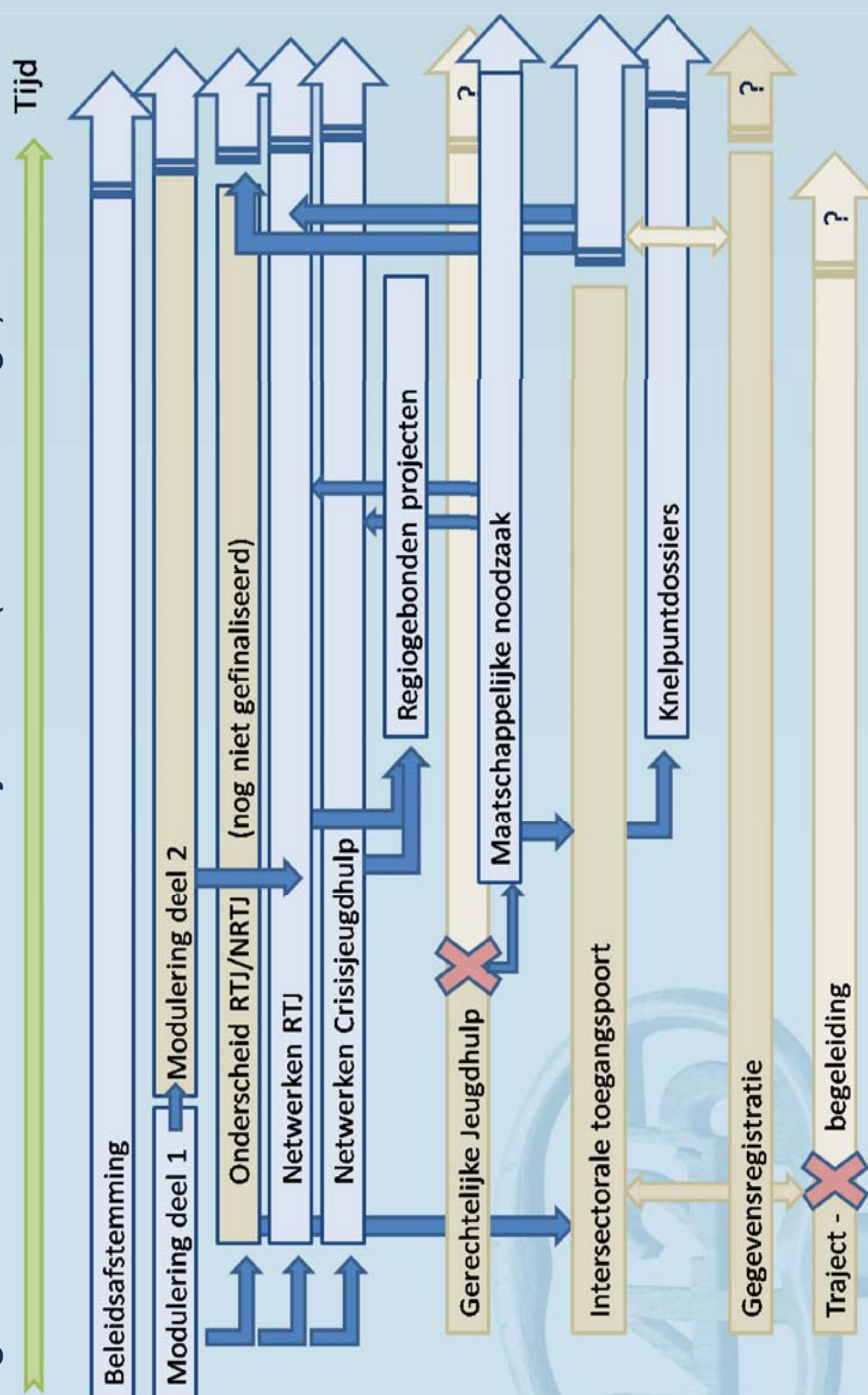
21

IJH als flowchart met actoren



IJH als cluster van beleidslijnen

Figuur 2: Verwevenheid beleidslijnen IJH (vereenvoudigd)



Thema 1: Nood aan verdere prioritisering en verankering

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Waar wil IJH landen, wat is **einddoel**, welke elementen zijn hierin cruciaal?
- Verduidelijk **kritisch pad** en prioritiseer op de meest **cruciale stappen**
- **Eenduidige en transparante communicatie** over einddoel en de strategie voor uitvoering
- Meer **selectie** bij partners voor verschillende deelprojecten

24

Thema 1: Nood aan verdere prioritisering en verankering (2)

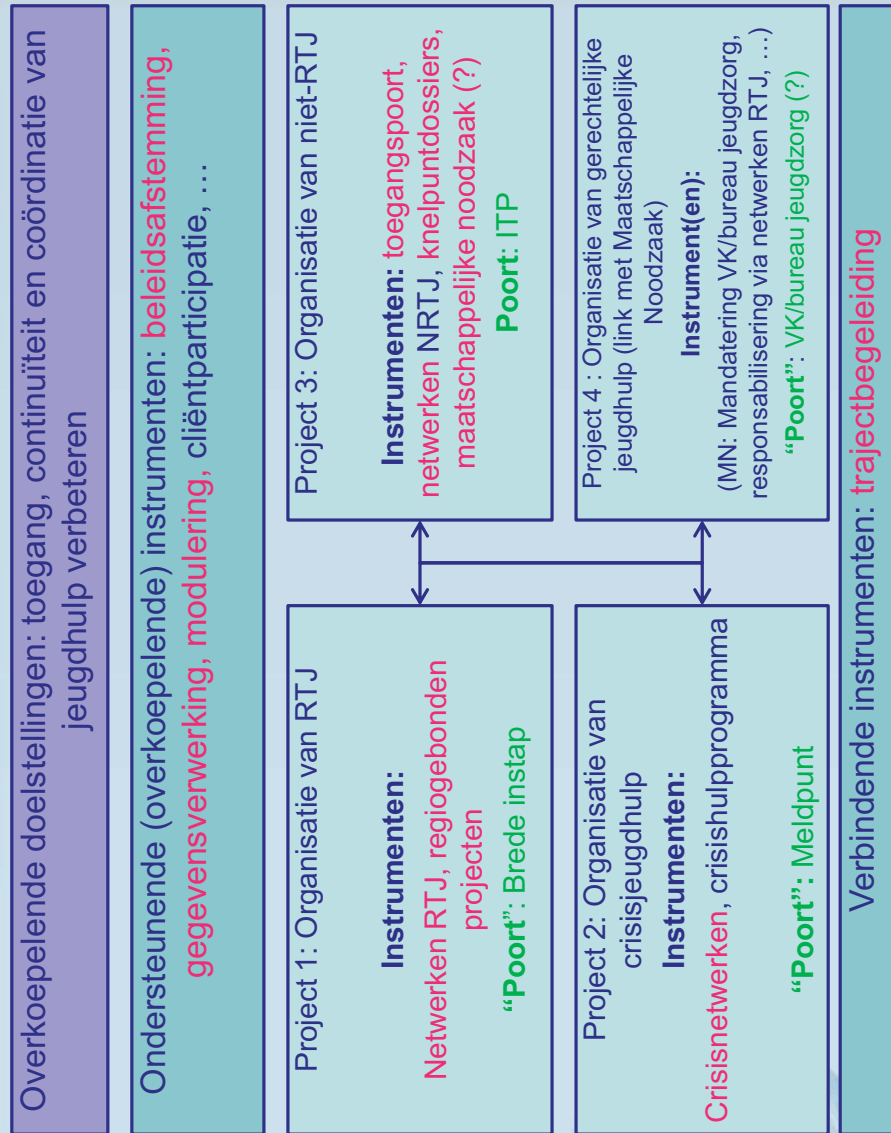
KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Prioritisering: implementeer de **intersectorale toegangspoort** en **gegevensregistratie/verwerking** zo vlug mogelijk. Dit zijn 2 componenten cruciaal voor welslagen en verankeren van bredere project. Heroriënteer de andere beleidslijnen in functie hiervan.
- Stap af van huidige beleidslijnindeling en formuleer IJH als een **programma** waaronder verschillende projecten ressorteren die bijdragen aan zelfde doel.

LJH als beleidsprogramma met verschillende projecten?

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

Figuur 3:
voorbeeld van LJH
als programma
(vereenvoudigd)



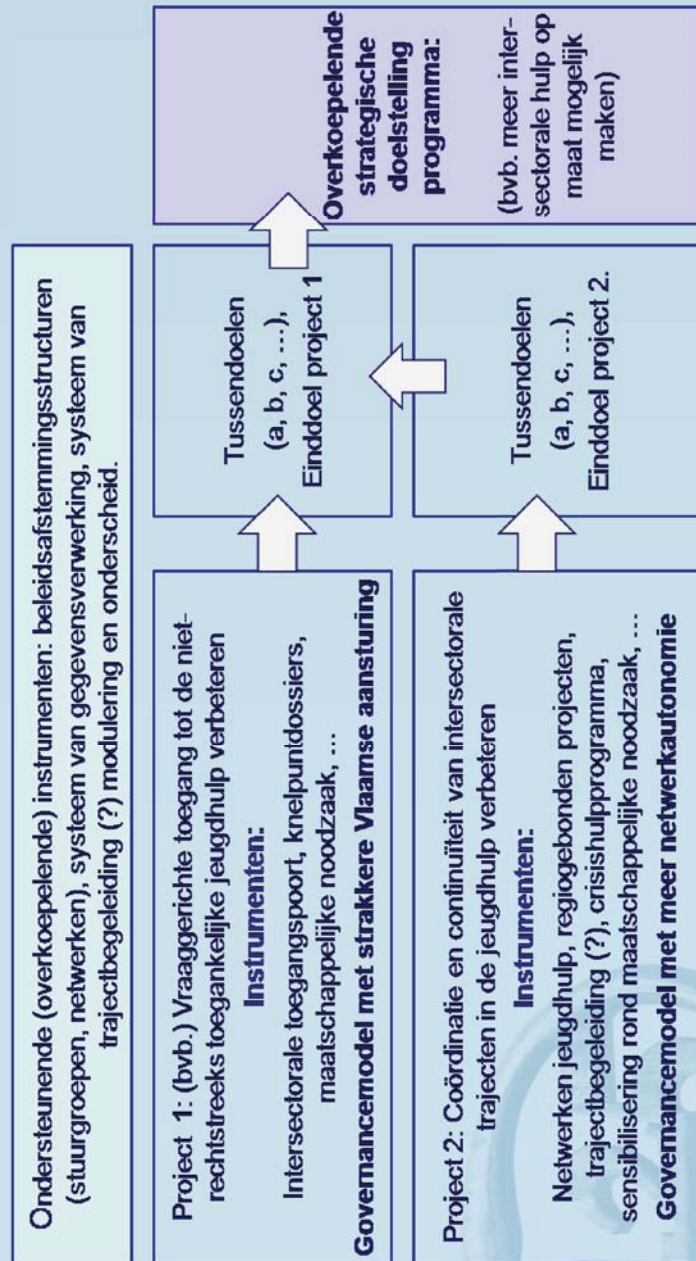
Legende: **rood** =
beleidslijnen zoals in
decreet

Voer voor discussie ...

- Enkele bedenkingen bij IJH als beleidsprogramma:
 - Is dit het totale plaatje? Moeten alle beleidslijnen (of projecten) behouden blijven?
 - Wat is de meerwaarde voor de praktijk?
 - Prioritisering in uitvoering: welke eerst, welke later? Welke zijn prioritair?
 - Als je alle projecten behoudt en aanpakt, pak je ze dan gelijktijdig aan en via dezelfde fora?
 - Als je alle projecten behoudt en aanpakt, doe je dit volgens dezelfde sturingsfilosofie (netwerk/hiërarchie?)

IJH als beleidsprogramma na debat symposium

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN



28

Thema 2: Sectoren zijn zelf verantwoordelijk voor uitvoering IJH

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- IJH → moet meer gedragen, ontwikkeld & uitgevoerd worden via bestaande sectoren, is geen 7^{de} sector
- **Hoe? Versterk responsabilisering en verantwoording op alle niveaus:** politiek, leidende ambtenaren, agentschappen, voorzieningen en hulpverleners
 1. Responsabilisering van sectorale administraties:
 - beheersovereenkomsten
 - opvolging en evaluatie door het politieke niveau.
 - peer accountability
 - sectoraal beleid, sectorale kwaliteitseisen en sectorale erkennings-, subsidiëerings- en inspectie-criteria.
 - aftoetsen van alle sectorale regelgeving (zoals IJH-toets)

Thema 2: Sectoren zijn zelf verantwoordelijk voor uitvoering IJH (2)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

2. Responsabilisering van voorzieningen adhv

resultaatsindicatoren die acties en prestaties van individuele voorzieningen, sectoren en netwerken monitoren (ev. benchmarken).

- → uitvoering van de beleidslijn 'gegevensregistratie en – verwerking' is hierbij cruciaal, alsook de koppeling met GEWIN.

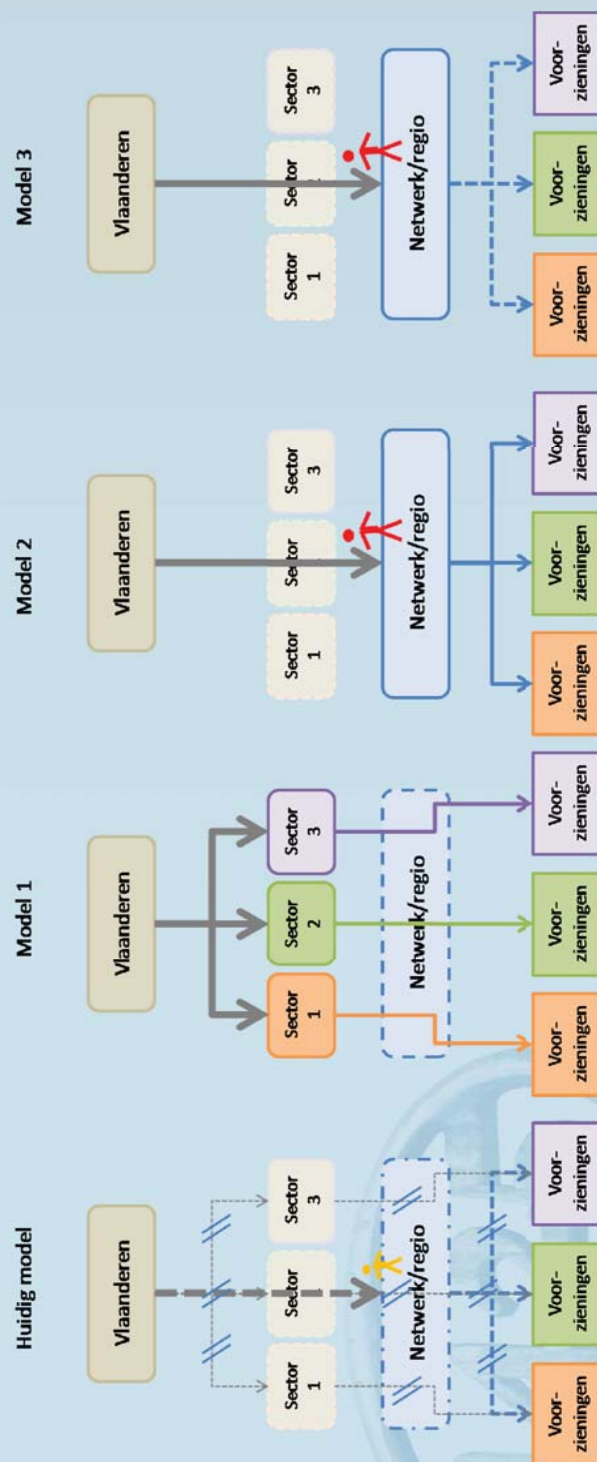
3. Doe de IJH-gerelateerde beleidsvoorbereiding en conceptualisering zoveel mogelijk via **gemengde werkgroepen** met rechtstreekse betrokkenheid van sectoren en eventueel representatieve organisaties.

4. Vermijd het gebruik van **apart logo's**

30

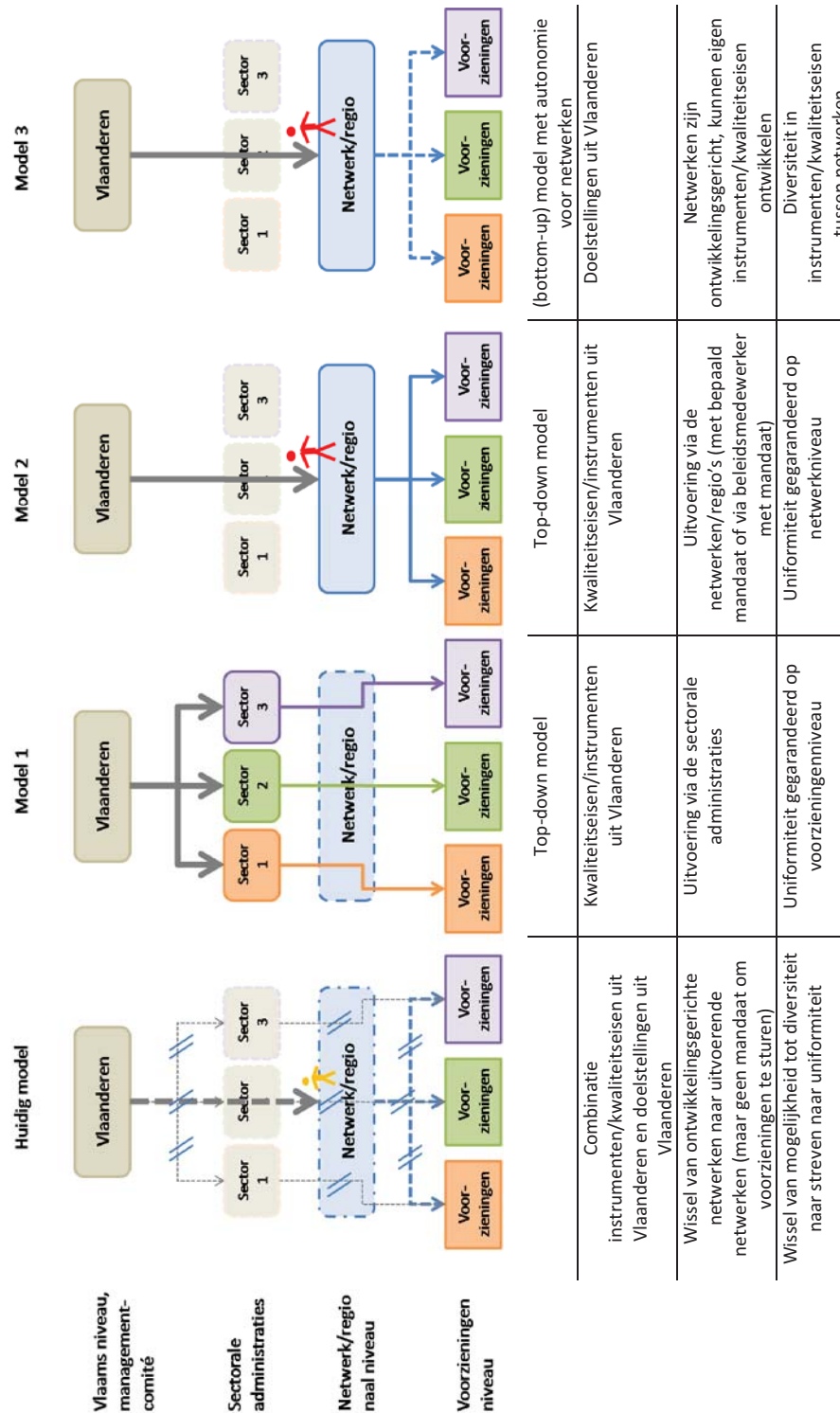
Thema 3: Vlaamse aansturing en regie waar nodig

Figuur: mogelijke governancemodellen voor IJH



Zie bijlage uitgebreide versie

Bijlage 2: governancemodellen



Bijlage 2: governancemodellen

	Huidig model	Model 1	Model 2	Model 3
Wie beslist? over doelstellingen? over instrumenten?	Vlaanderen (maar vaag) Vlaanderen of netwerken/regio's (wisselt)	Vlaanderen Vlaanderen*	Vlaanderen Vlaanderen*	Vlaanderen Netwerken/regio's
Wie voert uit?	Netwerken/regio's	Sectorale administraties en voorzieningen	Netwerken en voorzieningen	Netwerken/regio's
Wie wordt verantwoordelijk gehouden?	?	Sectorale administraties en voorzieningen	Netwerken en voorzieningen	Netwerken/regio's
Cruciale voorwaarden?			• Speelruimte t.o.v. sectoren/sectorale administraties • Duidelijke mandaten voor vertegenwoordigers in de netwerken, vanuit de voorzieningen	• Speelruimte t.o.v. sectoren/sectorale administraties • Duidelijke mandaten voor vertegenwoordigers in de netwerken, vanuit de voorzieningen

* Mits inspraak

Legende schema's:

Volle lijnen: hiërarchische lijnen, organen met een beslissings- en/of uitvoeringsmandaat

Stippellijnen: relatie gebaseerd op onderhandeling, overtuiging

Rood figuurtje: persoon met mandaat om aan te sturen

- **Governancemodellen:**

- Wie stuurt aan? (legt doelstellingen op),
- Wie voert uit?
- Wie heeft de eindverantwoordelijkheid en legt verantwoording af?
- Wie volgt op, houdt toezicht (inspectie, kwaliteitstoezicht, ...)?

- **Link naar projecten in programma:**

- Bvb. project 1 (RTJ) voornamelijk op filosofie van netwerken (meer vrijheid en autonomie voor netwerken/regionale stuurgroep) → meer netwerkaansturing?
- Bvb. project 2 (NRTJ) voornamelijk via hiërarchische apparaat, top-down via sectorale administraties?
- Enz...

Thema 3: Vlaamse aansturing en regie waar nodig (2)

- Expliciteer en communiceer duidelijk:
 - Welke thema's worden Vlaams aangestuurd, volgens model 1?
 - Welke thema's worden Vlaams aangestuurd, volgens model 2?
 - Op welke vlakken krijgen de regio's en netwerken beslissingsruimte volgens model 3?
- Indien Vlaamse aansturing → een sterkere slagkracht voor Vlaamse organen (model 1 of 2)
- Versterk **politieke en bestuurlijke daadkracht** in de toekomstige uitvoering van het IJH decreet:
 - Sterkere terugkoppeling naar de Beleidsraad WVG?
 - Sterkere betrokkenheid van de Minister van Onderwijs?

Thema 3: Vlaamse aansturing en regie waar nodig (3)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Intersectorale zorgtrajecten? Versterk de **regisseursrol** van bepaalde actoren!
 - Indien **opdracht van Vlaamse overheid (model 1, 2)**: bvb. via sterkere sturende rol van beleidsmedewerkers of van toewijzers ITP
 - Indien **opdracht van regio's en/of netwerken (model 2, 3)**: zorg voor een dergelijke regisseursrol voor deze structuren. Louter op basis van 'gedeelde verantwoordelijkheid', zal (volgens ons) moeilijk zijn.
- Helder de **finaliteit van netwerk- en regionale stuurgroep** op:
 - Wat is bevoegdheid, rol, opdracht bij elke beleidslijn? (advies, uitvoering, autonomie?)
 - Wie stuurt aan, met welke middelen?
 - Welke mandaat hebben de leden in het netwerk/de regionale stuurgroep?

Thema 3: Vlaamse aansturing en regie waar nodig (4)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Zonder **duidelijke mandatering vanuit sector en responsabilisering vanuit Vlaanderen** zullen netwerken RTJ en NRTJ niet slagen als instrumenten voor regie, aansturing en afdwinging naar voorzieningen en hulpverleners toe (model 2 en 3)
- Minder Vlaamse instrumenten, meer **kwaliteitseisen** die via regio's, netwerken of sectoren worden omgezet in zinvolle instrumenten of praktijkmodellen.
 - Standardisatie op Vlaams niveau beperkt tot hoogstnoodzakelijke
- Versterk **wederzijds leren** tussen sectoren, netwerken en regionale stuurgroepen.

35

Thema 3: Vlaamse aansturing en regie waar nodig (5)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Inzetten (eventueel poolen) van **financiële middelen** om intersectorale samenwerking te stimuleren. Bvb. om:
 - **regio's en/of netwerken** toe te laten om **knelpunten** te remediëren (cfr. potentieel bij regiogebonden projecten),
 - voor **horizontale financiële stimulansen** voor de toewijzing en continuïteit bij **complexe dossiers** (cfr. nu bij knelpuntdossiers),
 - voor het opzetten van een **marktgericht tenderingsysteem** voor complexe dossiers (cfr. tendering van trajecten voor de integratie van kansgroepen op de arbeidsmarkt).
- **Sectorale subsidies** moeten deels **gekoppeld** worden aan de mate waarin voorzieningen **actief samenwerken** binnen en tussen sectoren.

36

Thema 4: Verhoog de return van overlegstructuren

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Versterk de **mandatering** van (netwerk- en regio-) stuurgroepen **vanuit de sectorale achterban** en de informatiedoorstroming vanuit deze stuurgroepen.
- Versterk of heroriënteer de inbreng vanuit **cliëntvertegenwoordigers** door:
 - Een versterking van de **link tussen cliëntvertegenwoordigers in adviesraad en in regionale stuurgroepen**
 - Meer **ondersteuning van cliëntvertegenwoordigers uit regioteams** of andere aanpak (meer in netwerken betrekken ipv regionale stuurgroep, ervaringsdeskundigen, betrekken op casusoverlegniveau, cliënttoets van instrumenten, ...)

37

Thema 4: Verhoog de return van overlegstructuren (2)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Verscherp opdrachtoomschrijving van de **netwerken** → zoveel mogelijk gericht op **concrete hulpverleningspraktijk** en (daaruitvolgend) ondersteunende instrumentontwikkeling
 - Bv. op case- en cliëntniveau's: netwerken krijgen mandaat om trajecten **te monitoren en bij te sturen** wanneer het fout loopt. De overheid ondersteunt met opvolgingssysteem.
 - Bv. netwerken krijgen gelijkaardige invulling als crisisnetwerken: werken met **hulpprogramma's** rond bepaalde (Vlaams of regionaal aangegeven) thematieken of profielen van jongeren in de jeugdhulp

38

Thema 4: Verhoog de return van overlegstructuren (3)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Rationaliseer overlegcultuur door overlegstructuren af te bouwen (regionale stuurgroepen?), te integreren (netwerken *jeugdhulp* ipv RTJ en NRTJ?) of minstens een éénduidige rol te geven.
 - **regionale stuurgroep**: adviesfunctie, uitvoerende functie of sturende functie? Afhankelijk van functie: samenstelling en mandaat herbeschouwen.
 - **leg structurele linken tussen de overlegstructuren**.
Regionale stuurgroep bvb. als overlegstructuur voor alle voorzitters van de netwerkstuurgroepen (Crisis en RTJ) + cliëntvertegenwoordigers

39

Thema 4: Verhoog de return van overlegstructuren (4)

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Rol van **regioteam**: afhankelijk van governancemodel en doelstellingen van RSG en netwerkstuurgroep.
 - Indien de beleidsmedewerker de **verantwoordelijkheid draagt over de vooruitgang van de regio** → meer mandaat om een regisseursrol op te pakken
 - Indien de rol van de beleidsmedewerker voornamelijk een **ondersteunende en faciliterende rol** is → halvering van beleidsmedewerkers geen goede zet.
 - De regioteams (voornamelijk stafmedewerkers) hebben nood aan **duidelijke rol** in het kader van de regiogebonden projecten, de toegangspoort en knelpuntdossiers. Hoe kunnen zij bijdragen, wat wordt er van hen verwacht?

Thema 5: Niet alles moet perfect zijn, maar in de geest van IJH

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

- Expliciteer in decreet eerst en vooral de nagestreefde doelstellingen, beoogde effecten, opvolgings- en responsabiliseringscriteria.
- Koester bilaterale of trilaterale samenwerkingsakkoorden binnen de geest van IJH
- Zoveel mogelijk gebruik van bestaande ervaring, capaciteit, instrumenten en praktijken