

# Advies

## Voorontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp

Brussel, 19 september 2012

Adviesvraag: voorontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp  
Adviesvrager: Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen  
Ontvangst adviesvraag: 3 juli 2012  
Adviestermijn: 30 dagen (verlengd tot midden september)

Goedkeuring raad: 19 september 2012 (schriftelijke stemming)

# Inhoud

Krachtlijnen .....	4
Ontwerpadvies .....	7
1. Situering adviesvraag.....	7
2. Korte terugblik .....	7
3. Nieuw decreet IJH is de juiste beleidskeuze.....	8
4. Belangrijke aandachtspunten .....	9
4.1. Performantie .....	9
4.2. Toegankelijkheid.....	13
4.3. Kwaliteit .....	16

# Krachtlijnen van het advies

De SAR WGG verwelkomt het voorontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp (IJH). Dit kaderdecreet is een belangrijk beleidsinitiatief dat de minderjarigen, hun ouders en, in voorkomend geval, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving<sup>1</sup> hoort te versterken, en nieuw leven blaast in de integralisering van de jeugdhulp in Vlaanderen. De raad wenst betrokken te blijven bij de uitvoering van dit decreet.

De SAR WGG wenst een aantal elementen onder de aandacht te brengen die onderbelicht blijven in het voorontwerp van decreet. Het betreft een aantal opmerkingen en bekommernissen die betrekking hebben op de performantie, toegankelijkheid en kwaliteit van IJH. Dit zijn belangrijke uitgangspunten van de visie van de SAR WGG op zorg, van Maatschappelijk Verantwoorde Zorg.<sup>2</sup>

## Aandachtspunten voor een performante IJH

- Het is belangrijk dat het onderscheid tussen doel en middel van de IJH glashelder wordt geformuleerd. Integrale jeugdhulp moet betrekking hebben op minderjarigen die hulp behoeven. Dit moet de doelstelling zijn. Het middel hiertoe is samenwerking en afstemming in de jeugdhulp.
- IJH mag niet stoppen bij de intersectoralisering van de jeugdhulp. Het is absoluut noodzakelijk om ook andere beleidsdomeinen te betrekken. De performantie, kwaliteit en toegankelijkheid van de hulpverlening kan maar toenemen als er voldoende aandacht wordt geschonken aan de omgeving waarbinnen het integrale jeugdhulpverleningsprogramma functioneert.
- Er moet meer aandacht zijn voor preventie.
- Het op te richten expertisecentrum diagnostiek is een goed initiatief maar er dient duidelijkheid over te worden verschaft.
- Naar aanleiding van de zesde staatshervorming zal het jeugdsanctierecht worden overgeheveld. Hoe zal hier rekening mee worden gehouden binnen het kader van de opname van de gerechtelijke jeugdhulp in het landschap van de IJH?
- De SAR WGG is van plan om de actoren die vertegenwoordigd zijn in de adviesraad IJH maar niet in de SAR WGG structureel te betrekken in de toekomstige advisering.
- Er rijzen vragen m.b.t. het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp. Kan de verhoopde beleidsoutput gerealiseerd worden zonder een duidelijke aansturing vanuit de regio?
- De administratieve lasten voor aanmelding bij de toegangspoort en de gemandateerde voorzieningen moeten tot een minimum beperkt blijven.

---

<sup>1</sup> Verder in deze tekst wordt de term ‘minderjarigen’ gebruikt voor de formule “*minderjarigen, hun ouders en, in voorkomend geval, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving*”.

<sup>2</sup> SAR WGG, *Visienota Maatschappelijk Verantwoorde Zorg*, 24 februari 2010. [www.sarwgg.be](http://www.sarwgg.be)

- IJH kan maar slagen als er ook financiering is daar waar nodig en dit op evenredige basis. Naast autonomie zijn ook financiële prikkels nodig om de draagkracht van en het draagvlak voor IJH te vergroten.

## Aandachtspunten voor een toegankelijke IJH

- De lakmoesproef voor het in het decreet ingeschreven “recht op jeugdhulp” is de daadwerkelijke realisering ervan. De in het decreet toegevoegde beperkingen van dit recht op basis van aanbod en budget wijzen op een aanbodgerichte instelling wat betreurenswaardig is.
- Vermaatschappelijking van de hulp is belangrijk. Inzetten op de eigen krachten van minderjarigen mag echter in geen geval leiden tot de verschuiving van de maatschappelijke zorgverantwoordelijkheid ten aanzien van minderjarigen.
- Performante en toereikende rechtstreeks toegankelijke hulp is een kritische succesfactor van IJH. Rechtstreeks toegankelijke hulp hoeft echter niet in alle gevallen een tussenstap te zijn naar de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp. Wanneer aangewezen voor de cliënt moet de toegangspoort immers direct kunnen ingeschakeld worden om de nodige hulp te bieden. Daarnaast is de raad niet te vinden voor de opname van de 30%-regel in het kaderdecreet. De versterking van de rechtstreeks toegankelijke hulp moet gebaseerd zijn op evidentie en bij voorkeur aan de hand van een groeipad. Het is niet duidelijk waar de in het decreet opgenomen 30% vandaan komt. Verder is over de (mate van) toegankelijkheid van modules die worden ingezet in een hulpprogramma nergens iets te vinden in het voorontwerp van decreet.
- Het is van belang dat er een gezonde, volwassen onderhandelingsrelatie tot stand komt tussen de intersectorale toegangspoort en de aanbieders inzake de dossiers met de hoogste prioriteit. Er moet worden uitgegaan van een opnameverantwoordelijkheid en niet van een opnameplicht.

## Aandachtspunten voor een kwaliteitsvolle IJH

- Hoewel het een goede zaak is dat dit voorontwerp van decreet een aantal rechten en principes van minderjarigen versterkt blijft participatie maar een beperkte invulling krijgen. De raad acht het betrekken van de minderjarige – van micro- tot macroniveau – een belangrijk principe. Er is voldoende *goodwill*, tijd en ondersteuning nodig om dit te realiseren. Daarnaast moet er ook voldoende aandacht uitgaan naar een laagdrempelige, duidelijke en verstaanbare communicatie naar minderjarigen toe vanuit de voorzieningen en administraties.
- De continuïteit in het voorontwerp van decreet veronderstelt dat alle jeugdhulpaanbieders die betrokken zijn bij de hulpverlening samen verantwoordelijk zijn voor de continuïteit. Wie draagt echter de eindverantwoordelijkheid? Garandeert dit voorontwerp van decreet voldoende continuïteit in hulpverlening en duidelijkheid over verantwoordelijkheid om trajectbegeleiding overbodig te maken? Verder vraagt de raad hoe dit voorontwerp van decreet zich zal verhouden ten opzichte de mogelijke toekomstige uitbreiding van art. 107 van de ziekenhuiswet in relatie tot de doelgroep kinderen?

- Er zal een registratiesysteem worden ontwikkeld dat de samenwerking en afstemming van de sectoren moet faciliteren. Alles staat of valt met een transparant, duurzaam, innovatief en afgestemd registratiesysteem. In hoeverre zit de ontwikkeling hiervan al in de pijplijn? Hoe zal dit worden afgestemd met de systemen van andere zorgvelden en –administraties en met het GEWIN-decreet?

Het is noodzakelijk om de outcome van de IJH te meten. Hiervoor zijn meetbare indicatoren vereist, een nulmeting, periodieke evaluaties en voldoende aandacht voor de tevredenheid van minderjarigen. De raad vraagt om reeds op korte termijn een zinvol evaluatiemoment in te bouwen.

# Advies

## 1. Situering adviesvraag

Op 3 juli ontving de SAR WGG een adviesvraag van minister Jo Vandeurzen over het voorontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp. De adviestermijn bedraagt 30 dagen. Op vraag van de SAR WGG werd de adviestermijn verlengd tot midden september 2012. Dit advies kwam tot stand na een Raadsvergadering en een vergadering van de Vaste Werkgroep van de SAR WGG. Het werd in consensus goedgekeurd na schriftelijke stemming op 19 september 2012.

In het streven naar een meer vraag- en cliëntgerichte zorg werd bijna tien jaar geleden gestart met Integrale Jeugdhulp (IJH). Met IJH zou ervoor gezorgd worden dat sectoren en administraties meer samenwerken. Samenwerking zou moeten leiden tot een meer afgestemde zorg waarbij het jeugdhulpaanbod overzichtelijk, toegankelijk, vraaggestuurd en subsidiair wordt ingezet.

De doelstellingen en de werking van Integrale Jeugdhulp werden in het decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp gegoten. Ondertussen blijkt dat het decreet tekort schiet op een aantal punten om Integrale Jeugdhulp daadwerkelijk te realiseren.

Het nieuwe voorontwerp van decreet vervangt het huidige decreet van 7 mei 2004. Het beoogt om aan minderjarigen, hun ouders en in voorkomend geval hun opvoedingsverantwoordelijken, en de betrokken personen uit hun leefomgeving die daar nood aan hebben, zorg op maat te bieden. Dit moet het resultaat zijn van sectoroverschrijdende samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders en intersectorale afstemming van het jeugdhulpaanbod. De bijsturing van IJH, de organisatie van een brede instap voor rechtstreeks toegankelijke hulp, de installatie van een intersectorale toegangspoort en de optimalisering van de sluis- en bufferfunctie naar de gerechtelijke jeugdhulp zijn belangrijke elementen in dit decreet.

Dit voorontwerp van decreet is een kaderdecreet. De Vlaamse Regering zal hier dus verder vorm aan moeten geven en de grote lijnen verfijnen in uitvoeringsbesluiten. De SAR WGG wenst betrokken te blijven in de uitvoering van het decreet.<sup>3</sup>

## 2. Korte terugblik

Het debat over de 'integralisering' van de jeugdzorg is eind jaren negentig van de vorige eeuw begonnen met de hoorzittingen in de 'Commissie ad hoc Bijzondere Jeugdbijstand' van het Vlaams parlement. Al snel werd duidelijk dat de problemen de sector

---

<sup>3</sup> Volgende besluiten zijn voorzien: BVR intersectorale toegangspoort, BVR omgaan met verontrustende situaties en de gemandateerde voorzieningen, BVR toegang tot de jeugdhulp en de continuïteit van de jeugdhulp, BVR crisisjeugdhulp, BVR beleidsafstemming in de jeugdhulp (structuren, middelen en registratie).

van de Bijzondere jeugdzorg overstegen. Ook in andere sectoren in de jeugdhulpverlening werden immers knelpunten gesignaleerd.

Het verhaal is gekend. In de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg werd een probleemanalyse gemaakt en werden 42 aanbevelingen gemaakt. Deze vormden de basis voor het Strategisch Plan Integrale Jeugdhulpverlening waarin de principes en strategieën van de jeugdhulpverlening werden uitgetekend.<sup>4</sup> Na een experimentele periode kwam er in 2004 een wetgevend kader tot stand in de vorm van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. Het decreet betreffende de integrale jeugdhulp was een kaderdecreet dat uitvoering kreeg in besluiten.

De implementatie van het decreet kende hoogtes en laagtes. Integrale Jeugdhulp is immers een complexe en omvattende onderneming die verschillende sectoren en niveaus vat. Daarenboven heeft Integrale Jeugdhulp slechts kans op slagen als alle actoren er blijven in geloven (draagvlak) en er daadwerkelijk aan werken (realisatie).

In 2011 werd de efficiëntie en de effectiviteit van de implementatie van het decreet betreffende integrale jeugdhulp geëvalueerd door het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven. Het onderzoek bevestigde dat er heel wat belangrijke stappen gezet zijn in de richting van integrale jeugdhulp maar dat het doel (doorwerking naar de praktijk van de hulpverlening) nog niet bereikt is. In het onderzoek worden ook een aantal pertinente aanbevelingen geformuleerd: explicitering van het einddoel van IJH en de elementen om dit te bereiken; vermijden dat IJH een aparte sector wordt; regie waar nodig, autonomie waar het kan; en de rationalisatie van overlegstructuren.<sup>5</sup> In dit evaluatieonderzoek werd evenwel geen uitspraak gedaan over effecten van IJH op de cliënt (microniveau). Dit onderzoek heeft mede geleid tot de opmaak van een nieuw decreet.

### **3. Nieuw decreet IJH is de juiste beleidskeuze**

In het Vlaamse regeerakkoord, de beleidsnota WVG 2009-2014 en de beleidsbrieven van minister Vandeurzen werd IJH telkenmale als een belangrijk dossier geduid dat evaluatie en consolidatie behoeft. Ondertussen heeft een gedegen wetenschappelijke evaluatie daadwerkelijk plaatsgevonden; en door de opmaak van een nieuw decreet wordt nu gepoogd om de IJH te consolideren. Dit is een uitermate belangrijk beleidsinitiatief dat geen moment te vroeg komt. Het voorontwerp van decreet blaast nieuw leven in de visie op minderjarigen en de intersectoralisering van de jeugdhulp.

Voor de raad is de noodzaak aan maximalisatie van het welzijn van minderjarigen in de jeugdhulp - door de integralisering van de jeugdhulp, aan de hand van o.m. de intersectoralisering van de bestaande sectoren – van groot en urgent belang. Daarom is de

---

<sup>4</sup> DE KOSTER, K., 'De jeugdzorg van tegenwoordig. Het hervormingsproces naar een Integrale jeugdhulpverlening in Vlaanderen', Academia Press, Gent, 2007, p. 5-16.

<sup>5</sup> TOMME, N., VERHOEST, K. & VOETS, J., 'Evaluatie van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de Integrale Jeugdhulp', K.U.Leuven - Instituut voor de Overheid, 31 januari 2011, p. 122-132.



SAR WGG uitermate tevreden dat minister van WVG, Jo Vandeurzen, geopteerd heeft voor de opmaak van een nieuw decreet. Met een nieuw decreet kan men de visie op en de werking van Integrale Jeugdhulp op zulk een wijze hervormen zodat deze kwaliteitsvol, performant, sociaal rechtvaardig, relevant en toegankelijk is - Maatschappelijk Verantwoord is.<sup>6</sup> De decretale verankering van een aantal fundamentele hoekstenen, concepten en wijzigingen die op logische wijze samenhangen is hiervoor noodzakelijk.

De SAR WGG wenst verder in dit advies zich over de grote lijnen uit te spreken en een aantal elementen onder de aandacht te brengen die onderbelicht blijven in onderhavig voorontwerp van decreet. Er worden een aantal lacunes vermeld die rechtstreeks kunnen worden teruggebracht tot 'performantie', 'kwaliteit' en 'toegankelijkheid', essentiële uitgangspunten van Maatschappelijk Verantwoorde Zorg.

## 4. Belangrijke aandachtspunten

### 4.1. Performantie

Performante hulpverlening is hulpverlening die in (meer) maatschappelijk welzijn resulteert. Het principe van performantie is gestoeld op de componenten: doelmatigheid, doeltreffendheid, preventie, duurzaamheid en subsidiariteit.

In het voorontwerp van decreet worden een aantal tendensen, keuzes en structuren bevestigd of in het leven geroepen en uitgewerkt. Ze moeten in principe leiden tot performante IJH. Denken we aan de decretale verankering van de Vertrouwenscentra Kinder mishandeling of aan de intersectorale toegangspoort. De conceptualisering van de toegangspoort doet veel verhopen. De toegangspoort moet er garant voor staan dat de beschikbare, niet-rechtstreeks toegankelijke hulp van de betrokken sectoren, enkel kan worden ingezet op grond van een van het aanbod onafhankelijke indicatiestelling, en dat ze prioritair wordt toegewezen aan diegenen die er het meeste behoefte aan hebben. Het principe van de subsidiariteit zit er sterk in vervat. Via de onafhankelijke indicatiestelling, opsplitsing van indicatiestelling en jeugdhulpregie... kan efficiëntie en effectiviteit geboekt worden.

Gerechtigde hulp werd uit het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand gelicht en opgenomen in dit voorontwerp van decreet. Ook dit is een goede zaak vanuit het oogpunt van performantie: de gerechtigde hulp wordt werkelijk deel van het landschap van de integrale jeugdhulpverlening. Ook de bepaling dat de jeugdrechter verschillende maatregelen kan combineren kan leiden tot meer doeltreffende hulpverlening.

Toch zijn er ook een aantal lacunes en elementen in het voorontwerp van decreet die vragen oproepen.

---

<sup>6</sup> SAR WGG, *Visienota Maatschappelijk Verantwoorde Zorg*, 24 februari 2011. [www.sarwgg.be](http://www.sarwgg.be)

## Doel ≠ middel

Het is belangrijk dat het onderscheid tussen doel en middel glashelder wordt geformuleerd in dit decreet. In de missie van het voorontwerp van decreet worden de minderjarige en hulp op maat centraal gesteld. Voor wat de doelstelling betreft kan in het voorontwerp van decreet gelezen worden dat IJH betrekking heeft op samenwerking en afstemming in de jeugdhulp, met een gezamenlijk engagement als doel, ten bate van minderjarigen. Hiervoor wordt ingezet op 7 hoofddoelstellingen: vermaatschappelijking, tijdige toegang, flexibiliteit en continuïteit, gepast omgaan met verontrustende situaties, subsidiair aanbod crisisjeugdhulpverlening, participatie integraal aanbod.

Dat de doelstelling van IJH opgenomen wordt in dit voorontwerp van kaderdecreet is een goede zaak. De doelstelling valt echter niet samen met het streven naar hulpverlening die de minderjarige centraal stelt. De algemene doelstelling vermeldt de minderjarige maar vertrekt vanuit het punt dat IJH betrekking heeft op sectoren die moeten samenwerken. Hiermee blijft een aanbodgericht perspectief de ondertoon voeren. Er is met andere woorden nog steeds geen kristalhelder onderscheid tussen doel en middel. Het doel moet het welzijn van de minderjarige (het microperspectief) zijn - in de visietekst die werd voorgesteld op de Staten-Generaal Jeugdhulp in 2020 wordt gesproken van een “*empowerende jeugdhulp*” die “*het kind en de jongere als actor in het traject en als coproducent van zijn zorgtraject*” ziet.<sup>7</sup> De middelen zijn de structuren en processen zoals o.a. de toegangspoort en de netwerken (het mesoniveau) maar ook de beleidsniveaus (macroniveau) en uiteraard de hieruit resulterende en noodzakelijke mentaliteitswijzigingen. Samengevat moet Integrale Jeugdhulp “betrekking hebben op minderjarigen die hulp behoeven” en niet “op de samenwerking en afstemming in de jeugdhulp” zoals nu opgenomen in artikel 8.

## Bruggen naar andere beleidsdomeinen

Integrale Jeugdhulp moet aansluiten op de leefwereld van minderjarigen. De verschillende sectoren die jeugdhulp aanbieden laten samenwerken en de brug naar de gerechtelijke jeugdhulp zijn hiervoor noodzakelijk. De intersectoralisering is op zich reeds een heuse onderneming. Toch moet een visie op de Integrale Jeugdhulp van de toekomst meer zijn dan een stroomlijning van de samenwerking van zeven sectoren en de brug naar gerechtelijke jeugdhulp. Ook in de visietekst van de Staten-Generaal Jeugdhulp wordt nadrukkelijk gewezen op het feit dat de jeugdhulp verder gaat “*dan het op elkaar afstemmen van de bestaande sectoren*”.<sup>8</sup>

Het is absoluut noodzakelijk om op termijn andere beleidsdomeinen te betrekken. Er moet worden gestreefd naar “*één jeugdhulp binnen de ruimere samenleving*”. In de visietekst Staten-Generaal lezen we verder: “*ook andere actoren spelen (on)rechtstreeks een rol. Zonder volledig te willen zijn benoemen we het algemene gezinsbeleid, de sport en recreatie, de opbouw van het sociaal weefsel en het lokaal sociaal beleid. We leggen de nadruk op de vermaatschappelijking van de (jeugd)zorg. Zodoende kunnen bruggen gebouwd en verbanden gelegd worden met de samenle-*

---

<sup>7</sup> Staten-Generaal Jeugdhulp, ‘Met de kracht van de jeugd!’, 18 juni 2012, p. 22

<sup>8</sup> Ibid.

ving en kan de zorg effectief 'integraal' worden."<sup>9</sup> Ook in de Motie van Aanbeveling inzake de Maatschappelijke Beleidsnota Jeugdzorg van het Vlaams Parlement, werd een verdienstelijke poging gedaan om te wijzen op de noodzaak aan een beleidsdo-  
meinoverschrijdende strategie.<sup>10</sup>

De performantie maar uiteraard ook de kwaliteit en toegankelijkheid van de hulpverle-  
ning kan maar toenemen als er voldoende aandacht wordt geschonken aan de omge-  
ving waarbinnen dit hulpverleningssysteem functioneert. Het is immers zaak om de  
zogenaamde structurele en intermediaire factoren die onwelzijn (en ongezondheid)  
veroorzaken in ogenschouw te nemen. De structurele determinanten gaan over het  
sociaal beleid (arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs, sociaaleconomische positie en ga  
zo maar door). Met onderwijs heeft IJH wel een band maar voor de rest blijft de focus  
op intermediaire factoren zoals leefsituatie en psychosociale factoren.<sup>11</sup> Dwarsverbin-  
dingen naar het gezondheidsbeleid, het bredere gezinsbeleid, huisvestingsbeleid,  
jeugdbeleid, sportbeleid, beleid inzake ruimtelijke ordening en zo meer, die dan ook  
daadwerkelijk hun vertaling moeten vinden op het terrein en de dagdagelijkse realiteit,  
zijn noodzakelijk.

Een lichtpunt ter zake is de intersectoralisering van het begrip 'problematische opvoe-  
dingssituatie' (POS) door het om te dopen in 'verontrustende situatie'. Het betreft een  
taalkundige illustratie voor de conceptuele omslag die gemaakt werd. Met 'verontrust-  
ing' vertrekt men immers niet meer van een problematische 'opvoedingssituatie', maar  
eerder van een problematische 'leefsituatie' waarmee erkend wordt dat problemen  
vaak complex zijn en meestal niet louter gelieerd zijn aan het thuismilieu maar ook aan  
de omgeving.<sup>12</sup>

## Meer aandacht voor preventie

Preventie is een zeer belangrijk element van performante hulpverlening omdat preven-  
tie welzijns(- en gezondheids)winst creëert. Toch is hier weinig rond te vinden in het  
voorontwerp van decreet. Preventie kan breed worden ingevuld. Het moet gaan over  
jeugdhulpverleners die permanent moeten denken hoe problemen bij hun cliënten  
voorkomen hadden kunnen worden. Een preventieve reflex is dus een fundamentele  
opdracht voor elke hulpverlener. Daarnaast worden onder preventie ook structuren en  
initiatieven verstaan die probleemvoorkomend werken. Hier zijn bruggen nodig naar  
andere hulpvormen (pleegzorg, opvoedingsondersteuning...) en beleidsdomeinen  
(huisvesting, ruimtelijke ordening, jeugdbeleid...) (cfr. hierboven).

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 23.

<sup>10</sup> VLAAMS PARLEMENT, 'Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg. Motie van aanbeveling', 27 juni 2011, stuk 1190, p. 4-9.

<sup>11</sup> Voor meer informatie over structurele determinanten en intermediaire factoren in welzijn en integrale zorg cfr.: HERMANS, K., 'Sociaal werk en integrale zorg', LUCAS K.U.Leuven, presentatie gegeven voor de SAR WGG op 20 mei 2011.

<sup>12</sup> Hierbij moet evenwel een kanttekening gemaakt worden bij de (niet-limitatieve) opsomming in de Memorie van Toelichting over wat verontrustende situaties kunnen zijn. Volgende zinsnede maakt deel uit van de opsomming: "Voorbeelden van verontrustende situaties kunnen zijn: (...) jonge ouder(s) die geconfronteerd worden met een veelheid van obstakels zoals huisvesting, laag inkomen..." (p.12). Deze elementen zijn symptomen en dus moet in dergelijke situaties de focus liggen op het inzetten op (betere) huisvesting, (voldoende) inkomen... Nu bestaat het gevaar dat deze (jonge) kwetsbare gezinnen in een spiraal van steeds meer en gedwongen jeugdhulpverlening terechtkomen.

## Vaagheid omtrent het expertisecentrum diagnostiek wegwerken

Voor de diagnostiek en indicatiestelling in de intersectorale toegangspoort zal worden gebruik gemaakt van instrumenten die gevalideerd zijn door een nog op te richten expertisecentrum diagnostiek. De SAR WGG verwelkomt dit initiatief. In het voorontwerp van decreet wordt een juridische grondslag voorzien voor dit Expertisecentrum maar wordt verder niet ingegaan op de vorm die het zal aannemen.

Er rijzen een aantal vragen bij de concrete uitwerking ervan. Hoe zal dit worden georganiseerd? Wordt dit een overheidsinstelling? Of worden ook andere stakeholders betrokken? Hoe zal dit worden gefinancierd? Hoe zullen protocollen worden ontwikkeld. Welk inschalingsinstrument zal voorzien worden? Hoe wil men expertise van de doelgroepen een plaats geven? Maar ook: dit centrum zal over IJH heen opereren, wordt veronderstelt, maar is het de bedoeling om de actieradius ervan op termijn uit te breiden naar heel WVG?

## Gerechtelijke jeugdhulp van morgen

De afstemming van de gerechtelijke jeugdhulp met IJH door de opname in het voorontwerp van decreet is een stap vooruit in de richting van de gerechtelijke jeugdhulp van de toekomst. Toch rijzen ook hier enkele vragen. Wat is de plaats van de gemeenschapsinstellingen in het geheel? Hoe zal er rekening worden gehouden met de overheveling van het jeugdsanctierecht n.a.v. de zesde staatshervorming? De bevoegdheidsoverdracht leidt immers tot een meer coherent bevoegdheidspakket m.b.t. gerechtelijke dwangmaatregelen ten aanzien van minderjarigen die verdacht worden van het plegen van een als misdrijf omschreven feit (MOF).<sup>13</sup> Zal de opname van de gerechtelijke jeugdhulp in dit voorontwerp van decreet impact hebben op de werklust van de sociale diensten? Tot slot werden de gerechtelijke maatregelen uit het decreet bijzondere jeugdbijstand gelicht maar werd de kans gemist om ze te actualiseren.

## Adviesraad Integrale Jeugdhulp

In het voorontwerp van decreet lezen we dat de adviesraad IJH wordt opgeheven vanaf 1 januari 2015. Vanaf dan zal advisering over IJH worden overgenomen door de SAR WGG. Dit zou te situeren zijn binnen het streven naar rationalisatie en efficiëntie. De SAR WGG neemt hier akte van .

De SAR WGG is breder samengesteld dan de adviesraad IJH maar mist een aantal actoren die wel in de adviesraad IJH zijn opgenomen (o.m. minderjarigen, ouders, CLB's). De raad is alvast van plan om de actoren die niet opgenomen zijn in de SAR WGG structureel te betrekken in de toekomstige advisering.

## Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp

Het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp vervangt de regionale stuurgroep IJH en geeft de regio's meer autonomie in de IJH. Ze beslissen per provincie zelf tot de oprichting van netwerken en netwerkstuurgroepen. Welk mandaat hebben de leden

---

<sup>13</sup> Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, 'Inventarisatie impact zesde staatshervorming', Bijlage 1 – Fiches, p. 183-190.

van het IROJ vanuit de centrale overheid, welk mandaat krijgen ze vanuit vertegenwoordiging van de deelsectoren (of hun) sector, de organisatie, ouders en minderjarigen? Kan de verhoopde beleidsoutput gerealiseerd worden zonder een duidelijke aansturing vanuit de regio zelf?

## **Administratieve lasten beperken**

Bij de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten moet ervoor gezorgd worden dat de administratieve lasten voor aanmelding bij de toegangspoort en bij de gemandateerde voorzieningen tot een minimum worden herleid. Dit geldt evenzeer voor andere initiatieven zoals het registratiesysteem.

## **Financiering noodzakelijk**

De werkingskosten van de toegangspoorten en de gemandateerde voorzieningen zijn ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Binnen de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse regering middelen toekennen voor de implementatie van de doelstellingen maar het zou niet de bedoeling zijn om het budget voor integrale jeugdhulp zelf te verhogen. Het eigenaarschap voor integrale jeugdhulp ligt bij de betrokken jeugdhulpsectoren en dus moet het gaan om de inzet van sectorale middelen, heet het. In die zin wordt er aangeraden om anders om te gaan met de beschikbare middelen. Nochtans heeft IJH maar kans op slagen als er ook financiering is daar waar het nodig is (evenredigheid). Naast relatieve autonomie zijn ook financiële prikkels nodig om de draagkracht en het draagvlak voor IJH te vergroten.

## **Uitvoeringsbesluiten**

De raad verwacht dat de uitvoering van het decreet in besluiten zo snel en zo gedegen mogelijk gebeurt opdat er duidelijkheid wordt geboden en het draagvlak in de sectoren behouden blijft.

## **4.2. Toegankelijkheid**

Toegankelijkheid gaat over de afwezigheid van belemmeringen, zij het van formele, financiële, sociale of geografische aard. Voor de raad is toegankelijke jeugdhulpverlening, hulpverlening die beschikbaar is, bereikbaar, betaalbaar is, maar die ook oog heeft voor tijdigheid, voldoende toegang tot informatie (begrijpbaar), menselijke waardigheid en keuzevrijheid.

De toegankelijkheid van hulpverlening wordt ook vergroot als hulpvragen worden verduidelijkt en als behoeften worden gedetecteerd door laagdrempelige werkvormen die rechtstreeks toegankelijk zijn. Voldoende uitgebouwde rechtstreeks toegankelijke hulp die correct georganiseerd is van groot belang om ongelijke toegang tot hulpverlening te vermijden.

De voorziene versterking van de rechtstreeks toegankelijke hulp in het voorontwerp van decreet is belangrijk element (hoewel er ook vragen rijzen, zie verder). Uiteraard moet ook worden ingezet op de krachten van de minderjarige. Vermaatschappelijking

kan een belangrijk middel zijn om de jeugdhulp integraal en emancipatorisch te maken (cfr. kanttekening verder in dit advies)

## Recht op jeugdhulp?

De lakmoesproef voor de toegankelijkheid van de IJH (de 5 B's), en dus van de in het decreet ingeschreven "recht op jeugdhulp", is uiteraard de daadwerkelijke realisering ervan in de praktijk.

In het voorontwerp van decreet wordt er een "*recht op jeugdhulp*" ingeschreven maar wordt dit onmiddellijk ondergeschikt gemaakt aan aanbod en budget ("*binnen het beschikbare jeugdhulpaanbod en de beschikbare kredieten*"). Hiermee wordt dit recht ondergraven en wordt de toegankelijkheid van de IJH gerelativeerd wat haaks staat op de 5 B's opgenomen in het decreet en belangrijke componenten zoals 'tijdigheid' en 'beschikbaarheid' ("*zorg is beschikbaar wanneer er geen onderbreking (mogelijk) is op piekmomenten*") opgenomen in de visie op Maatschappelijk Verantwoorde Zorg van de SAR WGG.

De beperking van het zogenaamde recht op jeugdhulp "*binnen het beschikbare jeugd-aanbod*" wijst op een blijvende aanbodgerichte instelling en "*binnen de beschikbare kredieten*" zet de deur natuurlijk open voor divergerende/fluctuerende politiek-budgettaire invullingen. Dit is betreurenswaardig. Indien men geen recht kan garanderen moet men het dan misschien niet gewoonweg niet vermelden?

## Vermaatschappelijking en maatschappelijke zorgverantwoordelijkheid

Inzetten op de eigen krachten van minderjarigen en hen daarin versterken is een principe in de IJH. Hiermee beoogt men de instroom te vermijden, de participatie te verhogen en de emancipatie te stimuleren. Dit voorontwerp van decreet trekt duidelijk de kaart van de vermaatschappelijking van de jeugdhulpverlening. Dat is op zich een uitstekende zaak.

Men moet zich er echter voor hoeden louter rekening te houden met de 'mogelijkheden' van minderjarigen. Minderjarigen hebben ook 'beperkingen'. Hun omgeving en hun sociaal en cultureel kapitaal variëren ook. Vandaar dat vermaatschappelijking geen doel op zich mag worden. Inzetten op de eigen krachten van de minderjarigen en op empowerment mag in geen geval leiden tot de verschuiving van de maatschappelijke zorgverantwoordelijkheid ten aanzien van minderjarigen. De toegang tot de zorg- en hulpverlening moet gegarandeerd zijn en blijven. De raad hoopt alvast dat bepaalde invullingen van verontrustende situaties in de Memorie van Toelichting – zoals: "*minderjarigen die er niet in slagen om het brede netwerk aan dienstverlening te bereiken op te sporen, het falen van (lopende) hulpverlening*"<sup>14</sup> - geen indicaties zijn van een verschuiving van de verantwoordelijkheden van de maatschappij naar de minderjarigen.

---

<sup>14</sup> MvT, p. 12.



## Rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp

De versterking en valorisering van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp is belangrijk. Een performante en toereikende rechtstreeks toegankelijke hulp is een kritische succesfactor van IJH.

Met de brede instap in de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp moet de onthaalfunctie waargemaakt kunnen worden. Rechtstreeks toegankelijke hulp hoeft echter niet in alle gevallen een tussenstap te zijn naar de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp. Wanneer aangewezen voor de cliënt moet de toegangspoort immers direct ingeschakeld worden om de nodige hulp aan te bieden.

Verder leest de raad in het voorontwerp van decreet dat de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp zal worden versterkt door 30% van de niet-residentiële modules van de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp, rechtstreeks toegankelijk te maken. Ook zal bij uitbreiding van het aanbod van de sectoren minimaal 30% van de totale middelen voor de uitbreiding te besteden zijn aan de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp. De vraag die hierbij rijst is of het kaderdecreet het juiste medium is om zulk een concrete verhouding tussen rechtstreeks toegankelijke en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp in te schrijven? Voor de SAR moet zulk een verhouding daarenboven gebaseerd zijn op evidentie. In het voorontwerp van decreet lezen we geen verklaring voor de keuze van dit percentage. Daarom lijkt het voorbarig en is het aanbevelenswaardig om zich te baseren op evidentie, daarbij bij voorkeur uitgaande van een groeipad. Het staat evenwel buiten kijf dat aanbieders (financieel) versterkt moeten worden om de toename van rechtstreeks toegankelijke hulp te kunnen waarmaken en dit op evenredige basis.

Tot slot wordt in artikel 14 van het decreet gesteld dat de modules jeugdhulpverlening van de jeugdhulpaanbieders *“met uitzondering van de modules die worden in gezet in een hulpprogramma, worden opgedeeld in rechtstreeks toegankelijke en niet rechtstreeks toegankelijke modules”*. Er wordt verder in het decreet niets gezegd over de toegankelijkheid van (de modules die worden ingezet in) hulpprogramma's. Hier is duidelijk - en eventueel een opsplitsing van het bewuste artikel in 'modules' enerzijds en 'modules die worden ingezet in een hulpprogramma' anderzijds - vereist.

## Naar een 'opnameverantwoordelijkheid'

Het team jeugdhulpregie binnen de intersectorale toegangspoort moet voor dossiers met de hoogste prioriteit de jeugdhulpaanbieders de opdracht geven om binnen de beschikbare capaciteit een of meer modules niet-rechtstreeks toegankelijke hulp uit te voeren. Deze opdracht kan de toegankelijkheid vergroten wat een goede zaak is (hoewel dit beperkt is tot de dossiers met de hoogste prioriteit).

Toch mag men niet verzanden in een model waarin een 'opnameplicht' geldt. Er zou moeten worden uitgegaan van een 'opnameverantwoordelijkheid' - deze ligt tussen 'opnameplicht' die in het decreet is opgenomen en de 'opnamevrijheid' die sommige aanbieders ambiëren. Het is in ieders belang dat er een gezonde, volwassen onderhandelingsrelatie tussen de toegangspoort en de aanbieders wordt onderhouden inzake de dossiers met de hoogste prioriteit.

## 4.3. Kwaliteit

Minderjarigen hebben recht op kwaliteitsvolle hulpverlening. Hulpverleners hebben de plicht tot het verlenen van kwaliteitsvolle hulpverlening. Er moet ook permanent gestreefd worden naar kwaliteitsverbetering. Goede hulpverlening staat of valt met de kwaliteit van de hulpverleners maar ook met de structuren en procedures die worden ingesteld.

De raad is verheugd dat in dit voorontwerp van decreet belangrijke stappen gezet worden die moeten leiden tot kwaliteitsvolle jeugdhulpverlening. Er is aandacht voor participatie maar nog niet voldoende. Ook wordt er een registratiesysteem ontwikkeld opdat de sectoren daadwerkelijk kunnen samenwerken en op elkaar afstemmen; en er worden ook kwaliteitseisen gesteld aan de sociale dienst voor gerechtelijke hulp m.b.t. het verrichten van een indicatiestelling die beantwoordt aan de kwaliteitseisen die voor het team indicatiestelling van de toegangspoort gesteld worden.

### Participatie versterken

Het voorontwerp van decreet verankert een aantal principes en rechten van minderjarigen. Het gaat dan over het inbrengen van het perspectief van de minderjarige in de Adviesraad IJH en het Intersectoraal Overleg Jeugdhulp, een 'gezamenlijk engagement' in de jeugdhulpverlening en het op de hoogte brengen van de bijstandspersoon van de minderjarige. Verder garandeert de jeugdhulp aan de minderjarige: de toegang tot het dossier, een periodieke evaluatie van de jeugdhulp, inspraak in de aan hem geboden jeugdhulp en inspraak bij de indicatiestelling en de jeugdhulpregie.

Het is een goede zaak dat dit voorontwerp van decreet een aantal rechten en principes verankert. Desondanks blijft participatie een beperkte invulling krijgen in het voorontwerp van decreet. De raad vindt het betrekken van de gebruiker – van micro tot macroniveau – een belangrijk principe. Er is voldoende *goodwill*, tijd en ondersteuning nodig om dit principe daadwerkelijk te realiseren.<sup>15</sup> De verdere uitwerking van participatie gebeurt best met de betrokken partijen.

De raad wil tevens wijzen op het feit dat de evaluatie van het Instituut van de Overheid van de K.U.Leuven geen uitspraak heeft gedaan over de effecten van IJH op de minderjarige, op het microniveau dus. Nochtans is de kwaliteit van IJH ervaren door de minderjarigen een belangrijke evaluatiecomponent van kwaliteitsvolle hulpverlening. Dit gaat bv. over de verhouding minderjarige-hulpverlener, maar evenzeer minderjarigevoorziening (het mesoniveau. Hierover komt weinig terug in het voorontwerp van decreet.

Tot slot vraagt de raad dat er voldoende aandacht uitgaat naar communicatie met minderjarigen. Alle communicatie van voorzieningen, administraties en zo meer met minderjarigen moet op een laagdrempelige wijze en in heldere, duidelijke, ondubbelzinnige bewoordingen gebeuren.

---

<sup>15</sup> Zie het onderzoek van CARETTE, V. 'Evaluatie van het groeiproces naar structurele cliëntparticipatie in de integrale jeugdhulp, deel 2 evaluatierapport', Administratie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2009, 112p.



## Continuïteit verzekeren

De intersectoralisering van de jeugdhulp moet tot een samenhangend en afgestemd geheel leiden. Hiermee kan de continuïteit verzekerd worden. De continuïteit in het voorontwerp van decreet veronderstelt dat alle jeugdhulpaanbieders die betrokken zijn bij de hulpverlening samen verantwoordelijk zijn voor de continuïteit in die jeugdhulpverlening. Wat wordt hier echter onder verstaan? Dat vele hulpverleners bevoegd zijn maar niemand echt verantwoordelijk? Wie draagt de eindverantwoordelijkheid? Dat zou duidelijk gemaakt moeten worden.

Daarnaast is er ook het aspect trajectbegeleiding. Trajectbegeleiding kan zorgen voor naadloze overgangen maar in het voorontwerp van decreet is de invulling ervan onduidelijk. Terwijl in het decreet van 7 mei 2004 trajectbegeleiding een prominente plaats kreeg, wordt het in het voorliggende decreet slechts terloops vermeld. Hierover is meer duidelijkheid vereist. Garandeert dit voorontwerp van decreet voldoende continuïteit in hulpverlening, en duidelijkheid over verantwoordelijkheid, om trajectbegeleiding overbodig te maken?

Verder vraagt de raad hoe dit voorontwerp van decreet zich zal verhouden ten opzichte de mogelijke toekomstige uitbreiding van art. 107 van de ziekenhuiswet in relatie tot de doelgroep kinderen? Het is belangrijk om binnen de bestaande sectoren eveneens een link te leggen naar de K-diensten. Dit zijn belangrijke partners in de hulpverlening. Deze diensten verlenen nu al een ondersteunende functie betreffende 'POS' en MOF-kinderen. Ze vangen de zware problematieken op die op de eerste en tweede lijn niet behandeld kunnen worden.

## Nood aan een transparant, innovatief en afgestemd registratiesysteem

Er zal een registratiesysteem ontwikkeld worden in de jeugdhulp opdat de sectoren daadwerkelijk kunnen samenwerken en de hulp op elkaar afstemmen om Integrale Jeugdhulp tot stand te doen komen. Daarnaast moeten de toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen, de sociale diensten en de jeugdhulpaanbieders en andere personen en voorzieningen die jeugdhulpverlening aanbieden gecodeerde gegevens aan de Vlaamse overheid bezorgen. Die kan dan vraaggericht bijsturen, wetenschappelijk onderzoek voeden en individuele trajecten ondersteunen.

Het voornemen van registratie en verwerking van gegevens is een belangrijke stap. Dit kan leiden tot meetbare resultaten en beleidsbijsturingen. Alles staat of valt met een transparant, duurzaam en innovatief registratiesysteem. Vraag is in hoeverre de ontwikkeling hiervan al in de pijplijn zit? In welke mate zal rekening worden gehouden met de compatibiliteit met de elektronische gegevensverwerkingssystemen die in andere zorgvelden- en administraties worden gebruikt? En hoe verhoudt dit zich tot het voorziene GEWIN-decreet?

Vertrouwen is een hoeksteen van geslaagde samenwerking in de relatie minderjarige-hulpverlener(/voorziening). Het garanderen van de privacy moet echter een opdracht blijven voor zowel hulpverleners als ondersteund personeel en vrijwilligers die in aanraking komen met zorgbehoevenden.

## **Meten van de outcome is noodzakelijk**

Om de outcome van de IJH bij te houden is het nodig dat er meetbare indicatoren vastgelegd worden, dat er een nulmeting plaats vindt en dat er periodiek wordt geëvalueerd. Het effect op en de tevredenheid van de gebruiker moet hier een belangrijk deel van uitmaken. Binnen de CGG en in het kwaliteitshandboek van de V.K.'s wordt de kwaliteit ervaren door de gebruiker reeds gemeten aan de hand van tevredenheidsmetingen. De outcome moet het belangrijkste element zijn in de evaluatie maar er moet uiteraard ook ruimte zijn voor structuur en procesindicatoren. De raad vraagt om reeds op korte termijn – na het proefproject in Gent en voor de Vlaamse uitrol - een zinvol evaluatiemoment in te bouwen dat de verdere implementatie van IJH in Vlaanderen kan schragen.