

INTEGRALE JEUGDHULP TUSSEN DROOM EN DAAD

Kristof Desair en Frank Van Holen

“De Integrale Jeugdhulp levert niets op behalve vergaderlast. Integrale? Daar komt toch niets meer van. Ze houden gewoon geen rekening met ons.” Dit zijn steeds vaker gehoorde uitspraken vanuit de praktijk over het reorganisatieproces dat ‘integrale jeugdhulp’ werd gedoopt. Praktijkmensen die eerst sterk geëngageerd waren in deze samenwerking rondom de cliënt, dreigen af te haken. Managers van voorzieningen die in hun regio veel tijd wilden investeren in een reorganisatie over de sectorale grenzen heen, die voelen zich meer dan eens overruled of terug gefloten. En de Vlaamse overheid die bottom-up een beter beleid wilde laten maken, die lijkt daaruit te besluiten dat ze toch wat meer top down zal moeten sturen. Want er werd intussen al een aantal jaren hard gewerkt aan een nieuw beleidskader voor die integrale jeugdhulp en hier en daar heeft dat ook al wat resultaten oplevert. Maar op het terrein leeft de indruk dat het beleidsproces integrale jeugdhulp waarin overheid en werkveld zouden samenwerken, toch vooral uitblinkt in allerlei conflicten en spanningen tussen de spelers die dit proces vorm moeten geven. Duidt dat op een hardnekkige kloof tussen praktijk en overheid of wat is er aan de hand?

Sociale cultuur

Over deze vraag reflecteerden we in deze bijdrage vanuit de praktijk, leunend op onze ervaring in de regionale stuurgroep van Vlaams-Brabant en in de Brabantse en de Brusselse sectorale denktank van Kind en Gezin, die de vertegenwoordigers in de regionale stuurgroepen (Brussel en Vlaams-Brabant) met voorstellen voedt. We werpen een kritische blik op de spanningsvelden die dit omvangrijke veranderingsproces kenmerken. We hopen dat het een stimulans wordt voor onszelf en voor onze partners voor nog meer en betere dialoog tussen de betrokken sectoren en met het centrale en regionale beleidsteam. We zullen vanuit onze ervaringen trachten duidelijk te maken dat er in de regio 's zelf meer debat nodig is over de inhoud van het proces en niet alleen over de vorm ervan. Want een betere jeugdhulp vraagt betrokkenheid, niet alleen een andere structuur maar ook en vooral een andere cultuur van sociale waarden. Dat maakt concurrentie mogelijk, niet over centen en territoria, maar op het vlak van de kwaliteit van jeugdzorg. Onze conclusie zal zijn dat alle organisaties meer kleur moeten bekennen vanuit de vitaliteit van hun sociale werk en dat de structuur van integrale jeugdhulp daarvoor ruimte moet bieden.

Want integrale jeugdhulp is en blijft een beleidsproces dat op gang gebracht werd door de Vlaamse overheid. Een betere intersectorale afstemming en samenwerking met zes principes als leidraad (toegankelijkheid, vraaggerichtheid, subsidiariteit, participatie, acceptatie en emancipatie) zouden zes sectoren leiden tot een betere jeugdhulpverlening. Vanuit de beleidsnota bijzondere jeugdzorg van 1999 kwam in een eerste fase van het proces een strategisch plan integrale jeugdhulp tot stand. In de tweede fase werd door een centrale commissie, thematische werkgroepen en een team beleidsondersteuning gewerkt aan een conceptuele uitwerking van deze principes. En in een derde fase werden die uitgangspunten in drie pilootregio's (Antwerpen, Limburg en Meetjesland) experimenteel uitgetest. Dat leidde tot een decreet waarin de Vlaamse overheid nieuwe regels vastlegde voor de uitbouw van een integrale – beter afgestemde - jeugdhulp in heel de Vlaamse Gemeenschap. Het proces werd centraal gemanaged. Er werden wel beleidsmedewerkers ingezet

om de strategische doelstellingen in regionale stuurgroepen operationeel te vertalen in en te implementeren in de regio's.

Prentjes kleuren

Een van de lessen die we in 2005 in die regionale stuurgroepen moesten leren, is dat we het strategisch concept van een integrale jeugdhulp zelf niet meer mochten herdenken. Om te reflecteren over de structuur van integrale jeugdhulp, zoals die is bepaald in de decreten en uitvoeringsbesluiten, was er geen tijd of ruimte. Er moest meteen geïmplementeerd worden. Want zo 'n fundamentele discussie zou niet meer mogelijk zijn onder het politieke niveau van het managementcomité, waar de leidinggevenden uit de zes betrokken sectoren het proces van integrale jeugdhulp sturen. Daar haperde het al meteen, want als we de structuur meteen willen veranderen, dan moet de cultuur van waarden en visies volgen. En dat is niet evident. Het wordt ons onder de neus gewreven door praktijkwerkers die we om medewerking vragen. Hoewel conceptueel van meet af aan veel aandacht werd geschonken aan het op gang brengen van een bottom-up beweging, werden daar onvoldoende voorwaarden voor gecreëerd. Het proces wordt steeds nadrukkelijker centraal aangestuurd.

We zijn ons ervan bewust dat centrale aansturing onvermijdelijk en om verschillende redenen noodzakelijk en zelfs wenselijk is. Zo 'n ingrijpend veranderingsproces moet beheersbaar en overzichtelijk blijven om voortgang te kunnen boeken. Het zou bijvoorbeeld al te gek zijn dat de zes netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp in Vlaams-Brabant uiteenlopende procedures ontwikkelen. Of dat concepten als 'maatschappelijk noodzakelijk geachte hulp' lokaal een verschillende invulling krijgen. Dat zou de jeugdhulpverlening voor alle spelers en vooral voor de cliënt volstrekt onoverzichtelijk en onbetrouwbaar maken. Integrale jeugdhulp zou dan haar doelstelling voorbijschieten. Maar zonder lokale instemming blijft het toepassen van waarden en principes ook dansen op een slappe koord. De centrale aansturing wekt dan de indruk dat de top het beleid uitdenkt en het werkveld zich alleen moet bezig houden met de blinde uitvoering. De conceptie die leeft is dat onderaan de ladder niet meer nagedacht moet worden over doelstellingen van een integrale jeugdhulp en hoe die best bereikt worden. De regionale stuurgroepen en netwerken mogen het instrumentele plaatje alleen wat inkleuren.

Verandering dragen

Het debat over de doelstellingen bleef inderdaad buiten de actieradius van de later geïnstalleerde regionale stuurgroepen. Het is immers niet zo duidelijk dat het regionaal intersectoraal debat tot veel meer zou leiden. Sectorale en organisatiebelangen blijken op cruciale momenten immers altijd weer de bovenhand halen. Want als het er echt op aan komt, blijven samenwerking en collectieve verantwoordelijkheid vaak niet meer dan loze woorden. De veronderstelling was dus logisch dat de open opdracht 'integrale jeugdhulp' het middenveld niet zou kunnen uitdagen tot sociale actie en dat het sociaal werk ook dan geen eigenaar zou kunnen worden van haar eigen verbeterprocessen. Het integrale instrumentarium nam daarom veel speelruimte en kreeg die ook omdat sectoren zelf zo moeilijk samen projecten maken. Maar ook een mooi veranderingsplan leidt niet vanzelf tot mooie veranderingen. Daarom zijn veranderingsstrategen nodig die aan de slag durven gaan met de culturele barrières bij alle spelers die de complexe wereld van de jeugdhulpverlening vorm geven: de cliënt, de hulpverlener, de voorziening, de sector en de maatschappij. Wil het tot

een 'echte' ontmoeting komen dan moeten al die perspectieven, die waarden, die visies en verantwoordelijkheden op tafel komen.

We moeten dus een weg vinden om tegenstrijdige belangen te leren kennen en respecteren. Als we elkaar met open vizier kunnen ontmoeten kan het misschien wél komen tot intersectorale samenwerking. Want nu is het risico duidelijk dat de managementtaal de zorgpraktijk blijft domineren. We verliezen dan juist dat gesprek over visies en waarden: 'Waar staan we als organisatie voor, wat willen we, wat is onze visie op jeugdzorg, wat is onze opdracht, welke hulpverlening willen we?' Stilstaan bij deze vragen, bij verschillen in waarden en normen vereist bezinning over zingeving en ethiek 'in' het sociaal werk. Dat is de basis voor een gedragen veranderingsproces. De beleidsmakers van een integrale jeugdhulp spelen een belangrijke rol spelen in dit gesprek. Zij zetten uit waar de 'Vlaamse zorg' voor kan staan. Deze visie lijkt in ieder geval goed in elkaar te zitten (denk aan de zes werkingsprincipes van integrale jeugdhulp en het decreet rechtspositie). Als we uit de malaise willen geraken en van integrale jeugdhulp echt een gedragen proces willen maken, dan moet het gesprek daarover open blijven in alle geledingen, ook aan de bottom. Nu en dan lijkt dergelijk gesprek wel op gang te komen, maar eerder als 'neveneffect' van een ander discours in de stuurgroepen en netwerkvergaderingen. We leren dan wel mekaars cultuur kennen en we wisselen van gedachten over inhoud en waarden achter de jeugdzorg. Het kan dus.

Allen hetzelfde uniform

Betere hulpverlening moet ook beheersbaar zijn. Dat is inderdaad noodzakelijk. Maar in het streven naar efficiëntie en effectiviteit moet een evenwicht gevonden worden tussen standaardisering en diversiteit, tussen uniformiteit en uniciteit, tussen regels en flexibiliteit. Men gaat er al te snel van uit dat daar waar je kennis en macht samenbrengt - in de Centrale commissie, het managementcomité, het team beleidsondersteuning - ook wel overeenstemming zal ontstaan tussen 'wat men wil' en 'wat mogelijk is'. Maar de samenleving gedraagt zich niet zo netjes. Integrale jeugdhulp is een poging om dat vooraf al te repareren. Het risico is dat beleid dan losgekoppeld wordt van doen. Om dat te verhelpen ontstaat er het 'automatisme van steeds meer nieuwe regeltjes', maar ook meer wantrouwen tussen beleidsmakers en uitvoering (Kolen, 2005). Want in de jeugdhulp is er nu eenmaal een grote diversiteit van organisatievormen, werkwijzen en professionele praktijken. In alle betrokken sectoren is al sprake van modernisering, innovatie, professionalisering van de organisaties. De wijze waarop dat gebeurt verschilt en dus ook de wijze waarop organisaties voldoen aan hun maatschappelijke opdracht. Deze diversiteit is een teken van vitaliteit. Haaks daarop staat de vraag naar transparantie en uniformiteit die volgens sectoradministraties, overheid en cliënten een noodzakelijke voorwaarde is voor kwaliteit.

Er wordt inderdaad - al zolang er sectorale jeugdhulp is - alles aan gedaan om achterblijvende prestaties te corrigeren. Probleem is dat het eenzijdig sturen op uniforme en meetbare prestaties de vernieuwing ook kan beknotten. En dat het werken met voor iedereen geldende uniformen de vitaliteit en variëteit schaadt. Wat integrale jeugdhulp mist is een activering van innovatie. Maar ook het werkveld zelf mist de slagkracht om haar innovaties intersectoraal te tonen. De voorbije jaren hebben we een paar pogingen gezien om iets nieuws te tonen in het kader van de integrale jeugdhulp. De structuur van integrale jeugdhulp liet ze echter niet toe, terwijl ze wel het doel van integrale jeugdhulp dienen en de steun van het werkveld meedroegen. Wat men in de Antwerpse Noorderkempem probeert waar te maken, zou meteen een rode loper moeten krijgen binnen de integrale jeugdhulp (Van Baelen & Waterschoot, 2008). **Helaas blokkeren IJH-regeltjes de**

goede praktijken en laten structurele barrières het intersectoraal sociaal ondernemerschap uitdoven. Terwijl we die in de regionale stuurgroep zouden moeten aanmoedigen door ze aan de trein van de integrale jeugdhulp te koppelen. Dan sturen we op vertrouwen, halen we capaciteiten in het werkveld naar voor en helpen we werkers en organisaties over de grenzen te kijken (Kolen, 2005).

Een gemengd bestel

De jeugdzorg in Vlaanderen is een 'gemengd bestel' (WRR, 2004). Ze is van iedereen en niemand. Verschillende partijen – overheden, ondernemers en sociale werkers - houden zich bezig met de koers, de kwaliteit en kosten van de jeugdzorg. De belangen en het handelen van de deze partijen lopen soms parallel, maar staan vaak ook loodrecht op elkaar. De overheid legt de nadruk op toegankelijkheid en gelijke toegang voor iedereen, terwijl de cliënt een op eigen maat gesneden hulp wil en de professional zijn beroepsnormen laten doorwegen. Er is geen normatief kader dat ondernemers een prijs – kwaliteitsverhouding oplegt. De jeugdzorg zal daarom niet in een klap grondig veranderen. In zo 'n gemengd bestel ontstaat een afhankelijkheidsparadox (WRR, 2004). Hulpverleners en sociale ondernemingen zijn afhankelijk van de overheid (geld en legitimering) en de overheid is afhankelijk van de hulpverleners en hun organisaties (kennis, ervaring, uitvoeringsmacht). Deze paradox houdt het risico in van een opstapeling van regels en structuren. Maar we kunnen ook pleiten voor open dialoog tussen de partijen. Dat is de opdracht van de regionale stuurgroepen, maar de vraag is wat hun kansen zijn in ons gemengd bestel. Blijft de vraag op welke manier ze constructief kunnen samenwerken terwijl ze mekaar tezelfdertijd beconcurreren? De strijd om schaarse middelen doet gezamenlijke engagementen smelten als sneeuw voor de zon. We nemen het op voor onze organisaties en sectoren, maar zijn te weinig vertegenwoordiger van onze cliënten.

De integrale jeugdhulp probeert dit te overstijgen door participatie als uitgangspunt te nemen bij de implementatie van haar plan. In de regionale stuurgroepen hebben vertegenwoordigers van de zes sectoren en hun cliënten een vinger in de pap. Op het eerste zicht zorgt dat voor inspraak in de beleidsvoering, maar er zijn valkuilen. De eerste valkuil is de 'playground'-participatie (Mathijsen e.a., 2005). Vaak zijn belangrijke beslissingen a priori al genomen op een ander niveau en is het debat van de stuurgroep alleen nog een bevestiging ervan. De participatie doet niet veel meer ter zake en heeft een alsof karakter. De tweede valkuil is gedwongen participatie. De werkelijke noden van mensen worden over het hoofd gezien en vooraf bepaalde regulering krijgt voorrang. Participatie maskeert dan zorg voor het beleidsproces en wordt eerder een instrument van controle dan een instrument van sturing vanuit het sociaal werk. Een sceptische houding is dus begrijpelijk: het is niet duidelijk of het model van participatie in de integrale jeugdhulp emanciperend werkt. De voorstructurering van de integrale jeugdhulp laat geen echte participatie meer toe. Echte participatie gaat uit van de belangen en de noden van de cliënten en werkers in de lokale context van het sociaal werk. De klemtoon op participatie is nu verwarrend en zorgt lokaal voor frustraties. Participatie in integrale jeugdhulp is duidelijk een leerpunt. We moeten daar als regionale en centrale vertegenwoordigers een actievere rol in spelen.

Spannende samenwerking

Samenwerken is belangrijk om de complexe problemen aan te pakken. De tijd van solo 's en monodisciplinaire oplossingen is voorbij. Jeugdzorg is een coproductie en dat blijkt in de praktijk. De wekelijks rondetafelconferenties bewijzen dat. Sommigen vinden dat de jeugdhulp altijd al aan vergaderitis leed. Aan de basis

wordt inderdaad samengewerkt om met complexiteit om te gaan. Ook al was de boodschap eerder gericht aan sectorale managers, voor de hulpverlener voelde de aansporing tot samenwerking aan als een miskennis van hun vele inspanningen op de werkvloer. Dat de samenwerking op hoger niveau daarbij achterbleef, was in het werkveld geen obstakel. Tot het moment waarop met één penningstreek de samenwerking tussen voorzieningen over de provinciale grenzen (Brussel en Vlaams-Brabant) in vraag werd gesteld. Het verwijt van een gebrek aan samenwerking werkt ook verlamdend. We vroegen ons onder hulpverleners af wat het eigenlijk betekent. Samenwerking is dan wel een centraal uitgangspunt in de ontwikkeling van de integrale jeugdzorg, maar de criteria zijn onduidelijk. Kritische vragen over de aanpak van integrale jeugdhulp krijgen dan snel het label van niet te willen samenwerken. En samenwerking mag ook niet de betekenis krijgen van conflictvrij werken. Relatie tussen gezinnen en hulpverlener, tussen beleid en organisaties en tussen organisaties onderling worden altijd gekenmerkt door conflicten en spanningen. Moeilijke problemen oplossen is omgaan met spanningen. Dat zorgt voor een diepere hulprelatie. Omgaan met gezinsproblemen als kindermishandeling heeft een normatief karakter, leidt tot polarisatie. Conflict hoort er gewoon bij. Samenwerking is dus een weg vinden om met elkaar te werken in deze spanningsrijke omgeving, met kinderen, jongeren, ouders en onze collega's.

Een eenzijdige invulling van vraaggericht werken voorkomt misschien paternalisme, maar het houdt ook het risico in dat bij hulpverleners handelingsverlegenheid groeit en dat sommige kinderen daardoor uit de boot vallen. Nieuwe werkvormen en regels over maatschappelijke noodzaak moeten dat dan weer oplossen. Samenwerking die al jaren bestaat moet dan plots geïnventariseerd worden en tastbaar gemaakt in (bilaterale) convenanten. Het automatisme van telkens nieuwe regeltjes. Zinvoller is dat alle hulpverleners over de sectoren heen mekaar perspectief en verantwoordelijkheid erkennen op het vlak van maatschappelijke noodzakelijke interventies. Dan kan wederzijds verantwoordelijkheid afgelegd worden (wat betekent mijn beslissing voor anderen), kan men mekaar taal leren spreken en zelf betekenis geven aan samenwerking. Daarom is er nood aan reflectieve ruimtes en lerende organisaties waar professionals zich reflexief kunnen opstellen. En aan leiderschap dat richting geeft. Dat is heel wat anders dan protocollering van cliëntenoverleg. Het gaat om werken aan cultuur en niet alleen aan structuur. De regionale stuurgroep Vlaams-Brabant speelde hier goed op in door de bestaande samenwerkingstafels en platforms voor problematische opvoedingsituaties te erkennen als IJH-structuur voor praktijkoverleg. Want die samenwerking was al twee decennia lang uitgebouwd met partners ook buiten integrale jeugdhulp.

Tien jaar sandwiches

De integrale jeugdhulp wil sectorale verkokering bestrijden. De beleidsmedewerkers en regiomanagers moeten dat faciliteren. Ze moeten continu strategische uitwegen vinden op het complexe schaakbord van intersectorale belangen. Maar ze zitten ook zelf gesandwichd tussen de sectorale aansturing van de overheid en de nood aan integrale samenwerking rondom de cliënt. Ze worden daarbij gestuurd door het team beleidsondersteuning. Het dossier crisishulp in Vlaams-Brabant illustreert dit. Eerst riep minister Vervotte alle voorzieningen op tot solidariteit. Ieder moest zijn steen bijdragen. Maar later werden er financiële incentives toegekend voor een selecte club van CKG en CAW. Probeer daar als regiomanager maar mee om te gaan. Probeer na een centrale verdeel- en heersoperatie regionaal maar aan te sturen op gedeelde verantwoordelijkheid. Voorzieningen gaan dan weer concurreren met een mager hulpaanbod gebonden aan talloze voorwaarden. Het resultaat werd een crisisnetwerk vol gaten in een regio die vooraf al goedschiks met crisissituaties omging. Dat was niet de bedoeling toen integrale Jeugdhulp in 1998

uit een ad hoc commissie bijzondere jeugdzorg van het Vlaams Parlement werd geboren. Ook niet toen in 2004 een decreet een omvattende en ambitieuze ontwikkeling in de Vlaamse jeugdhulpverlening inzette. De droom van toen was een betere jeugdhulp door het opheffen van de sectorale verkokering rondom zes mooie principes.

Tien jaar later zitten we nog steeds tussen droom en daad. Het integrale denken heeft veel spanningsvelden bloot gelegd: regionale eigenheid versus centrale aansturing, top-down versus bottom-up, uniformiteit versus diversiteit in het sociaal werk, standaardisering versus uniciteit, protocollering versus flexibiliteit, algemene regels versus professionele autonomie, samenwerking versus autonomie. Dat is goed als we met die spanningen kunnen omgaan. Problematisch is dat alleen als discussies nog meer wij en zij oplevert tussen beleid en praktijk, tussen sectoren en organisaties, tussen hulpverleners en hun organisaties. We schuiven de verantwoordelijkheden dan comfortabel door naar de anderen. We blijven in die valkuil van het eigenbelang lopen. **We vinden de overheid dubbelzinnig omdat ze het sociaal werkveld niet bij de discussie ten gronde betreft. Maar we verschuilen ons zelf ook in onze sectorale heilige huisjes en slagen er als sociale professionals maar niet in eigenaar te worden van de verbeterprocessen in de hulpverlening.** We stellen alleen stilletjes vast dat ook in onze regio de sectorale en organisatiebelangen overheersen. Het sociaal werk zal lokaal en regionaal zelf het draagvlak moeten worden van initiatieven die intersectorale samenhang rond de cliënt versterken. Want echte samenwerking in diversiteit vraagt ook assertiviteit.

Verwijzingen

- Kolen, M. (2005). *Slagroom bij de koffie*. Amsterdam: SWP.
- Mathijssen, C., & Wildemeersch, D. (2.11.2005). *Participation in community services in Belgium*. Paper gepresenteerd in Seminar on 'Democratic practices as learning opportunities: Comparing international experiences and understandings, Columbia University, Teachers College.
- Van Baelen, J. & Waterschoot, I. (2008). Weg met de schotten in de hulpverlening. *Alert*, 5.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Auteurs :

Frank Van Holen, Diensthoofd, Dienst voor pleegzorg 'Opvang – afdeling Brabant', Jitsesteenweg 603 – 1090 Jette – frank.vanholen@opvang.be

Kristof Desair werkt aan de K.U.Leuven en is verbonden aan het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling Vlaams-Brabant.

Beide zijn sinds 2005 (plaatsvervangend) lid van de regionale stuurgroep Integrale Jeugdhulp in Vlaams-Brabant