

Rapport 35

Op weg naar zelfstandig wonen. Een vergelijkende studie tussen CBAW-diensten en BZW-diensten

Onderzoeker: Evy Meys
Promotor: Prof. dr. Koen Hermans
Co-promotor: Prof. dr. Stefaan Pleysier

Samenvatting

Doorheen de jaren zijn er in de jeugd- en volwassenhulpverlening aanbods- en werkvormen ontstaan die een combinatie van wonen en mobiele begeleiding aanbieden voor jongeren en jongvolwassenen die problemen ervaren in de overgang naar zelfstandigheid en zelfstandig wonen. Deze diensten bevinden zich in verschillende sectoren en richten zich deels op verschillende, deels op overlappende doelgroepen. Om beter te kunnen inspelen op de behoeften en vragen van maatschappelijk kwetsbare jongvolwassenen wil Minister Vandeurzen een betere afstemming van de diensten die de module 'contextbegeleiding in het kader van autonoom wonen' binnen de Bijzondere Jeugdzorg aanbieden enerzijds en van de Centra voor Algemeen Welzijnswerk die de typemodule 'begeleid zelfstandig wonen' aanbieden.

Om te komen tot een betere afstemming, is eerst een beter inzicht nodig in (1) de doelgroep van de verschillende vormen van begeleid wonen (= vraagzijde) en de (2) invulling van de begeleiding (= aanbodsijde).

Volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit project:

1. Wat zijn de kenmerken van de instromers in de twee sectoren?
2. Waaruit bestaat de begeleiding? Wat zijn volgens de diensten zelf de doelstellingen van hun aanbod, wat zijn de kenmerken van de gebruikers, op welke risico- en protectieve factoren richten zij zich, hoe krijgt de begeleiding vorm in de praktijk, wat is de theoretische onderbouw van de methodiek en wat zijn de randvoorwaarden van de methodiek
3. Hoe krijgt het methodisch handelen vorm in de praktijk en wat zijn de werkzame factoren van hun aanbod vanuit het perspectief van de jongere ?

Het onderzoeksdesign bestaat uit drie fasen. Het eerste gedeelte omvat een profielbevraging van alle jongeren in BZW- en CBAW-diensten. Er wordt vooropgesteld om uniforme informatie te verkrijgen over (1) socio-economische achtergrondvariabelen (onderwijs, inkomen, leeftijd), (2) hulpverleningsgeschiedenis, (3) huidig professioneel netwerk, (4) het informeel sociaal netwerk, (5) gezondheidssituatie. Hiervoor werd een bevraging opgesteld met 23 variabelen en de zelfredzaamheidsmatrix (Lauriks, Buster, De Wit, van de Weerd, Tighelaar & Fassaert, 2013) om het functioneren van de jongeren in kaart te brengen.

In het tweede gedeelte van het onderzoek vroegen we aan een selectie van diensten uit de twee sectoren (5 CBAW-diensten, 5 BZW-diensten) om hun methodiek te expliciteren en te beschrijven om zo een meer gevalideerd beeld te krijgen van de inhoud van de begeleiding. In zo'n methodiekbeschrijving zijn volgende onderdelen opgenomen: doelgroep, doelstellingen, werkwijze, achterliggende theoretische onderbouw, en werkzame ingrediënten.

In de derde en laatste gedeelte van het onderzoek wordt er onderzocht wat er concreet gebeurt in de begeleiding. Hiervoor worden met de jongeren interviews afgenomen over de inhoud, het proces en de werkzame factoren van de begeleiding. Daarnaast werd er per geïnterviewde jongere een kader ingevuld door de begeleiders met de doelstellingen van de begeleiding, de evaluatie, de knelpunten en mogelijk optimaliserende factoren.

In wat volgt, bespreken we kort de onderzoeksresultaten die naar voren kwamen. We starten met de vraagzijde, gaan vervolgens in op de aanbodzijde, geven nadien het perspectief van de jongeren weer en sluiten af met de beleidsaanbevelingen.

Bij de analyse van deze kwantitatieve en kwalitatieve gegevens zien we vooreerst in beide sectoren een **grote kwetsbaarheid van de jongeren** naar voren komen. Deze kwetsbaarheid uit zich op meerdere vlakken, maar in de eerste plaats op het gebied van de materiële levensdomeinen (inkomen, opleiding, huisvesting) die belangrijke risicofactoren zijn voor armoede en sociale uitsluiting.

Wat betreft **inkomen** is de belangrijkste inkomensbron voor jongeren in CBAW het leefloon (31%), de verblijfssubsidie jongerenwelzijn (18%) en de kinderbijslag (17%). Voor jongeren in BZW is de belangrijkste inkomensbron ook het leefloon (45%), gevolgd door een inkomen uit arbeid en tewerkstelling (22%). Ook in de interviews geven jongeren en jongvolwassenen uit beide sectoren aan moeilijk of niet rond te komen met hun beperkt budget.

Bij het **statuut van de jongeren** zien we dat 62% van de jongeren in CBAW een opleiding volgt op het moment van de bevraging (tav 25% in BZW). Bij 49% van de jongeren in CBAW wordt ook samengewerkt met de school. Eén op vier jongeren is werkloos in CBAW ten aanzien van één of vijf jongeren in BZW. **Qua opleidingsniveau** zien we in beide sectoren dat er een grote groep van de jongeren die gestopt zijn met school een diploma lager dan secundair onderwijs aangeeft als hoogst behaalde scholingsgraad (45% CBAW, 32% BZW) of geen diploma aanduidt (25% CBAW en BZW).

Op vlak van **huisvesting** zien we overeenkomsten in de aard van het contract van jongeren in beide sectoren. Zo huurt 33% van de CBAW-jongeren in de BJZ en 28% van de BZW-jongeren in het AWW via de sociale huisvesting (sociaal verhuurkantoor of sociale huisvestingsmaatschappij) en één op twee jongeren in BJZ en AWW huurt via de privé-markt (huisbaas of immo-kantoor). Tijdens de interviews stellen we grote verschillen vast in de **kwaliteit van de woonst**. Zeker bij de jongeren met een gebrekkige woonkwaliteit horen we dat de slechte staat zwaar op hen weegt. Een aantal jongeren waren ook al één of zelfs twee keer verhuisd tijdens de relatief korte duur van de begeleiding, wat dus wijst op een precare woonsituatie.

Wat betreft '**samenwerking met andere diensten**' zien we tot slot dat er een aantal overeenkomsten zijn in de diensten waarop CBAW jongeren in de BJZ en BZW-jongeren in het AWW beroep doen. Zo doen jongeren vanuit beide sectoren voornamelijk beroep op het OCMW (67% voor jongeren in de BJZ en 69% voor jongeren in het AWW) en is ook de VDAB een belangrijke partner (25% CBAW, 22% BZW). In ieder geval valt op dat een aantal andere diensten betrokken zijn bij de jongeren.

Naast deze gelijkenissen kunnen een viertal verschilpunten benoemd worden. Een eerste verschilpunt tussen BZW en CBAW is de **leeftijd** waarop jongeren instromen. Dit verschil is natuurlijk het gevolg van de regelgeving en zal ook leiden tot verschillen in bepaalde kenmerken van de jongeren (bv samenstelling huishouden, opleiding), maar ook in de invulling van de begeleiding. Een tweede verschil betreft de **instroomsituatie**. In beide sectoren zien we dat ongeveer twee op tien jongeren instromen zonder vorm van hulpverlening drie maanden voorafgaand aan de start van de CBAW begeleiding. In BZW stroomt één op vijf door vanuit een residentieel opvangcentrum voor thuislozen. Een derde verschilpunt betreft de **begeleidingsdomeinen** waarop de jongeren ondersteuning krijgen. Zo zien we dat er in CBAW gemiddeld op negen domeinen begeleiding geboden wordt, terwijl dit bij de BZW-diensten gemiddeld zeven domeinen zijn en er meer ondersteund wordt op vlak van school, informeel sociaal netwerk, sociale vaardigheden en problemen rond het gezin van oorsprong. Naast een verschil zit op het vlak van begeleidingsdomeinen ook een sterke overlap in de domeinen van ondersteuning. Zo krijgen jongeren voornamelijk begeleiding op vlak van administratie, budget, woonvaardigheden, het vinden van werk en het samenwerken met andere diensten. Een vierde verschilpunt betreft de **samenstelling van het huishouden**. In BZW zien we dat 18% van de jongeren samenwoont met zijn/haar kind waar dit voor CBAW 8% van de jongeren betreft.

Wanneer we de sectoren vergelijken op basis van hun methodiekbeschrijvingen, zien we weliswaar **opvallende taalverschillen** (zoals bijvoorbeeld de fasering, de 'context') , maar ook heel wat **overeenkomsten wanneer het gaat over de doelstellingen en het concrete handelen**. Uit de methodiekbeschrijving blijkt een **duidelijke fasering** van de aanpak: zowel de instroomfase als de begeleidingsfase zijn duidelijk gestructureerd. In beide sectoren komt een **integrale aanpak** tot uiting. Hiermee bedoelen we dat de begeleiding toegespitst kan worden op heel wat verschillende levensdomeinen. De levensdomeinen financiën en administratie zijn het meest transparant uitgeschreven. Met betrekking tot de **samenwerking met andere diensten** benadrukken de diensten uit beide sectoren dat dit gebeurt met toestemming van de jongere, maar waaruit die samenwerking bestaat is in de methodiekbeschrijving niet helemaal duidelijk. Een belangrijk verschilpunt vormt de rol van **de verwijzer**. In geval van interveniërend casemanagement door het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg of de jeugdrechtbank geven de CBAW-diensten aan dat deze een belangrijke rol speelt in de opstartfase (meegeven van doelstellingen) en in de afrondingsfase (beslissing over einde van hulpverlening). Er wordt in beide sectoren veel waarde gehecht aan (de **beschrijving van**) de **basishouding** van de hulpverlener. De mate waarin het **netwerkversterkend werken** is uitgewerkt, verschilt.

Globaal kan besloten worden dat er **geen fundamentele verschillen zijn in de manier van werken tussen de twee sectoren**. Beide sectoren werken integraal, met veel aandacht voor praktische zaken die geregeld moeten worden in functie van zelfstandig wonen. In de CBAW-diensten gaat er wel meer aandacht naar de school en de relatie met de ouders, ook al zien de jongeren dat niet altijd helemaal zitten. Dit is mogelijks één van de wijzen waarop de meer aanklampende houding van de CBAW-diensten tot uiting komt. Ook zorgt de 6-maandelijkse evaluatie ervoor dat binnen CBAW-diensten meer aandacht is voor het tijdig afronden. Uit de registratiecijfers blijkt trouwens ook dat de begeleiding door CBAW-diensten gemiddeld minder lang duurt dan bij de BZW-diensten.

Het derde gedeelte bevat de interviews met de jongeren. De jongeren zijn **erg positief over hun begeleider en over de begeleiding**. Positieve punten zijn volgens hen de integraliteit van de begeleiding,

het werken op het tempo van de jongere en het beiden van emotionele ondersteuning. Aandachtspunten zijn het garanderen van een warme overdracht en het soms verplichte karakter van het wekelijkse contact. Als we de interviews met mekaar vergelijken, valt ook de vraaggerichte aanpak op.

De begeleider is een belangrijk ankerpunt voor de jongere, aangezien het sociale netwerk niet altijd even sterk is. Jongeren zijn er niet altijd voorstander van dat er hierrond gewerkt wordt. Context- en netwerkgericht werken blijkt dus geen vanzelfsprekendheid voor deze jongeren, met name het versterken van hetgeen we de zwakke banden noemen (vrienden, buurt, ...).

Uit de ingevulde kaders van de begeleiders vallen enerzijds een aantal **gemeenschappelijke doelstellingen** op (financiën, administratie, dagbesteding, huisvesting) en daarnaast **een aantal specifieke doelstellingen op maat van de jongere**. De begeleiders geven aan dat zij, mocht het mogelijk zijn, meer tijd willen investeren in de jongere om meer op zijn tempo en op maat te kunnen werken. Met betrekking tot de gesignaleerde knelpunten valt op dat vooral de begeleiding van niet-begeleide vluchtelingen bijzonder complex is. Daarnaast wijzen de begeleiders op de uitsluiting op de arbeidsmarkt en de huisvestingsmarkt enerzijds en op het gebrek aan motivatie bij de jongere anderzijds.

Op basis van deze vaststellingen komen we tot drie types van aanbevelingen: (1) over de jongvolwassenheid als kwetsbare overgangsfase, (2) over de samenwerking tussen beide sectoren, (3) over samenwerking met andere diensten.

De jongeren die gebruik maken van de CBAW- of BZW-begeleiding zijn **maatschappelijk erg kwetsbaar**. Zij dienen veel vroeger dan hun leeftijdsgenoten op eigen benen te staan. Bovendien dienen ze vaak rond te komen met een leefloon dat nauwelijks volstaat om rond te komen, zeker wanneer deze jongeren huren op de privé-markt. Deze jongvolwassenen staan ook in de sociale zekerheid onder druk. Zo zijn er recente maatregelen in de werkloosheidsverzekering, waardoor ze er minder snel toegang toe hebben. Uit eerder SWVG-onderzoek bleek bovendien dat bij jongvolwassenen de grootste niet-gevulde zorgbehoefte bestaat op het gebied van psychische problemen (Vanclooster et al, 2013).

Concreet stellen we volgende beleidsaanbevelingen voor:

- Continue (beleids)aandacht voor maatregelen die schooluitval vermijden gezien de kwetsbaarheid op vlak van onderwijs en opleiding.
- Op vlak van huisvesting zien we volgende mogelijkheden (zie ook Pannecoucke et al, 2014):
 - o De realisatie van nieuwe sociale huurwoningen
 - o De invoering van voorrangregels voor verschillende doelgroepen
 - o De uitbreiding van sociale verhuurkantoren
 - o De anonimisering van de huurwaarborg door het OCMW
 - o Het versterken van het recht op een installatiepremie van het OCMW
 - o Een emancipatorische begeleiding door het OCWM dat jongeren kansen biedt en op hun tempo werkt

Uit het onderzoek blijkt dat er heel wat overeenkomsten zijn qua vraag- en aanbodzijde. Beide sectoren en begeleidingsvormen bevinden zich op de wip tussen jeugdhulp en volwassenhulp. De CBAW-diensten hebben weliswaar een groter aandeel minderjarigen, waardoor er meer aandacht gaat naar

aanklampend werken, maar ook de BZW-diensten bereiken deze jongeren en geven aan dat minderjarigen van naderbij gevolgd moeten worden. Een bijzondere groep vormen de niet-begeleide minderjarigen die specifieke ondersteuningsnoden hebben (zowel emotioneel als praktisch).

Volgens ons zijn er drie beleidssporen mogelijk om de **afstemming tussen CBAW- en BZW-diensten** te verbeteren die elk hun voor- en nadelen hebben.

1. Het behouden van de situatie met een verhoging van de maximumleeftijd van de CBAW-diensten.

De eerste piste is om de situatie grotendeels te behouden, maar, inspeland op de vraag van de jongere, **de maximumleeftijd van de CBAW-diensten te verhogen**. Het behoud van de CBAW-diensten binnen de jeugdhulp is nodig, net omdat op die manier de kwaliteitsvolle overdracht verzekerd is. De CBAW-diensten zijn ontstaan binnen de jeugdhulp en zijn daarom vertrouwd met de manier van werken binnen deze sector. Dit biedt de jongeren ook een terugvalbasis wanneer het nodig is. Het sluit ook aan bij andere Europese landen die bijzondere aandacht hebben voor jongeren die de jeugdhulp verlaten en meer garanties voor hen inbouwen (zie o.a. Engeland en Schotland) (Carrette, 2012). Het sluit ook aan bij de recente ontwikkelingen in de ontwikkelingspsychologie die de jongvolwassenheid beschouwen als een specifieke en voor deze doelgroep ook als een zeer preciaire levensfase. Nadeel is wel dat de huidige capaciteit derhalve mogelijks voor minder jongeren kan ingezet worden. Die terugvalbasis sluit ook aan bij de aanbevelingen van vzw Cachet, die een vaste trajectbegeleider/gids/vertrouwenspersoon bepleiten. De jongere kan die het best zelf kiezen.

2. Het onderbrengen van de CBAW-diensten bij de CAW.

Op die manier wordt het begeleid zelfstandig wonen ook rechtstreeks toegankelijk voor de jongere. De terugvalbasis van de jongere is verzekerd, net omdat de hulp verankerd is in de volwassenhulp. Bovendien bieden de CAW nu al een jongerenonthaal aan. Ook zou op die manier het stigma van de 'bijzondere jeugdzorg' verminderd worden. De CAW zijn ook meer dan de CBAW-diensten verankerd in netwerken met andere diensten voor volwassenen (sociale huisvesting, OCMW, VDAB), met uitzondering van de scholen waar de CBAW-diensten een sterker netwerk hebben. Het belangrijkste tegenargument is dat de warme overdracht vanuit de bijzondere jeugdzorg in gevaar komt.

3. Behouden van de huidige situatie met inbegrip van het versterken van de brug tussen beide sectoren.

Dit is een piste die al lang wordt benadrukt, maar die in de praktijk niet zo evident blijkt. Op de denk- en dialoogdag gaven de professionals wel aan dat men mekaar al beter kent, alhoewel de samenwerking toch nog steeds afhankelijk blijft van de regio waarin men opereert en van betrokken individuele hulpverleners. Op de stuurgroep van het project wordt ook nog een vierde piste geschetst die ook beschouwd kan worden als een concretisering van de derde piste. Die bestaat erin dat jongeren onder de 18 jaar instromen in een CBAW-dienst omwille van voortraject in de jeugdhulp en indien het niet gaat

om een kortdurende begeleiding, een snelle opstart van co-begeleiding met en overdracht naar het CAW omwille van hun expertise met gezinnen en volwassenhulpverlening.

Op basis van dit overzicht zijn er voor- en tegenargumenten voor de drie opties. De tweede piste is het meest radicaal en er werden dan ook vanuit de CBAW-diensten de meeste vraagtekens bij geplaatst. Los van de vraag door wie die hulpverlening wordt georganiseerd, is de vraag belangrijker wat voor soort hulpverlening wordt aangeboden. Ons lijkt het in ieder geval **noodzakelijk dat** :

1. samenwerking tussen beide sectoren niet afhankelijk mag zijn van de regio of van de individuele hulpverlener
2. er meer moet ingezet worden op expertise-uitwisseling tussen beide sectoren (bv. omtrent het context- en netwerkgericht werken),
3. er meer moet worden ingezet op co-begeleiding,
4. de mogelijkheid dat jongeren tot 21 jaar kunnen terugvallen op de CBAW-dienst (zoals nu al decretaal geregeld is) beter wordt benut wordt door een meer aanklappende nazorg
5. een langetermijnperspectief door de hulpverlener wordt gehanteerd waarbij hij voldoende tijd en ruimte krijgt om dit te realiseren.
6. de al dan niet conditionaliteit van BZW van de CAW transparanter wordt (al dan niet beschikken over inkomen en/of woonst)
7. de mogelijkheid om de eindleeftijd van CBAW te verlengen verder onderzocht wordt.
8. Er blijvende aandacht gaat naar de specifieke groep van niet-begeleide minderjarigen die nu op allerlei juridische drempels stoten omwille van hun precair verblijfstatuut.

Een laatste aspect in de beleidsaanbevelingen dat we wensen op te lichten, betreft de **samenwerking, coördinatie en afstemming met andere diensten**. Dit betreft niet enkel diensten die behoren tot het beleidsdomein WVG, net omdat heel wat cijfers wijzen op de moeilijke overgang naar de volwassenheid voor een aanzienlijke groep jongvolwassenen (aantal leefloongerechtigden, onvervulde GGZ-behoefte, jeugdwerkloosheid, schooluitval).

Meer concreet betreft dit de afstemming op maat van de jongeren met de (sociale) huisvestingsactoren, met het OCMW en de geestelijke gezondheidszorg. Het gaat dan zowel om de toegankelijkheid van de sociale huisvesting als over de afstemming van de verwachtingen ten aanzien van de jongvolwassene. Met betrekking tot het OCMW blijven we wijzen op de verschillen die er bestaan tussen gemeenten. Gezien de grote groep jongvolwassenen die een beroep doen op het OCMW, is het voor hen verre van evident om op maat en tempo van de jongvolwassene te werken. Nochtans blijven dit de sleutels om aan duurzame oplossingen te werken. Op 30 maart 2015 werd de **Gids naar een nieuw geestelijk gezondheidsbeleid** voor kinderen en jongeren' door de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid goedgekeurd die een naadloze samenwerking bepleit. Dit kader biedt heel wat kansen om de begeleiding aan deze jongeren te verbeteren.