



Vlaams
Parlement

ingediend op **399** (2014-2015) – Nr. 1
19 juni 2015 (2014-2015)

Voorstel van resolutie

van Elke Van den Brandt en Freya Van den Bossche

betreffende de evaluatie
van het decreet Integrale Jeugdhulp

TOELICHTING

Op 1 maart 2014 werd het Vlaamse decreet Integrale Jeugdhulp van kracht. Dat decreet hervormt het landschap van de jeugdhulpverlening ingrijpend. De doelstellingen van het decreet zijn zeer breed gedragen. Het decreet wil inzetten op de vermaatschappelijking van de jeugdhulpverlening en moet de tijdige toegang tot de jeugdhulpverlening organiseren en de flexibiliteit en continuïteit ervan garanderen, met inbegrip van de naadloze overgang naar andere vormen van hulpverlening. Het nieuwe decreet wil gepast omgaan met verontrustende situaties en streeft ernaar in een subsidiair aanbod crisisjeugdhulpverlening te voorzien. Daarnaast behoort ook een maximale participatie in de jeugdhulpverlening tot de doelstellingen. Uiteraard poogt het decreet, zoals de naam al zegt, een integrale aanpak te realiseren bij het organiseren en het aanbieden van jeugdhulpverlening. Helaas worden die doelstellingen in de realiteit niet bereikt. In de commissie Welzijn hebben mensen uit de verschillende delen van de jeugdhulp getuigd over de obstakels en succesfactoren in de werking ervan. De hoorzittingen lieten er geen twijfel over bestaan: het gaat veel verder dan kinderziektes van een nieuw systeem, er zijn structurele aanpassingen nodig. De minister kondigde al een aantal maatregelen aan. Met dit voorstel van resolutie willen de ondertekenaars dat engagement kracht bijzetten en intensifiëren en ook enkele extra maatregelen voorstellen.

De bevraging van 'Zorg voor Veerkracht' binnen de sector maakte het eveneens pijnlijk duidelijk. De sector gelooft in de doelstellingen van het decreet Integrale Jeugdhulp. De sector gelooft echter niet dat die doelstellingen ook in de praktijk vertaald worden. Een deel van de problemen waar de integrale jeugdhulp nu mee kampt, kunnen worden opgelost door extra maar noodzakelijke investeringen. Een deel van de moeilijkheden zal vanzelf worden opgelost zodra het hele werkveld het gewoon is om binnen het nieuwe decretale kader te werken. Een groot deel van de meest fundamentele obstakels staat echter in het decreet. Daarom is het ruim één jaar na de inwerkingtreding van het decreet Integrale Jeugdhulp hoog tijd voor een grondige bijsturing.

Recht op jeugdhulp, wachtlijsten en de intersectorale toegangspoort

Hoewel het capaciteitstekort het grootste knelpunt is in de jeugdhulp, had het decreet niet de ambitie om dat aan te pakken. Door de wachtlijsten kan de overheid aan kinderen en jongeren vandaag de dag het recht op jeugdhulp echter niet garanderen. Er waren in 2014 in totaal 12.600 unieke aanmeldingen aan de intersectorale toegangspoort. Maar in 2014 stonden ook 7427 kinderen en jongeren op een wachtlijst van een voorziening, na de poort. De Vlaamse Regering moet een budgettair groeipad opstellen dat het capaciteitstekort aanpakt. Anders is iedere hervorming in de jeugdhulp gedoemd te mislukken.

De grootste hervorming zit in het systeem van de intersectorale toegangspoort. Een deel van de hulp voor kinderen en jongeren is rechtstreeks toegankelijk. De gespecialiseerde hulp is enkel aanspreekbaar voor kinderen en jongeren die op basis van hun papieren dossier toestemming gekregen hebben van de intersectorale toegangspoort om gebruik te maken van die gespecialiseerde hulp en dus 'door de poort' geraakt zijn. Heel wat hulpverleners uit het voorveld ervaren dat het moeilijk is om een dossier 'door de poort' te krijgen, klagen over een gebrek aan transparantie, stoten op wachtlijsten enzovoort. De sector vreest dat sommige jongeren zelfs niet meer op de wachtlijsten komen, omdat ze niet tot aan de poort geraken, en al zeker niet dóór de poort. Ook die kinderen en jongeren hebben reële problemen, hebben zorg nodig, maar worden niet opgenomen in de cijfers. Het registreren van alle zorgvragen is dus een belangrijk aspect.

Daarnaast werd met de invoering van het decreet Integrale Jeugdhulp een deel van de hulp rechtstreeks toegankelijk gemaakt, dat wil zeggen dat je geen toestemming van de intersectorale toegangspoort nodig hebt om aanspraak te maken op die hulp. Rechtstreeks dus. Toegankelijk blijkt de hulp echter helemaal niet te zijn, wat de naam ook moge beweren. Heel wat kinderen en jongeren botsen ook binnen die rechtstreeks toegankelijke hulp op wachtlijsten. Alleen worden die jongeren niet geregistreerd en blijven ook zij onzichtbaar. De wachtlijsten dalen, maar wel enkel administratief. Ondertussen neemt het aantal meldingen voor crisisjeugdhulp toe. In 2014 was voor achthonderd crisisaanvragen het relevante aanbod bezet; dat zijn achthonderd kinderen en jongeren in een crisissituatie die géén hulp krijgen.

Voorkomen is beter dan genezen

Het nieuwe decreet wil inzetten op vroegdetectie en een brede instap. Beide elementen zijn inderdaad van onschatbare waarde voor een toegankelijke en een doeltreffende jeugdhulp. Maar een brede instap kan je niet louter op papier organiseren. Om een brede instap in de realiteit te organiseren, moet je investeren. Je moet ruimte vrij maken in de takenpakketten van die actoren die de verantwoordelijkheid voor die brede instap en vroegdetectie krijgen. Je moet investeren in voldoende ondersteuning voor die actoren, zodat ze die rol op zich kunnen nemen. Je moet investeren in voldoende capaciteit binnen alle hulpvormen, zodat die brede instap ook echt een instap wordt, zodat je niet telkens tegen een muur van plaatstekorten botst. De verschillende actoren in de brede instap moeten worden versterkt.

Participatie en vraaggerichtheid

In iedere andere stap in het hulpverleningstraject moeten kinderen en jongeren en hun context zo goed mogelijk betrokken worden. Het nieuwe decreet herbevestigt het belang van de participatie van de cliënt en van de vraaggerichtheid van de jeugdhulpverlening. Op papier dan wel. Want hoewel participatie aan de jeugdhulp een van de krachtlijnen van het decreet is, was de afstand tussen de jongere en zijn of haar context met diegene die het hulptraject uittekent, nooit zo groot. De intersectorale toegangspoort beslist louter op basis van een document vol aanvinklijsten of jongere a wel of niet gekoppeld mag worden aan zorgmodule x.

In de oorspronkelijke voorstellen van decreet was er een trajectbegeleider opgenomen. Zo een trajectbegeleider is een garantie voor de betrokkenheid en vertegenwoordiging van de jongere in het hele hulpverleningstraject. Maar in het uiteindelijke decreet, zoals het nu van kracht is, wordt er met geen woord meer gerept over de trajectbegeleider. Een trajectbegeleider is de aanspreekpersoon voor de jongere en zijn of haar context, waakt erover dat de jongere ook de hulp en ondersteuning krijgt die nodig is, en kan ook evalueren of de voorgestelde trajecten de jongere ook effectief versterken. Het is iemand die het verhaal en het dossier van de jongere kent, hem of haar mee begeleidt door het vaak moeilijke jeugdhulplandschap, en hem of haar in elke fase van het traject met kennis van zaken kan helpen. Nu voelen kinderen en jongeren zich te vaak alleen gelaten, moeten ze telkens opnieuw hun verhaal doen, is er niemand die hen en hun geschiedenis kent en hen kan helpen gedurende langere tijd.

Behalve een trajectbegeleider, is er ook behoefte aan een bemiddelingscommissie. Het loopt niet altijd goed, soms botsen de visies van de hulpverleners met die van de jongere of de context. Een bemiddelaar kan bemiddelen tussen hulpverleners, jongeren en gezinnen, zonder zelf partij te kiezen. Dat kan het best een vrijwilliger zijn, maar wel iemand met een mandaat en die losstaat van alle andere actoren. Die functie verschilt van die van een vertrouwenspersoon.

Heel veel kinderen en jongeren hebben ervaring in de jeugdhulp. Het is van belang dat die ervaring ingezet wordt. De jeugdhulp zal sterker en beter worden wanneer hun inzichten meer en beter vertaald worden naar het beleid. Daarnaast is het voor jongeren ook enorm belangrijk om met elkaar in contact te komen, ook wanneer ze niet meer in een hulptraject zitten. Het werk van bijvoorbeeld Cachet-vzw is uniek en bijzonder waardevol. Organisaties als deze verdienen ondersteuning om hun werking breed uit te zetten, en moeten structureel bij het beleid worden betrokken.

Vermaatschappelijking, eigen kracht en eigen regie

Ook vermaatschappelijking van de zorg is zo een doelstelling die verankerd is in het decreet, maar in de verdere uittekening naar de praktijk verloren gegaan lijkt. De huidige organisatie van het jeugdzorglandschap door het decreet Integrale Jeugdhulp gaat eigenlijk in tegen het idee van de vermaatschappelijking van de (jeugd)zorg. Bij 'vermaatschappelijking' staat de eigen regie centraal en wordt er uitgegaan van de eigen kracht en context. Er werd een toegangspoort geïnstalleerd die de jeugdhulpsector controleert in plaats van faciliteert. Die poort neemt de beslissingsmacht weg bij de jongeren, hulpverleners en maatschappij en beweegt dus weg van 'vermaatschappelijking'. Die beweging leest als een teken van wantrouwen ten opzichte van de jongeren, hulpverleners en in brede zin ook de maatschappij. De overheid werd met het nieuwe decreet een actor in het hulpverleningstraject: zij beslist via de intersectorale toegangspoort welke jongere wel of geen zorg krijgt en om welke zorg het gaat. Een A-document is een heel ander instrument dan bijvoorbeeld een ondersteuningsplan. Een ondersteuningsplan gaat uit van de krachten van de kinderen en jongeren en hun context. Het opstellen van zo een ondersteuningsplan zou de sleutel tot hulp moeten zijn.

Wanneer het gaat over participatie en context, is het begrip 'vrijwilligheid' belangrijk. Het is goed dat er gestreefd wordt naar vrijwilligheid, maar dat mag niet betekenen dat de integriteit van een kind in het gedrang komt. De integriteit van het kind moet altijd vooropstaan: dat vereist ook een duidelijkere afbakening van het begrip 'vrijwilligheid'. Ook kinderen en jongeren in een verontrustende opvoedingssituatie moeten immers de hulp krijgen die zij nodig hebben. Daarom moet ook de rol van de ondersteuningscentra jeugdzorg versterkt en verduidelijkt worden.

Vertrouwen en bureaucratie

Met het nieuwe decreet Integrale Jeugdhulp ontstond er eveneens een grote kloof tussen wat hulpverleners willen doen, namelijk jongeren in moeilijkheden helpen, en datgene waar ze in het nieuwe systeem in de praktijk mee bezig zijn, namelijk het doorlopen van arbeidsintensieve bureaucratische procedures. Er is een grote breuklijn tussen wat mensen in de sector zinvol vinden en wat ze moeten doen. Dat is nefast voor de sector. Het beleid staat te ver af van het werkveld. Begeleiders stoppen heel veel tijd in registraties waar ze zelf de zin niet van inzien, terwijl zij eigenlijk gewoon hun werk willen doen. En ondertussen draait de sector door. Er is opnieuw behoefte aan vertrouwen in de sector en een afbouw van de bureaucratie.

Het kan niet de bedoeling zijn dat jeugdhulpverleners hun dagen moeten vullen met het invullen van een A-document, tijd die ze niet kunnen besteden aan de jongere zelf. Het kan niet de bedoeling zijn dat het oordeel van jeugdhulpverleners die dag in dag uit met de kinderen en jongeren zelf werken, telkens opnieuw gevalideerd moet worden door een team indicatiestelling op basis van een papieren document, zonder dat dat team de jongere zelf ooit ziet of spreekt. Het kan niet de bedoeling zijn dat de procedures en de regels ertoe leiden dat niemand nog contactpersoon-aanmelder wil zijn omdat het te tijdrovend is, niet verloond wordt, en te ver afstaat van de jongere zelf. Mensen durven ook soms die verantwoordelijkheid niet te nemen omdat ze die moeten dragen tot er effectieve hulp geboden wordt, wat

door de wachtlijsten heel lang kan duren. En het kan niet zijn dat het jargon waarmee gewerkt wordt voor jongeren en hun familie, net zoals voor begeleiders en hulpverleners, te moeilijk, te technisch en te ingewikkeld is.

De procedures en regels die gelden binnen de voorzieningen van Jongerenwelzijn en de procedures en regels die gelden binnen de voorzieningen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap moeten ook dringend op elkaar afgestemd worden. Nu kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een jongere verhuist van de ene voorziening naar een andere, en plotseling geconfronteerd wordt met andere regels over betalingen (wat wel en niet aangerekend wordt aan de jongere), wat tot heel wat onbegrip leidt bij de jongere en zijn omgeving, en verwarring bij begeleiders en toewijzers.

Sommige kinderen hebben langer behoefte aan dezelfde hulpmodule in de jeugdzorg dan andere kinderen. Geef hulpverleners het vertrouwen om zelf in te schatten hoe lang een kind een bepaalde begeleiding nodig heeft, in plaats van de duur van een module van bovenaf voor elk kind, ongeacht zijn of haar precieze behoeften, vast te leggen. Maak de duur en de opvolging van jeugdhulpmodules flexibeler en afhankelijk van de behoeften van het kind, in plaats van ze van bovenaf te bepalen.

Geef hulpverleners het vertrouwen zelf te kunnen inschatten aan welke vorm van hulp een kind behoefte heeft of om te beslissen over de overgang naar een meer aangepaste vorm van hulp. Laat hulpverleners al starten met die hulp op het moment dat een aanvraag ervoor wordt ingediend, in plaats van hen te moeten laten wachten op de goedkeuring van de integrale toegangspoort, die soms een half jaar op zich kan laten wachten. Al die tijd wachten kinderen en jongeren met reële behoeften en problemen op hulp.

Het stopt niet op 18 (of 21 of 23)

Het is niet omdat een jongere achttien jaar wordt, dat de zorgbehoefte plotseling verdwijnt. In sommige gevallen kan de leeftijd tot waarop een jongvolwassene in de jeugdzorg blijft, opgetrokken worden. Toch is dat niet voldoende om een zachte en flexibele overgang naar de volwassenenzorg (of naar een einde van de zorg) te garanderen. De jeugdhulp en de volwassenenhulp moeten aansluiten op elkaar. Dat betekent dat ook het aanbod voor volwassenen uitgebreid moet worden en de tekorten voor (jong)volwassenen weggewerkt moeten worden.

Jongeren die in een instelling verblijven, hebben behoefte aan een zachte overgang naar zelfstandig wonen. Daar kunnen ze begeleid worden en, indien mogelijk, (tijdelijk) terugkeren. Dat jongeren onder druk van de wachtlijsten vroeger dan goed is, een instelling moeten verlaten, is niet aanvaardbaar.

Elke VAN DEN BRANDT
Freya VAN DEN BOSSCHE

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op het decreet betreffende de integrale jeugdhulp van 12 juli 2013 en het uitvoeringsbesluit van 21 februari 2014;
- gehoord de niet-aflatende signalen uit de sector naar aanleiding van de invoering van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp, met betrekking tot de organisatie, de capaciteitsproblemen en de werkdruk binnen de sector;
- gelet op de nijpende situatie op het terrein en de aanhoudende wachtlijsten waar jongeren in probleemsituaties en hun omgeving mee geconfronteerd worden;
- gehoord de kritische noten van de verschillende sprekers die tijdens de hoorzittingen over het decreet betreffende de integrale jeugdhulp, in de commissie Welzijn tussen 21 april 2015 en 2 juni 2015, aan bod kwamen;
- overwegende dat het decreet betreffende de integrale jeugdhulp, dat op 1 maart 2014 van kracht ging, ruim één jaar na de inwerkingtreding een grondige bijsturing nodig heeft;
- vraagt de Vlaamse Regering:
 - 1° het recht op jeugdhulp te garanderen. Dat betekent een budgettair groeipad vastleggen om de capaciteitsuitbreiding te realiseren die gezien de behoeften in zowel de rechtstreeks als de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp hoogstnoodzakelijk is. Zorgvragen van kinderen en jongeren moeten zo snel mogelijk gehoord en beantwoord kunnen worden. Krachtige inspanningen ter versterking en uitbreiding van de capaciteit van de brede instap en vroegdetectie en van de rechtstreeks toegankelijke gespecialiseerde hulp zijn nodig om te voorkomen dat het crisisopvangnetwerk, dat nu al geconfronteerd wordt met een explosieve toename van hulpvragen, tot het reguliere netwerk verwordt;
 - 2° op een uniforme en gecentraliseerde wijze alle zorgvragen van kinderen en jongeren, zowel voor de rechtstreeks als de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp, binnen het kader van het decreet Integrale Jeugdhulp te registreren, om zo op een transparante en eenduidige wijze de behoeften binnen de sector in kaart te brengen. Alleen door elke zorgvraag effectief te registreren kan Vlaanderen weten welke hulp waar nodig is, en zijn beleid hierop afstemmen;
 - 3° onverwijld het initiatief te nemen om een werkgroep Deregulering aan te stellen die de decretaal vastgelegde regelgeving evalueert om tot aanbevelingen te komen met als doel de regeldruk binnen de sector op korte termijn te verminderen;
 - 4° de rol van de intersectorale toegangspoort te wijzigen in een ondersteunende en faciliterende rol die de intersectorale werking stroomlijnt en vereenvoudigt. De intersectorale poort moet functioneren als intersectoraal aanspreekpunt voor hulpverlening uit zowel de eerste lijn als de gespecialiseerde hulp;
 - 5° het A-document om te vormen tot een begeleidingsplan, waarin de hulpverlener en de jongere het nodige hulpverleningstraject uittekenen. Dat begeleidingsplan is administratief eenvoudiger in te vullen, staat in rechtstreekse relatie tot het verdere hulpverleningstraject van de jongere en gaat uit van de kracht van de jongere en zijn context. De opstelling van het begeleidingsplan moet kostendekkend beloond worden;

- 6° vertrouwen terug te geven aan jeugdhulpverleners en hun de mogelijkheid te geven jeugdhulpmodules flexibeler in te zetten, op maat van de behoeften van het kind;
- 7° het invoeren van een trajectbegeleider, die de jongere volgt tijdens zijn of haar gehele hulpverleningstraject en die de rechten van de jongere bewaakt;
- 8° de procedures en regels die gelden binnen de voorzieningen van Jongerenwelzijn en de procedures en regels die gelden binnen de voorzieningen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap op elkaar af te stemmen;
- 9° te allen tijde de jongere en zijn of haar context zo maximaal mogelijk te betrekken bij het hulpverleningstraject en de beslissingen die daarin worden genomen;
- 10° de rol van de ondersteuningscentra jeugdzorg te verduidelijken en te versterken, en hen sneller en actiever te laten optreden wanneer hulpverleners menen dat de integriteit van het kind in het geding is. De integriteit van het kind moet altijd voorop staan; dat vereist ook een duidelijkere afbakening van het begrip 'vrijwilligheid';
- 11° werk te maken van een goede begeleiding van jongeren in de jeugdhulp bij de overgang naar de volwassenheid en van een zachte, begeleide en een aan de behoeften van de jongere aangepaste overgang van leven in een voorziening naar zelfstandig wonen;
- 12° een onafhankelijke bemiddelingscommissie in te voeren, die kan bemiddelen tussen hulpverleners, jongeren en gezinnen;
- 13° jongeren met ervaring in de jeugdhulpverlening te betrekken bij het uitwerken en opvolgen van het beleid en verenigingen die deze jongeren samenbrengen, adequaat te ondersteunen.

Elke VAN DEN BRANDT
Freya VAN DEN BOSSCHE