



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**De netwerken van Integrale Jeugdhulp
geanalyseerd vanuit een keten- en
netwerkmanagementperspectief**

Een casestudie

Nele Van Tomme
Dr. Joris Voets
Prof. Dr. Koen Verhoest

K.U.Leuven - Instituut voor de Overheid
K.U. Leuven – Steunpunt voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Kapucijnenvoer 35 – B-3000 Leuven
Tel 0032 16 33 70 70 – Fax 0032 16 33 69 22
E-mail: swvg@med.kuleuven.be
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2010/05
SWVG-Werknota 10

Werknota: De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkmanagementperspectief

Promotor: Dr. Joris Voets, Prof. Dr. Koen Verhoest
Onderzoeker: Nele Van Tomme

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Sabine Vanden Bossche, Lieve Van Cauwenberghe, Manuela Schröder

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



Promotoren en Partners van het Steunpunt

K.U.Leuven

Prof. Dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), Lucas en ACHG
Prof. Dr. Karel Hoppenbrouwers, Centrum voor Preventieve Gezondheidszorg
Prof. Dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht
Prof. Dr. Anja Declercq, Lucas

UGent

Prof. Dr. Lea Maes, Vakgroep maatschappelijke gezondheidkunde
Prof. Dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en eerstelijnsgezondheidszorg
Prof. Dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en sportwetenschappen
Prof. Dr. Ann Buysse, Vakgroep Experimenteel-klinische en gezondheidspsychologie

VUBrussel

Prof. Dr. Johan Vanderfaeillie, Vakgroep Orthopsychologie

KHKempen

Dr. Guido Cuyvers, Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum derde leeftijd



Vrije Universiteit Brussel



Werknota 10

De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkmanagementperspectief. Een casestudie.

Onderzoeker: Nele Van Tomme

Promotor: Prof. Dr. Koen Verhoest, Dr. Joris Voets

Samenvatting

De werknota is een onderdeel van een ruimer onderzoek naar keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnsector dat in het kader van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt uitgevoerd. Vanuit een bestuurskundig oogpunt worden ketens en netwerken gezien als coördinatiemechanismen die tot doel hebben taken en inspanningen van organisaties (al dan niet vrijwillig) op één lijn te brengen. Netwerken onderscheiden zich doordat meerdere gelijkwaardige, (semi) autonome partijen - die van elkaar afhankelijk zijn - zich gaan organiseren rond een gemeenschappelijk doel. De netwerken kennen een zekere stabiliteit en een graad van duurzaamheid, maar laten ook voldoende dynamiek en flexibiliteit toe. Men bereikt zijn doel door te onderhandelen over die hulpbronnen waarvan men afhankelijk is. Ketens zijn op hun beurt een verbijzondering van netwerken waarbij vooral het aaneenschakelen van seriële of parallelle processen ten voordele van een bepaalde doelgroep centraal komt te staan. De netwerken van Integrale Jeugdhulp werden vanuit deze invalshoek als casestudie onder de loep genomen, waarvan deze werknota een verslag is.

De netwerken crisisjeugdhulp en rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp werden in het decreet van 7 mei 2004 vastgelegd en voorzieningen uit (o.a.) zes sectoren maken er deel van uit (Kind en Gezin, Agentschap Jongerenwelzijn, Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, Centra Leerlingenbegeleiding, Centra Geestelijke Gezondheidszorg, en de Centra Algemeen Welzijnswerk). In de nota wordt enerzijds gekeken of de netwerken voldoen aan de ideaaltypische kenmerken van een netwerk en anderzijds welke factoren bepalen of het netwerk al dan niet succesvol is als coördinatie-instrument. Uit het onderzoek stelden we vast dat de netwerken van Integrale jeugdhulp weldegelijk enkele ideaaltypische kenmerken vertonen, maar dat er heel wat factoren zijn die de samenwerking in het netwerk bemoeilijken. Voornamelijk het gebrek aan een duidelijke regie (wie stuurt wie aan?) speelt de netwerken parten. De spelregels (aansturing, verantwoordelijkheden, handelingsruimte) waaronder de netwerken dienen te functioneren zijn gewijzigd doorheen de tijd waardoor men moeilijk kan inschatten welke spelregels van toepassing zijn op welke opdrachten. Ook bleek het gemeenschappelijk doel - en de daaruit voortvloeiende tussendoelen - onvoldoende (h)erkend door alle partners. Voorts bleek het wederzijds vertrouwen tussen alle betrokken partners erg fragiel. Ten slotte ontbreekt er een vorm van systematische

informatiedeling tussen de partners wat vaak als katalysator werkt voor nauwere samenwerking.

In het tweede deel van de nota worden de netwerken Integrale jeugdhulp bekeken vanuit een keten- of netwerkmanagementperspectief. Aan de hand van keten- of netwerkmanagementtechnieken kan de samenwerking in ketens of netwerken immers bijgestuurd worden. In de literatuur stellen auteurs zoals Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) verschillende technieken voor die ofwel inspelen op ideeën en percepties die leven bij de betrokken actoren, ofwel inspelen op de relaties tussen de betrokken actoren. Wij gingen op zoek naar welke technieken (of instrumenten) er ingezet worden in de netwerken IJH. Eveneens werd er gekeken naar wie een dergelijk instrument initieerde en in welke mate het zijn beoogde effect bereikte. Vijf instrumenten werden in dit kader nader bestudeerd: het draaiboek brede instap, het cliëntoverleg IJH, de verwijfsafspraken, debatten rond gedeelde zorg, en het crisishulpprogramma. Deze instrumenten werden in zowel een rurale als stedelijke regio onderzocht. De netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp van Antwerpen stad en de Oost-Vlaamse regio Waas en Dender maakten deel uit van het onderzoek, net zoals het netwerk crisishulpprogramma van de regio Antwerpen (stad en periferie).

Uit het onderzoek bleek het arsenaal aan technieken dat door de netwerken zelf aangewend (kan) word(t)(en) beduidend kleiner te zijn dan het arsenaal dat door de bovenbouw aangewend (kan) word(t)(en). De instrumenten ingezet door de netwerken spelen voornamelijk in op ideeën en percepties door bijvoorbeeld kwaliteitseisen of adviezen uit te schrijven en door debatten en overlegmomenten te organiseren. Vanuit de ondersteunende bovenbouw van Integrale jeugdhulp (het managementcomité, het beleidsondersteunend team en de beleidsmedewerkers van het departement Welzijn, Volksgezondheid en gezin) heeft men meer ruimte om andere instrumenten aan te wenden om de samenwerking op netwerkniveau te stimuleren. Twee instrumenten - het cliëntoverleg en het crisishulpprogramma - werden gericht aangestuurd vanuit de bovenbouw (kader voorzien, middelen vrijgemaakt, normering door de sectorale administraties) en zij speelden meer in op de relaties tussen de betrokken partijen. Met het crisishulpprogramma werden immers delen van het hulpaanbod van voorzieningen sequentieel na elkaar geplaatst. Hiermee krijgt het crisishulpprogramma de kenmerken van een keten. Met het cliëntoverleg werden hulpverleners in een bepaalde hoedanigheid samengebracht.

De instrumenten die duidelijker omkaderd waren door de bovenbouw en inspeelden op relaties (cliëntoverleg en het crisishulpprogramma) bleken succesvoller dan twee andere instrumenten (draaiboek brede instap, verwijfsafspraken). Verschillende factoren spelen hierin mee, onder andere het feit dat de eerste twee instrumenten concretere werkinstrumenten zijn die een onmiddellijke meerwaarde kunnen hebben voor zowel de hulpverleners als een afgebakende groep cliënten (cliënten met een complex dossier en cliënten in een crisissituatie). Bij de twee laatste instrumenten belemmerden voornamelijk twee factoren het succes van het instrument: een onduidelijkheid over het statuut van het instrument (wordt dit nu gedragen door de sector en/of de sectorale administratie? Moet dit of mag dit?) en een gebrek aan onmiddellijke meerwaarde voor de gebruikers.

Inhoud

1	SITUERING EN ONDERZOEKVRAGEN	9
2	INLEIDING: CASESTUDIE INTEGRALE JEUGDHULP (IJH)	10
2.1	ACHTERGRONDSCHETS REGIO'S	12
2.1.1	<i>Waas en Dender</i>	14
2.1.2	<i>Antwerpen Stad</i>	15
2.2	ONDERZOEKSMETHODIEK	16
	DEEL I: INSTRUMENTEN IN DE NETWERKEN VAN INTEGRALE JEUGDHULP	19
1	DRAAIBOEK BREDE INSTAP	19
1.1	SITUERING IN OPDRACHT GEFORMULEERD IN UITVOERINGSBESLUIT	19
1.2	PROCES GELOPEN IN VLAANDEREN	19
1.3	PROCES GELOPEN IN DE REGIO'S	20
1.4	GEBRUIK	23
1.5	GEPERCIPIEERDE EFFECTEN/MEERWAARDE VOOR DE LEDEN IN HET NETWERK	23
1.6	BELEMMERENDE FACTOREN	24
1.6.1	<i>Belemmerende factoren in de link met het Vlaamse niveau</i>	24
1.6.2	<i>Belemmerende factoren in link tussen netwerken en voorzieningen</i>	25
1.6.3	<i>Belemmerende factoren op institutioneel niveau</i>	25
1.7	STIMULERENDE FACTOREN.....	25
1.8	CONCLUSIE	26
2	CLIËNTOVERLEG	27
2.1	SITUERING IN OPDRACHT GEFORMULEERD IN UITVOERINGSBESLUIT	28
2.2	PROCES GELOPEN IN VLAANDEREN	28
2.3	PROCES GELOPEN IN DE REGIO'S	29
2.4	GEBRUIK	32
2.5	GEPERCIPIEERD EFFECT/MEERWAARDE VOOR DE LEDEN IN HET NETWERK	32
2.6	BELEMMERENDE FACTOREN	33
2.7	STIMULERENDE FACTOREN.....	34
2.8	CONCLUSIE	36
3	DEBAT ROND GEDEELDE ZORG	37
3.1	SITUERING IN OPDRACHT GEFORMULEERD IN UITVOERINGSBESLUIT	37
3.2	GELOPEN PROCES	37

3.3	BELEMMERENDE FACTOREN	38
3.4	STIMULERENDE FACTOREN.....	39
3.5	CONCLUSIE.....	39
4	VERWIJSAFSPRAKEN.....	40
4.1	SITUERING IN OPDRACHT GEFORMULEERD IN UITVOERINGSBESLUIT	40
4.2	GELOPEN PROCES	40
4.3	GEPERCIPIEERDE EFFECTEN/MEERWAARDE VOOR DE LEDEN IN HET NETWERK.....	42
4.4	BELEMMERENDE FACTOREN	43
4.5	STIMULERENDE FACTOREN.....	43
4.6	CONCLUSIE.....	44
5	CRISISHULPPROGRAMMA	44
5.1	SITUERING IN OPDRACHT ZOALS GEFORMULEERD IN UITVOERINGSBESLUIT	45
5.2	GELOPEN PROCES	45
5.2.1	<i>Vlaamse richtlijnen en centrale aansturing.....</i>	45
5.2.2	<i>Proces gelopen in Antwerpen.....</i>	47
5.3	MEERWAARDE	48
5.4	STIMULERENDE FACTOREN.....	49
5.5	BELEMMERENDE FACTOREN	51
5.6	CONCLUSIE.....	51
6	CONCLUSIE NETWERKINSTRUMENTEN	52
	DEEL II: NETWERKSTRUCTUREN VANUIT NETWERKMANAGEMENTPERSPECTIEF	53
7	NETWERKEN RTJ VANUIT NETWERKMANAGEMENTPERSPECTIEF.....	53
7.1	NETWERKKENMERKEN	53
7.2	PROCES/INSTRUMENTEN GEZIEN VANUIT NETWERKMANAGEMENT- EN COÖRDINATIEPERSPECTIEF	55
7.2.1	<i>Instrumenten die inspelen op ideeën en percepties in de netwerken RTJ</i>	57
7.2.2	<i>Instrumenten die inspelen op interacties</i>	58
7.2.3	<i>Netwerk RTJ vanuit een coördinatieperspectief.....</i>	59
7.3	NETWERKEN RTJ VANUIT ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF	60
7.4	MEERWAARDE VAN HET NETWERK EN DE NETWERKSTRUCTUREN.....	61
7.4.1	<i>Meerwaarde.....</i>	61
7.4.2	<i>Effecten</i>	62
7.5	STIMULERENDE FACTOREN.....	63
7.6	BELEMMERENDE FACTOREN	64

7.6.1	<i>Belemmerende factoren op de werking van de netwerken</i>	64
7.6.2	<i>Belemmerende factoren op de relatie tussen het netwerk en de voorzieningen (en hulpverleners)</i>	66
7.6.3	<i>Belemmerende factoren op organisatieniveau</i>	68
7.6.4	<i>Belemmerende factoren op institutioneel niveau</i>	68
7.7	NETWERKEN RTJ REGIONAAL VERGELEKEN	69
7.8	REFLECTIE/CONCLUSIE NETWERKEN RTJ EN ZIJN INSTRUMENTEN.....	71
8	NETWERK CRISISJEUGDHULP VANUIT NETWERKPERSPECTIEF EN HET HULPPROGRAMMA VANUIT KETENPERSPECTIEF	73
8.1	HET CRISISNETWERK VANUIT EEN NETWERKMANAGEMENTPERSPECTIEF	73
8.1.1	<i>Instrumenten op Vlaams niveau die inspelen op ideeën en percepties</i>	73
8.1.2	<i>Instrumenten op Vlaams niveau die inspelen op interacties</i>	73
8.1.3	<i>Instrumenten op regionaal niveau die inspelen op interacties</i>	74
8.2	STIMULERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN.....	74
8.2.1	<i>Stimulerende factoren in de werking van de netwerkstructuren en het hulpprogramma als keten</i> 75	
8.2.2	<i>Belemmerende factoren op de werking van de netwerkstructuren</i>	76
9	CONCLUDERENDE REFLECTIE OVER DE NETWERKSTRUCTUREN IN IJH	77
	DEEL III: CONCLUSIE EN BEDENKINGEN	81
10	ENKELE ALGEMENE REFLECTIES	81
11	REFLECTIES MET BETREKKING TOT DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID	83
12	REFERENTIES	85

Overzicht Tabellen

Tabel 1: Overzicht respondenten Waas en Dender per netwerkinstrument	15
Tabel 2: Overzicht respondenten Antwerpen Stad per netwerkinstrument	16
Tabel 3: Overzicht aantal aanmeldingen, ontvankelijke aanmeldingen en dispatching van crisisoproepen per jaar (Bron: registratiesysteem van de crisishulpprogramma's IJH)	49
Tabel 4: Netwerkmanagementstrategieën op spelniveau en netwerkniveau (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:169)	56
Tabel 5: Regionale vergelijking van de netwerk RTJ	69
Tabel 6: vergelijking netwerk RTJ met netwerk Crisisjeugdhulp	77

Overzicht Figuren

Figuur 1: Veranderingsproces beoogd door IJH	11
Figuur 2: De regionale en subregionale afbakening van de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp in Vlaanderen (bron: IJH Oost-Vlaanderen, juni 2006)	13
Figuur 3: Regionale structuur regio Oost-Vlaanderen (bron: IJH regioteam Oost-Vlaanderen)	14
Figuur 4: Regionale structuur regio Antwerpen (bron: IJH regioteam Antwerpen)	16
Figuur 5: Processen in het kader van het draaiboek zoals gelopen in Vlaanderen en in Waas en Dender	21
Figuur 6: Processen in het kader van het draaiboek zoals gelopen in Vlaanderen en in Antwerpen Stad	22
Figuur 7: Vereenvoudigd schema van proces van cliëntoverleg	27
Figuur 8: Processen in het kader van het cliëntoverleg, zoals gelopen in Vlaanderen en Waas en Dender	30
Figuur 9: Processen in het kader van het cliëntoverleg, zoals gelopen in Vlaanderen en Antwerpen	31
Figuur 10: Processen in het kader van de verwijsafspraken zoals gelopen in Vlaanderen en Antwerpen (Stad en Periferie)	42
Figuur 11: Schematische voorstelling van de plaats van het hulpprogramma in het crisisnetwerk (Werkmap Jeugdhulp, 2010:141)	44
Figuur 12: Processen in het kader van het crisishulpprogramma zoals gelopen in Vlaanderen en crisisnetwerk Antwerpen	48

Veelgebruikte acroniemen

AWW: Algemeen Welzijnswerk

BJB: Bijzondere Jeugdbijstand

BOT: Beleidsondersteuningsteam

CaH: Crisishulp aan Huis

CAPRI: Collaborative Antwerp Psychiatric Research Institute

CAW: Centra Algemeen Welzijnswerk

CBJ: Comité Bijzondere jeugdzorg

CGG: Centra Geestelijke Gezondheidszorg

CIG: Centra Integrale Gezinszorg

CJ: crisisjeugdhulp

CKG: Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning

CLB: Centra Leerlingenbegeleiding

GGZ: Geestelijke Gezondheidszorg

IJH: Integrale Jeugdhulp

K&G: Kind en Gezin

KJP: Kinder- en Jeugdpsychiatrie

MC: Managementcomité

OOC: Onthaal-, Oriëntatie- en Observatiecentrum

RTJ: Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp

RWO: Regionaal Welzijnsoverleg

VAPH: Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

VK: Vertrouwenscentrum Kindermishandeling

1 Situering en onderzoeksvragen

Deze werknota is een tussentijdse case-rapportage van het ruimer onderzoek naar keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector. Het onderzoek maakt deel uit van het meerjarenprogramma van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (SWVG). Dit is een consortium dat deskundigen uit de K.U.Leuven, UGent, VUB en de Katholieke Hogeschool Kempen verenigt. Het is opgericht om de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met wetenschappelijk onderzoek te ondersteunen bij het voeren van een slagkrachtig, vernieuwend, efficiënt en integraal beleid rond (de problemen van) welzijn, volksgezondheid en gezin. Het steunpunt realiseert dit door een gecoördineerde en multidisciplinaire wetenschappelijke benadering die toelaat de complexiteit van de huidige welzijns-, gezondheids- en gezinsproblemen ten gronde te begrijpen, te analyseren en aan te pakken. We kunnen het onderzoek naar ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector kaderen in programma 3 van het steunpunt, waarin zowel juridische als institutioneel-organisatorische aspecten van het beleidsdomein aan bod komen.

Met dit keten- en netwerkmanagementonderzoek willen we de praktijken rond ketens en netwerken in Vlaanderen analyseren met de focus op succes- en faalfactoren van de samenwerking. Het onderzoek bestaat uit verschillende delen, waarvan dit rapport het derde deel is. In een **eerste deel** verdiepten we ons in de keten- en netwerkliteratuur en werd het kader afgebakend van waaruit we latere cases zouden bestuderen. In een **tweede deel** werd de keten- en netwerkpraktijk in Nederland nader onderzocht met als doel om hieruit te leren voor de Vlaamse cases. Dit **derde deel** is een tussentijdse rapportage van één van de twee casestudies. Hierin toetsen we de theorie aan de praktijk en waarin we kijken naar de succes- en faalfactoren van het werken in netwerken zoals opgestart in het kader van Integrale Jeugdhulp (IJH). Deze case werd geselecteerd omwille van zijn jarenlange ervaring in het experimenteren met netwerken. Ook heeft het domein zijn ervaringen door de jaren heen goed kunnen documenteren. In het **vierde deel** van dit onderzoek zal een tweede case nader bekeken worden. Hiervoor selecteerden we de Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden, die ook gekenmerkt wordt door intersectorale samenwerkingsverbanden tussen verschillende sectoren in het welzijnsdomein. In deze case is het netwerk nog niet zo sterk uitgekristalliseerd als bij Integrale Jeugdhulp maar worden momenteel inspanningen geleverd vanuit de overheid om deze beter te kunnen ondersteunen. **Tenslotte** wordt in de zomer van 2011 het eindrapport verwacht waarin alle delen en tussentijdse bevindingen gebundeld zullen worden. Pas dan zal ook een volledig antwoord kunnen gegeven worden op de vooropgestelde onderzoeksvragen.

Ketens en netwerken kunnen vanuit een veelheid aan benaderingswijzen bestudeerd worden. In deze studie bekijken we echter de cases vanuit een bestuurskundige keten- en netwerkbril, die niet alleen als analyseschema maar ook als actief hulpmiddel kan gebruikt worden om deze organisatiestructuren in de toekomst beter vorm te geven en te managen. Voor zowel de case van Integrale Jeugdhulp als de case van Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden, willen we volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

1. Welke *instrumenten* worden er ontwikkeld en (praktijkgericht) ingezet met het oog op samenwerking in functie van een betere dienstverlening voor de cliënt?
2. Wat zijn de *kritische succes- en faalfactoren (KSF's)* voor het eigenlijke gebruik van deze instrumenten? Welke instrumenten worden daadwerkelijk ingezet en gebruikt door de hulpverlenende instellingen? Welke factoren belemmeren/dragen bij tot het uiteindelijke gebruik van het ontwikkelde instrument?
3. Wat is de *rol van de structuren opgezet door de Vlaamse overheid* in de ontwikkeling en ingebruikname van die instrumenten?

Omdat dit slechts een tussentijdse werknota is waarmee enkel de case van Integrale Jeugdhulp nader bekijken, kunnen onze antwoorden op bovenstaande vragen (en voornamelijk de derde vraag) ook slechts als partieel en voorlopig beschouwd worden.

In deze tussentijdse caserapportage zal de nadruk dan ook liggen op vijf instrumenten die ingezet werden met het oog op een betere samenwerking en bijgevolg dienstverlening: welke instrumenten werden ingezet? Wie zette ze in (wie initieerde) en hoe werden ze ontwikkeld (procesbeschrijving)? Met welk doel werden ze ingezet? Hoe werden ze ontvangen (gebruik in voorzieningen)? Welk (gepercipieerd) effect hebben ze teweeg gebracht? Welke factoren belemmerden en/of bevorderden het (gepercipieerd) succes van deze instrumenten? Dit wordt behandeld in **deel I** van dit onderzoeksrapport. **In deel II** van dit onderzoeksrapport kijken we naar de werking van de netwerken vanuit een netwerkmanagementperspectief. Hebben de netwerken opgezet door IJH weldegelijk netwerkkarakteristieken? Wie voert de regie? Welke netwerkmanagementtechnieken worden ingezet om de interactie te bevorderen, of om ideeën en percepties te beïnvloeden? Door wie worden deze instrumenten ingezet? Zijn de netwerken succesvol (hebben ze een meerwaarde voor de leden)? Welk (gepercipieerd) effect hebben ze teweeg gebracht bij zijn leden (voorzieningenniveau)? Welke factoren belemmeren en/of bevorderen het (gepercipieerde) succes van de netwerken voor de leden? *Met deel twee in dit onderzoeksrapport willen we een (voorlopig) antwoord formuleren op de vraag of men met de netwerken in zijn huidige vorm weldegelijk samenwerking bereikt tussen sectoren **op voorzieningenniveau** in functie van een betere dienstverlening voor de cliënt¹.*

2 Inleiding: casestudie Integrale jeugdhulp (IJH)

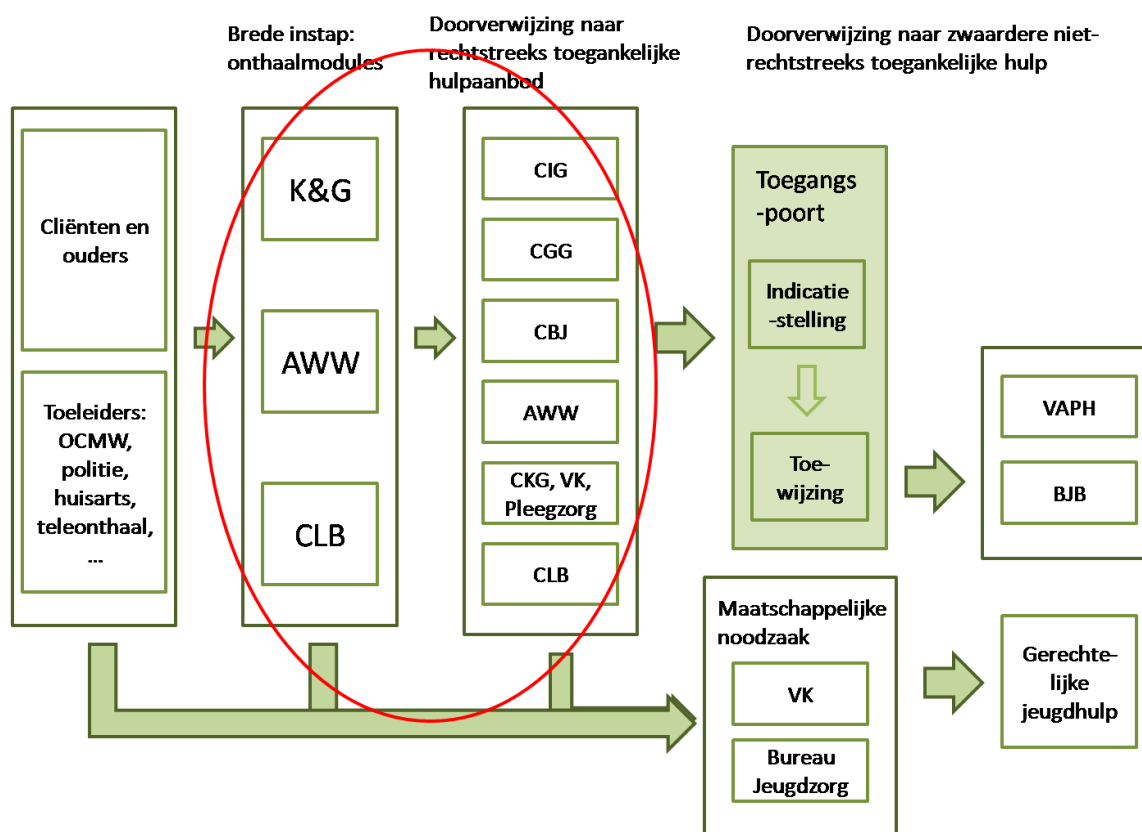
Integrale Jeugdhulp als beleidsmaatregel omvat een complexe hervorming van het beleidsveld 'jeugdhulp'. Op 7 mei 2004 werd het decreet betreffende Integrale Jeugdhulp² goedgekeurd door Vlaams Parlement, als afsluitende fase na vijf jaar beleidsvoorbereidend werk die sinds de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere

¹ Naar effecten op cliëntniveau kunnen we enkel peilen bij de respondenten, maar kunnen we met dit onderzoek moeilijk aantonen. Dit valt dan ook buiten de scope van dit onderzoek. We peilden voornamelijk naar effecten van instrumenten op de samenwerking tussen voorzieningen.

² Vlaams Parlement. (2004). *Decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp*. Stuk 2056 (7 mei 2004).

jeugdzorg (1999)³ in gang was gezet. Het vormt een algemeen kader waarin men aan de hand van een aantal beleidslijnen enkele principiële keuzes over het toekomstig proces van Integrale Jeugdhulp vastlegde of waarvoor men een timing vooropstelde. Deze beleidslijnen zijn: (1) modulering, (2) onderscheid rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ), (3) *de netwerken RTJ*, (4) *de netwerken crisisjeugdhulp (CJ)*, (5) de toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke modules van jeugdhulp, (6) trajectbegeleiding in het hulpverleningstraject, (7) de gerechtelijke jeugdhulp, (8) de gegevensverwerking, en (9) de beleidsafstemming.

Onderstaande figuur toont in grote lijnen het hervormingsproces dat met Integrale Jeugdhulp is beoogd. De netwerken RTJ en CJ worden ingezet om de twee stappen in de rode cirkel mee vorm te geven.



Figuur 1: Veranderingsproces beoogd door IJH

³ Vlaams Parlement (1999). *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*. Stuk 1354 (31 maart 1999).

De netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp (RTJ) en Crisisjeugdhulp (CJ) zijn dus slechts twee onderdelen van een breder hervormingsproces. Zij vormen echter belangrijke beleidsinstrumenten binnen Integrale Jeugdhulp⁴.

Enerzijds dienen zij als instrument om een reeks opdrachten uit te voeren. De belangrijkste opdrachten van de netwerken RTJ zijn het garanderen van de toegang tot de jeugdhulp en het bewaken van de continuïteit en coördinatie in het hulpverleningstraject van de cliënt. Het is in dit kader dat instrumenten zoals het cliëntoverleg, het draaiboek brede instap, het debat gedeelde zorg en de verwijsafspraken geïmplementeerd zijn. De belangrijkste opdracht van het netwerk crisisjeugdhulp is het realiseren van een crisis hulpprogramma opgebouwd rond een meldpunt, crisisinterventie, crisisbegeleiding en crisisopvang. De instrumenten van het netwerk RTJ en het crisis hulpprogramma vormen dan ook de kapstok waarrond deze studie is opgebouwd.

Anderzijds zijn de netwerken als structuur noodzakelijk om samenwerking en afstemming tussen hulpverleners uit verschillende sectoren, cliëntvertegenwoordigers en partners buiten Integrale jeugdhulp waar te kunnen maken. Deze samenwerking en afstemming wordt gezien als een cruciale voorwaarde om de opdrachten aan te kunnen pakken.

Om de samenwerking alle kansen te geven legde men de grote lijnen van de structuur van beide soorten netwerken vast in twee besluiten van de Vlaamse Regering. De afbakening van het toepassingsgebied en de regio's betreffende integrale jeugdhulp evenals de regeling van de beleidsafstemming werden vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van 11 juni 2004⁵. De beleidslijnen modulering en de netwerken RTJ en CJ werden inhoudelijk verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005⁶.

In wat volgt bespreken we eerst de regio-indeling die gehanteerd wordt door IJH, om vervolgens twee regio's mee te nemen in onze analyse.

2.1 Achtergrondschets regio's

De netwerken van Integrale Jeugdhulp zijn georganiseerd volgens het zorgregiodecreet van 23 mei 2003⁷. Integrale Jeugdhulp is actief in zes regio's, overeenstemmend met de vijf Vlaamse provincies en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Elke regio heeft een regionale stuurgroep die in 2006 verantwoordelijk was voor de indeling van zijn gebied in verschillende subregio's. In deze subregio's dienden de voorzieningen die rechtstreeks

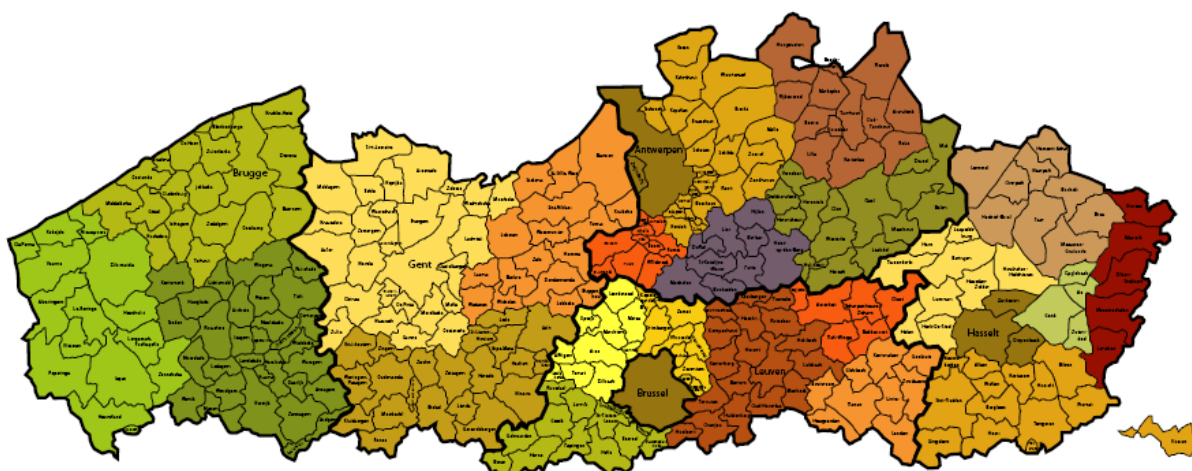
⁴ Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2010). *Werkmap Jeugdhulp*, Brussel (1 mei 2010)

⁵ *Besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp (B.S.6.X.2004)*

⁶ *Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp, (B.S. 23.II.2006)*

⁷ Vlaams Parlement. *Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen (B.S. 6.VI.2003)*

toegankelijke jeugdhulpmodules en modules crisisjeugdhulp aanbieden zich vervolgens te organiseren in respectievelijk netwerken RTJ en netwerken CJ⁸. In elk netwerk werd een netwerkstuurgroep aangesteld die de opdrachten - zoals bepaald in het desbetreffende uitvoeringsbesluit - coördineren en aansturen. Een regioteam van Integrale Jeugdhulp, dat bestaat uit een beleidsmedewerker en stafmedewerkers, zorgt voor een maximale ondersteuning van de netwerken vanuit de Vlaamse overheid. Hierbij is er één regioteam per provincie aangesteld. In figuur 2 is de regionale en subregionale afbakening bij de start van de netwerken in 2006 weergegeven. In die afbakening is er echter wat evolutie opgetreden en anno 2010 kunnen we spreken van 20 netwerken RTJ in plaats van de 26 van 2006.



Figuur 2: De regionale en subregionale afbakening van de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp in Vlaanderen (bron: IJH Oost-Vlaanderen, juni 2006)

Voor dit onderzoek besloten we, na overleg met het Vlaamse team beleidsondersteuning Integrale Jeugdhulp (BOT), twee subregio's te ontleiden: Waas en Dender in de provincie Oost-Vlaanderen en Antwerpen Stad in de provincie Antwerpen. Beide regio's hebben al een zekere geschiedenis achter de rug, waardoor wij voor dit onderzoek konden terugvallen op leden met enkele jaren ervaring. Deze netwerken waren voldoende uitgekristalliseerd en gedocumenteerd om mee te kunnen nemen in ons onderzoek. Ook hielden we met Antwerpen rekening met de grootstedelijke problematieken, terwijl Waas en Dender de meer landelijke regio's vertegenwoordigde.

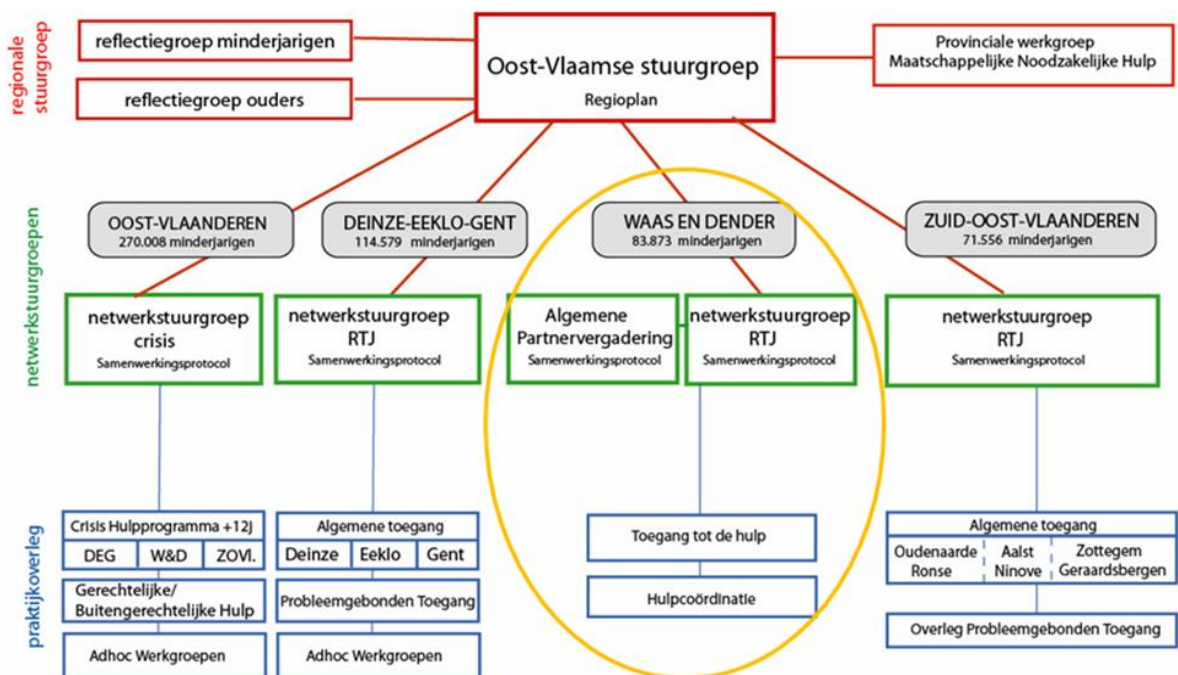
⁸ De subregionale afbakening van de netwerken crisisjeugdhulp en de netwerken RTJ zijn echter niet dezelfde. In sommige provincies omvatten de netwerken crisisjeugdhulp een groter gebied dan de netwerken RTJ. Zoals later in de tekst ook zal blijken, treedt men voor bepaalde instrumenten van het netwerk RTJ ook buiten de afgebakende grenzen.

In beide gebieden worden de netwerken RTJ onder de loep genomen, in Antwerpen nemen we ook het netwerk Crisisjeugdhulp erbij⁹.

2.1.1 Waas en Dender

Het netwerk van Waas en Dender wordt gekenmerkt door het eerder landelijke karakter van de regio, door de historiek van samenwerking die er al vóór IJH bestond en door een levendige dynamiek die onder de leden leeft. Ook onderscheidt het netwerk zich door expliciet te kiezen voor een netwerk 'Jeugdhulp' in plaats van een netwerk 'Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp'. Hiermee wou het netwerk van in het begin duidelijk stellen dat ook niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen welkom waren.

De netwerkstuurgroep Jeugdhulp van subregio Waas en Dender telde op het moment van de bevraging vijftien actieve leden (uit K&G, GGZ, AWW, RWO, BJB, CLB en VAPH). Voor de uitvoering van de opdrachten koos men voor het oprichten van twee werkgroepen: de werkgroep Toegang tot de hulp (15 leden, 9 actief) en de werkgroep Hulpcoördinatie (18 leden, 9 actief). Zij krijgen hun opdrachten vanuit de netwerkstuurgroep, en zorgen op hun beurt voor feedback en terugkoppeling naar boven. De netwerkstuurgroep organiseert jaarlijks ook een partnersvergadering waarbij men zich richt tot alle partners uit de zes sectoren en de belendende sectoren. Dit heeft als doel een informatiemoment in te lassen voor de ruimere stakeholders en hen te betrekken in de processen die gaande zijn in het kader van Integrale Jeugdhulp.



Figuur 3: Regionale structuur regio Oost-Vlaanderen (bron: IJH regioteam Oost-Vlaanderen)

⁹ In het geval van Antwerpen omspannt het netwerk Crisisjeugdhulp zowel de subregio Antwerpen Stad als Antwerpen Periferie. De grenzen van de netwerken RTJ en de netwerken crisisjeugdhulp komen hier dus niet overeen.

Voor deze casestudie werden – naast een documentanalyse - 12 mensen bevroegd uit zowel de netwerkstuurgroep als de werkgroepen. Afhankelijk van hun betrokkenheid, werden hen enkele vragen voorgelegd die opgebouwd waren rond het draaiboek en/of het cliëntoverleg en/of debat gedeelde zorg. Alle respondenten kregen vragen over de werking van de netwerkstuurgroep en de structuren van IJH.

Tabel 1: Overzicht respondenten Waas en Dender per netwerkinstrument

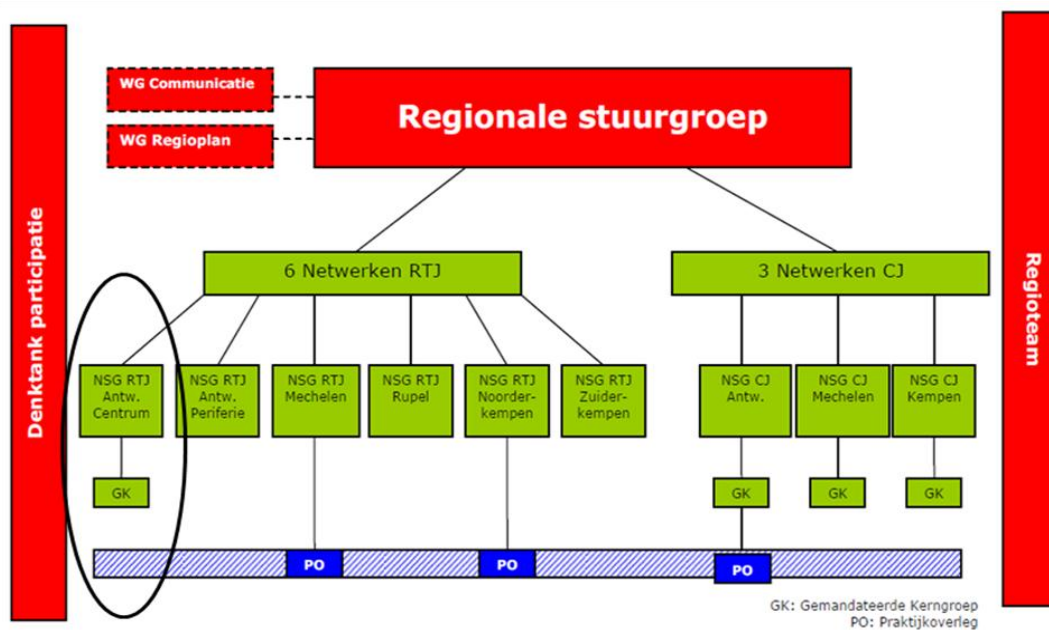
<i>Item</i>	<i>Aantal respondenten per item¹⁰</i>
Draaiboek	6 (5 voorzieningen/diensten)
Cliëntoverleg	5 (5 voorzieningen/diensten)
Gedeelde zorg	7 (7 voorzieningen/diensten)

2.1.2 Antwerpen Stad

Antwerpen Stad wordt gekenmerkt door zijn grootstedelijk karakter en – daaruit voortvloeiend - zijn specifieke jeugdproblematieken. Vòòr Integrale Jeugdhulp had de stad nog geen voorgeschiedenis van structurele intersectorale samenwerking met de 6 partners van IJH. De stad werd wel geselecteerd als pilootregio waardoor het verhaal van Integrale Jeugdhulp al vroeger begon dan in andere subregio's zoals Waas en Dender.

In Antwerpen Stad is de netwerkstuurgroep samengesteld uit 22 deelnemende leden, 4 specifieke leden, 12 plaatsvervangende leden, 2 leden die vertegenwoordigd worden door een andere organisatie, en 18 leden die opvolgen per verslag. Omdat het vergaderen in grote groep weinig efficiënt was, koos men er voor om te werken met een gemandateerde kerngroep die de vergaderingen voorbereidt. De gemandateerde kerngroep telt vijf leden, waarvan vier actief deelnemende leden (K&G (CKG), CAW, GGZ en Onderwijs) en één lid die opvolgt per verslag (BJB).

¹⁰ Eén respondent heeft vragen gekregen over meerdere items. Dit betekent dat de optelsom van het "aantal respondenten per item" meer is dan het aantal mensen bevroegd. Sommige mensen worden immers meermaals meegeteld.



Figuur 4: Regionale structuur regio Antwerpen (bron: IJH regioteam Antwerpen)

In Antwerpen Stad werden 12 mensen geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Ook hier werden de onderwerpen verdeeld, omdat niet alle respondenten even nauw betrokken waren bij de vier instrumenten (zie tabel). Alle respondenten kregen wel enkele vragen over de werking van de netwerkstuurgroep en andere structuren.

Tabel 2: Overzicht respondenten Antwerpen Stad per netwerkinstrument

<i>Item</i>	<i>Aantal respondenten per item</i>
Draaiboek	5 (3 voorzieningen)
Cliëntoverleg	4 (3 voorzieningen/diensten)
Verwijsafspraken	6 (4 voorzieningen/diensten)
Crisishulpprogramma	3 (3 voorzieningen)

2.2 Onderzoeksmethodiek

De onderzoeksmethodiek die we hanteerde voor dit onderzoek is een combinatie van documentanalyse en diepte-interviews. Via documentanalyse kregen we niet alleen zicht op wettelijke bepalingen, de structuren en de plannen van Integrale jeugdhulp, maar kregen we ook zicht op de ingezette instrumenten en praktijk- of evaluatierapporten. Integrale jeugdhulp beschikt immers over een uitgebreide evaluatie van eigen werking en van de werking van de netwerken. Ook werden de vergaderverslagen van de twee regionale structuren onder de loep genomen.

Omdat het gebruik van secundaire data naast voordelen (tijdsinst) ook nadelen heeft (de informatie sloot niet altijd even nauw aan bij onze onderzoeksvragen, interne

evaluator versus externe onderzoeker), besloten we om de informatie uit de documenten te combineren met enkele diepte-interviews. We selecteerden de respondenten uit beide regio's op basis van hun kennis over de instrumenten, op basis van hun ervaring in de structuren van Integrale jeugdhulp, en op basis van de sector (zodat alle betrokken sectoren aan bod kwamen). Op deze manier werden 12, respectievelijk 14 sleutelfiguren geselecteerd in Waas en Dender en Antwerpen. In Waas en Dender reageerden alle aangeschreven respondenten positief op de uitnodiging voor een interview. In Antwerpen kregen we een negatief antwoord van twee aangeschreven leden. De reden hiervoor was dat zij zichzelf te weinig betrokken voelden bij IJH en zijn instrumenten om deel te nemen aan het onderzoek.

Naast leden van de netwerken werden in het kader van dit onderzoek ook de stafmedewerkers, beleidsmedewerkers en projectleider van Integrale jeugdhulp geïnterviewd die de netwerken sinds opstart al geruime tijd opvolg(d)en¹¹.

¹¹ De stafmedewerker en beleidsmedewerker van regio Antwerpen waren recent van functie veranderd, maar desalniettemin geïnterviewd omwille van hun jarenlange ervaring met de netwerken.

DEEL I: Instrumenten in de netwerken van Integrale Jeugdhulp

In dit hoofdstuk beschrijven vijf instrumenten, waarvan vier instrumenten ingezet in de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp (RTJ): het draaiboek brede instap, het cliëntoverleg, het debat gedeelde zorg, en de verwijfsafspraken. Het vijfde instrument is het crisishulpprogramma dat ingezet werd in de netwerken Crisisjeugdhulp. Voor het draaiboek brede instap en het cliëntoverleg worden de twee geselecteerde regio's vergeleken. Voor de drie overige instrumenten werd slechts één regio bevraagd omwille van hun (unieke) ervaring met dat instrument.

1 Draaiboek brede instap

Het draaiboek brede instap is het eerste instrument dat we in het kader van deze bestuurskundige netwerkanalyse bespreken. Het is een document waarmee men aan de hand van een aantal *kwaliteitseisen* (zoals geformuleerd in de intersectorale richtlijn¹²), diensten en voorzieningen die onthaal organiseren een spiegel wil voorhouden. Het verwijst eveneens naar andere werkinstrumenten die vanuit IJH gestimuleerd worden, zoals communicatieacties, verwijzing, en het zelfevaluatie-instrument voor voorzieningen in de brede instap. Voor elke stap van de instaprocedure (toegangsdeur, onthaal, vraagverheldering, aanbodverheldering, hulpverleningsvoorstel, dispatching) wordt er in het draaiboek een opsomming gegeven van (ideaaltypische) taken die moeten gebeuren. Per taak geeft men eveneens het volgende weer: 1) de resultaten die men verwacht, 2) een kwaliteitstoets en 3) mogelijke ondersteunende instrumenten.

1.1 Situering in opdracht geformuleerd in uitvoeringsbesluit

Zoals gespecificeerd in het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005 organiseert het netwerk RTJ (o.a.) "*de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening voor minderjarigen, ouders, opvoedingsverantwoordelijken en personen uit de leefomgeving*" (art.13). Om dit te bereiken moet het netwerk drie opdrachten vervullen. Eén ervan is de *instaprocedure*. Volgens het uitvoeringsbesluit moet het netwerk garanderen dat de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening verloopt volgens een bepaalde instaprocedure. Deze dient georganiseerd te worden in vijf stappen: *het onthaal, de vraagverheldering, de aanbodverheldering, het formuleren van een hulpverleningsvoorstel en de dispatching*.

1.2 Proces gelopen in Vlaanderen

Wanneer we teruggaan naar het kaderdecreet en het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005, zien we dat er in de opdracht rond toegang een *instaprocedure* is gespecificeerd

¹² Integrale Jeugdhulp. Oktober 2006. *Intersectorale richtlijn met betrekking tot de toegang tot de Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp*.

die in vijf stappen georganiseerd kan worden (onthaal, vraagverheldering, aanbodverheldering, hulpverleningsvoorstel en dispatching). In de loop van de uitvoering van deze opdracht (sinds 2004) zien we dat IJH de netwerken maximaal tracht te ondersteunen met een aantal instrumenten.

Een eerste ondersteunende instrument voor de netwerken volgt in oktober 2006 met een *"intersectorale richtlijn met betrekking tot de toegang tot RTJ"*. Het document concretiseert de opdracht - zoals omschreven in het decreet en de uitvoeringsbesluiten - door het afbakenen van de partners en typemodules die prominent aanwezig zijn in de toegang. De richtlijn bevat ook een afbakening van de sectoren in de *'brede instap'*¹³ en een *verdere uitwerking van de instaprocedure* aan de hand van definities en kwaliteitseisen.

Nadat de netwerken met deze richtlijn aan de slag zijn gegaan, pikt de Vlaamse overheid een document op dat in het kader van toegankelijkheid ontwikkeld werd in de netwerkstuurgroep RTJ van Mechelen. Dit document wordt verder uitgewerkt als *het draaiboek brede instap*, dat -na aankondiging in het convenant *"Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de integrale jeugdhulp 2007-2009"*- als werkinstrument wordt verspreid in de netwerken in de loop van 2008. Zoals geformuleerd in het convenant, wordt er van de netwerken verwacht dat zij dit instrument vertalen naar de lokale situatie en dat zij concrete afspraken maken over hoe het aan de uitdagingen (zoals geformuleerd in het draaiboek) tegemoet kunnen komen. Er wordt ook een zelfevaluatie-instrument in het vooruitzicht gesteld waarmee de voorzieningen hun toegankelijkheid kunnen toetsen.

Hier moet wel gezegd worden dat de uitwerking van het zelfevaluatie-instrument uiteindelijk niet voldeed aan de verwachtingen van IJH, en daarom werd het ook niet als instrument van IJH verspreid in de netwerken. In 2010 zijn de gesprekken rond het draaiboek op Vlaams niveau echter opnieuw op gang gebracht, en onderzoekt men de mogelijkheid om de kwaliteitseisen via de sectorale administraties een plaats te geven (A01).

1.3 Proces gelopen in de regio's

Na de opstart van de netwerkstuurgroep Jeugdhulp en de werkgroepen en na een eerste kennismaking en uitwisseling van ervaringen, werd in **Waas en Dender** werk gemaakt van een inventarisatie van hoe onthaal en vraagverheldering georganiseerd wordt in de diensten. Hiervoor diende de richtlijn toegang als kader.

Na ondertekening van het convenant en de aankondiging dat een uniform overzicht van toegankelijkheid vanuit cliëntperspectief¹⁴ in de netwerken zou verspreid worden, werden de processen in de werkgroep even stilgelegd in afwachting van het instrument. Wanneer het draaiboek dan in de loop van 2008 effectief in het netwerk geïntroduceerd werd, zag

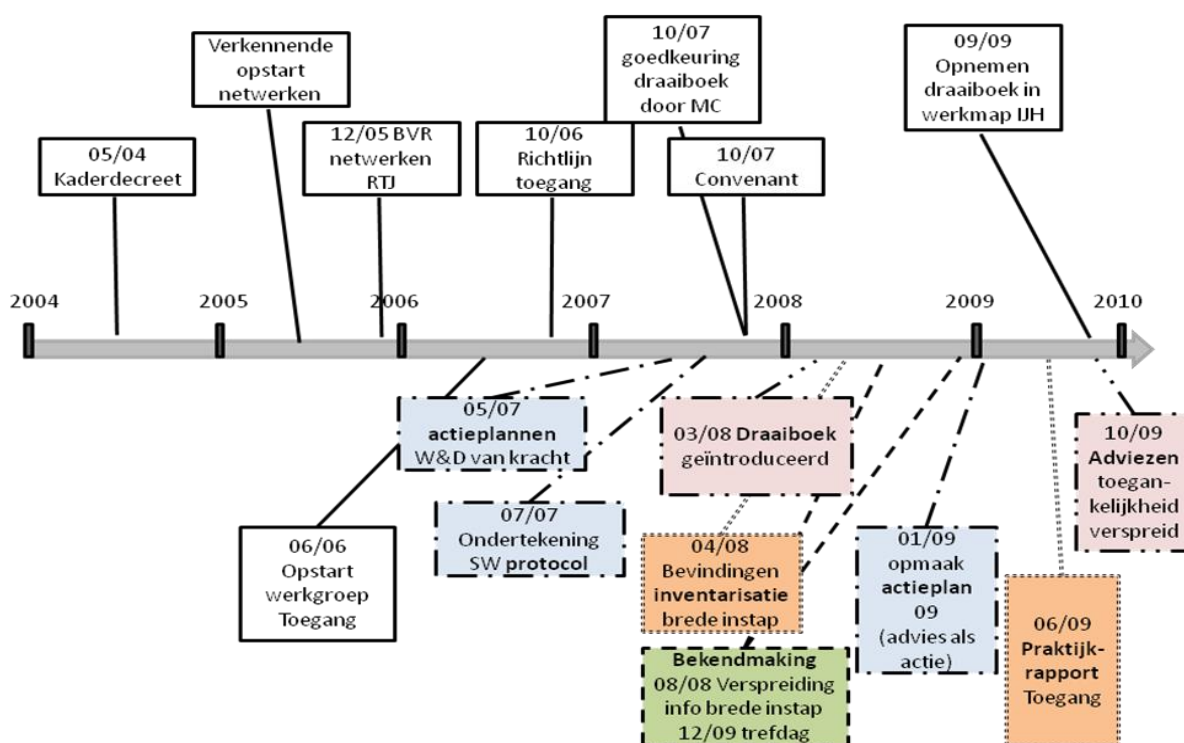
¹³ AWW, K&G en CLB

¹⁴ Zie acties in convenant

Waas en Dender er echter geen werkbaar instrument in. Discussies liepen vast op onduidelijke begrippen, het ervaren van een gebrek aan duidelijke richtlijnen over wat men nu van het netwerk verwacht werd, en de inhoud van het draaiboek stoot op de problematiek van mandaat en bevoegdheden van voorzieningen. Er werden immers veranderingen verwacht die niet binnen de beslissingsbevoegdheid van de netwerken en zijn leden lag. Waas en Dender besluit op dat ogenblik te wachten op wat het zelfevaluatie-instrument zou brengen, maar dit instrument kwam er uiteindelijk nooit. Het draaiboek verdwijnt bijgevolg stilletjes van de agenda. De activiteiten rond toegankelijkheid gaan echter door met praktijkrapportages en de bekendmaking van de brede instap, en bij het opstellen van de actieplannen voor 2008-2010 komen elementen van het draaiboek opnieuw naar boven¹⁵. Omdat deze elementen leefden bij de leden van de werkgroep, besloot men om toch verder te werken op twee thema's van toegankelijkheid: de betaalbaarheid en de bereikbaarheid van de hulpverlening. Het draaiboek diende hierbij als kader.

Het resultaat is het "advies met betrekking tot de toegankelijkheid van de jeugdhulp" dat in oktober 2009 in alle voorzieningen van de regio Waas en Dender verspreid werd.

In onderstaande figuur ziet u het procesverloop op zowel Vlaams (boven de tijdslijn) als regionaal niveau (onder de tijdslijn)¹⁶.

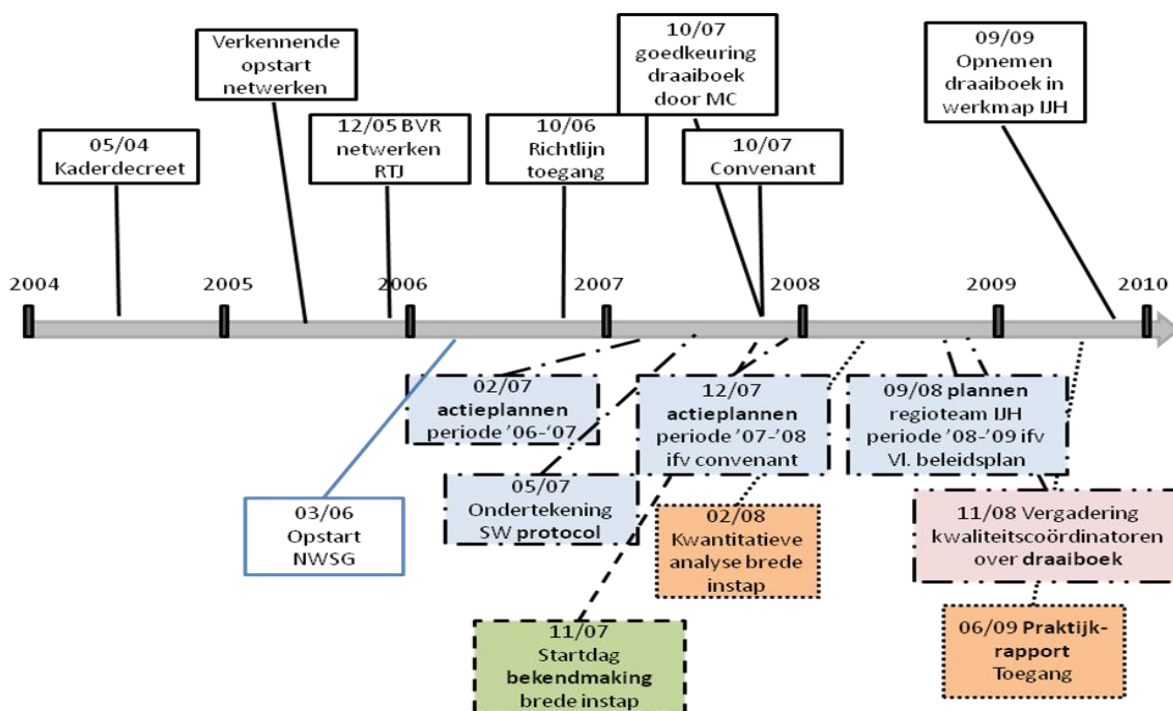


Figuur 5: Processen in het kader van het draaiboek zoals gelopen in Vlaanderen en in Waas en Dender

¹⁵ "Voorstel actieplan Netwerk Jeugdhulp Waas en Dender 2009-2010", document van 14/09/09.

¹⁶ Legende: — — — — — zijn de planningsprocessen, de evaluatie- en rapportagemomenten, — — — — — de bekendmakingsacties en — . . . — de eigenlijke introductie van het instrument besproken.

In **Antwerpen Stad** ging men op een andere manier te werk. De **eerste stap** was ook een situatieschets waarbij het netwerk de *instaprocedure* van de voorzieningen in de brede instap in kaart bracht. Nadat de richtlijn rond toegankelijkheid in oktober 2007 verspreid werd, werd deze opgenomen in het actieplan ('07-'08) van de regio. De richtlijn vertaalde zich voornamelijk in acties rond de bekendmaking van de brede instap (informatiecampagne met startdag, informatiedagen, folders en brochures) en het in kaart brengen van kwantitatieve gegevens over toegankelijkheid. Toen het draaiboek verspreid werd, koos het regioteam IJH van Antwerpen Stad ervoor om dit via de kwaliteitscoördinatoren¹⁷ in het netwerk te lanceren. Aan de kwaliteitscoördinatoren werd de vraag gesteld om aan de hand van het draaiboek een kwaliteitstoets te doen van de instaprocedure in de eigen voorziening. Vervolgens werd een lijst opgesteld met mogelijke verbeteracties. Deze verbeteracties werden opgesplitst naargelang het niveau waarop ze uitgewerkt konden worden: acties op voorzieningenniveau en/of netwerkniveau en acties voor het Vlaams (administratie) niveau. Deze acties zijn echter nooit geformaliseerd in een officiële actieplanning van de netwerkstuurgroep¹⁸ en de leden van de netwerkstuurgroep die bevestigd werden rond dit thema gaven aan dat ze na de vergaderingen met de kwaliteitscoördinatoren het draaiboek uit het zicht verloren.



Figuur 6: Processen in het kader van het draaiboek zoals gelopen in Vlaanderen en in Antwerpen Stad¹⁹

¹⁷ Verslag van 20/11/08, netwerkstuurgroep RTJ Antwerpen Stad.

¹⁸ Kon niet teruggevonden worden in de documenten van het netwerk RTJ, Antwerpen Stad.

¹⁹ Legende: — — — — — zijn de planningsprocessen, de evaluatie- en rapportagemomenten, — — — — — de bekendmakingsacties en — — — — — de eigenlijke introductie van het instrument besproken.

1.4 Gebruik

Gegeven het proces dat gelopen werd in beide regio's, hoe werd het draaiboek Brede instap uiteindelijk ontvangen in de voorzieningen van de respondenten? In **Waas en Dender** bleek uit de gesprekken dat een aantal sleutelfiguren het instrument zelfs niet kenden. Anderen gaven aan dat er in de voorzieningen weinig tot geen gebruik gemaakt werd van het draaiboek²⁰. Dit is niet onlogisch aangezien het draaiboek nooit echt ingang gevonden heeft in de voorzieningen van het netwerk. De werkgroep Toegang koos wel voor de uitwerking van een *aantal adviezen rond toegankelijkheid*. De leden betrokken in dit onderzoek hebben de adviezen zeker ter harte genomen en getoetst aan de eigen werking (ook wanneer de voorziening geen deel uitmaakte van de brede instap). Drie respondenten stelden echter dat de adviezen geen impuls waren voor wijzigingen in de werking van de dienst, omdat deze al in de lijn lag van de adviezen (WD4, WD11, WD7). Volgens twee andere respondenten kwam de vraag te vroeg. Zij gaven aan de adviezen zelf nog niet goed doorgenomen te hebben, of overleg in team of met directiecomité af te wachten (WD5, WD10).

In **Antwerpen Stad** bleek het gebruik van het draaiboek door de respondenten ook beperkt te zijn. Hier ook gaven twee respondenten aan niet bekend te zijn met het instrument. Volgens de respondenten die wel ervaring hadden met het draaiboek, is het draaiboek na de lancering via de kwaliteitscoördinatoren, niet echt negatief ontvangen in hun voorziening. Men kon zich wel vinden bij de geformuleerde kwaliteitseisen (A09, A02), maar men ondervond problemen bij de implementatie en stelde zich de vraag hoe dat nu in de praktijk moest omgezet worden (A02). Beide respondenten gaven aan het draaiboek wel opgenomen te hebben in hun kwaliteitsbeleid (A02, A09), waarvan één respondent getuigt het draaiboek te gebruiken in eigen kwaliteitsbeleid (eigen werking aftoetsen, aanpassingen in eigen werking doorvoeren in functie van de kwaliteitseisen). Aangezien er geen opvolging was na het verspreiden van het draaiboek via de kwaliteitscoördinatoren, heeft de netwerkstuurgroep geen zicht heeft op wat er precies mee gebeurd is in het ruimer netwerk (A02).

1.5 Gepercipieerde effecten/meerwaarde voor de leden in het netwerk

Wanneer we vroegen naar wat het werken rond dit thema (al dan niet aan de hand van het draaiboek of de adviezen als instrument) nu bij de respondenten heeft teweeg gebracht, gaven de respondenten in **Waas en Dender** vooral aan dat (1) het feit dat er bij een aantal dingen stilgestaan werd en (2) dat de aandacht voor een bepaalde problematiek getrokken werd, de belangrijkste toegevoegde waarde van de gelopen processen is (WD7, WD10, WD11, WD4).

Op de vraag of dergelijk advies het beste instrument was om als werkgroep een bijdrage te leveren aan de opdracht rond toegang, antwoordde respondenten dat het een eerste stap is (WD7) en dat dit het enige instrument is dat binnen de mogelijkheden ligt van de werkgroep (WD4, WD5: *wij hebben geen mandaat om beslissingen te nemen, om concrete afspraken te maken*).

²⁰ Twee respondenten die in het netwerk zetelen hadden zelfs helemaal geen herinnering aan het instrument.

Ongeacht de instrumenten, peilden we toch naar concrete veranderingen die in het kader van toegankelijkheid en naar aanleiding van de discussies in de werkgroep/het netwerk eventueel plaats gevonden hadden. Enkele voorbeelden kwamen toch naar boven. Zo werd er vanuit de preventieve diensten van Kind en Gezin een lijst opgesteld waarin verduidelijkt wordt wie wat doet binnen de subregio en hoe deze mensen gecontacteerd kunnen worden. Deze lijst wordt tot op vandaag actueel gehouden en gebruikt door voorzieningen die vaak samenwerken met deze diensten van Kind en Gezin. Andere voorbeelden zijn wijzigingen van de boodschap op het antwoordapparaat in een aantal voorzieningen, zodat deze conform is aan de kwaliteitseisen zoals omschreven in de richtlijn/het draaiboek.

In **Antwerpen Stad** gaven de respondenten aan weinig meerwaarde of toegevoegde waarde van het draaiboek te onderkennen (A06, A09).

1.6 Belemmerende factoren

Wanneer men naar belemmerende factoren kijkt, kan men verschillende vragen stellen: waarom vond een instrument moeilijk ingang in de netwerkstuurgroep of werkgroep? Waarom vond het moeilijk ingang/resultaat bij de voorzieningen? Waarom bereikten de effecten van de inspanningen de hulpverleners niet? Daarom delen we de belemmerende factoren op per niveau:

- In de link met het Vlaamse niveau
- In de link tussen de netwerkstuurgroep en de voorzieningen in het ruimer netwerk
- In de link tussen de afgevaardigde in de voorziening in IJH en zijn/haar collega-hulpverleners
- In de link tussen de hulpverleners en de cliënten
- Belemmerende factoren op institutioneel niveau

1.6.1 Belemmerende factoren in de link met het Vlaamse niveau

Op het niveau van de relatie tussen de netwerkstuurgroep/werkgroep en IJH op hoger niveau bleken in **Waas en Dender** enkele factoren het proces te belemmeren.

Ten eerste waren *de processen in de werkgroep gelinkt aan het Vlaamse niveau*. De richtlijn en het convenant concretiseerden de opdracht van de werkgroep, maar beloofde ook enkele instrumenten. Na het draaiboek werd het zelfevaluatie-instrument verwacht, maar door omstandigheden is dit instrument nooit gelanceerd in de netwerken. Dit had een vertragend effect op het werken rond toegankelijkheid in de werkgroep (WD12).

Verder ervoer men in de netwerkstuurgroep een *gebrek aan duidelijke richtlijnen* over wat er van de netwerken verwacht werd in verband met het gebruik van dat instrument (WD1). Het draaiboek bevatte immers elementen die buiten het mandaat en de bevoegdheden van bepaalde betrokken actoren lagen.

Vervolgens gaf een respondent aan dat *de taal* die men gebruikte in het draaiboek nog steeds onduidelijk was. De gesprekken in de netwerkstuurgroep waren deels stukgelopen op *discussies over begrippen*. Het draaiboek was onvoldoende concreet om vlot gebruikt te kunnen worden in de voorzieningen (WD7).

In **Antwerpen** gaven de respondenten ook aan dat het werken rond de instaprocedure *minder nauw aansloot bij de behoeften van de regio* dan bijvoorbeeld bekendmaking van de brede instap en doorverwijzing. Op het moment dat het draaiboek gelanceerd werd had men in Antwerpen Stad het gevoel dat er al veel gerealiseerd was rond toegankelijkheid van de jeugdhulp (brede instap, bekendmakingacties, oprichting van een opvoedingswinkel). Aangezien de nood aan intersectorale samenwerking zich vooral op het vlak van doorstroming bevindt, sloeg dit instrument moeilijk aan (A01).

Ten slotte merkte men in Antwerpen op dat het instrument *eigenaarschap* miste bij de leden van het netwerk (A02). Het draaiboek wordt ervaren als een instrument dat van bovenaf in de voorziening is gelanceerd, en is niet besproken of opgevolgd in de netwerkstuurgroep (A09).

1.6.2 Belemmerende factoren in link tussen netwerken en voorzieningen

In **Waas en Dender** gaf men aan dat de functionaliteit van het netwerk (of de werkgroep) met betrekking tot het draaiboek en het komen tot concrete afspraken hieromtrent, belemmerd werd door het *mandaat van de leden* in de werkgroep (WD5). De werkgroep bestaat immers vooral uit hulpverleners die geen mandaat hebben om beslissingen te nemen voor hun voorziening.

Verder gaven de respondenten in zowel **Waas en Dender als Antwerpen Stad** aan dat de verantwoordelijkheid voor het gebruik van het instrument niet in de handen van de netwerkstuurgroep ligt. Voorzieningen zijn verantwoordelijk, maar er is geen opvolging voorzien vanuit het netwerk, noch vanuit IJH op hoger niveau (WD5, A02). In Waas en Dender probeert men het gebruik van de adviezen wel op te volgen; er werd een opvolgvergadering gepland zes maanden na verspreiding.

Naar het gebruik van het instrument toe, gaf een respondent in **Antwerpen** aan dat men er te weinig toegevoegde waarde in zag. Het instrument was voor de respondent slechts een bevestiging van eigen praktijk en had daarom voor de voorziening weinig nieuws te bieden (A06).

1.6.3 Belemmerende factoren op institutioneel niveau

Zowel in Waas en Dender als in Antwerpen Stad gaf men aan dat men geen zicht had op hoe hun sectorale administraties zich ten opzichte van dit instrument opstelden. Er was geen teken van sectorale steun voor dit instrument.

"En een tweede actie was ... die kwaliteitseisen die dan in dat draaiboek stonden. Om die zoveel mogelijk te implementeren. Maar dat is dan uiteindelijk nooit gedaan want dat moet geborgen worden natuurlijk hé" (A02:2).

1.7 Stimulerende factoren

Voor de werkgroep Toegang in **Waas en Dender** is de *dynamiek* die heerst onder de leden een belangrijke stimulerende factor. Leden hebben het gevoel dat er een open communicatie is, dat er een zeer goede persoonlijke samenwerking is, en dat er nog steeds de wil en bereidheid aanwezig is om verder te gaan. Ook speelt de voorbeeldrol van de voorzitter van de werkgroep (iemand uit een voorziening in de brede instap) een

belangrijke rol. Deze stimulerende factoren leidde tot het realiseren van de adviezen met betrekking tot toegankelijkheid.

Omdat het draaiboek in **Antwerpen** slechts een beperkte meerwaarde had voor de respondenten, zijn er weinig stimulerende factoren m.b.t. het instrument zelf. In het werken rond toegankelijkheid (als ruimere opdracht) kon er wel een stimulerende factor onderscheiden worden. In Antwerpen werd de initiële fase – namelijk het in kaart brengen van de instaprocedures in de voorzieningen- als een belangrijke eerste stap aanzien. Het *uitklaren van concepten* zodat de betrokken partners in *dezelfde taal* met elkaar kon overleggen (A02, A06, verslagen gemandateerde kerngroep) was een noodzakelijke stap, aldus het netwerk, omdat het een aantal denkprocessen in gang zetten. Dit vooral rond de vraag over hoe het netwerk RTJ de leemtes die geïdentificeerd werden, kon opvangen (A06).

1.8 Conclusie

Het draaiboek brede instap wordt in beide regio's als een top-down instrument gepercipieerd. In beide regio's gaat men ermee aan de slag (in Antwerpen via de kwaliteitscoördinatoren, in Waas en Dender in de werkgroep) maar in beide regio's verdwijnt het draaiboek stilletjes van de agenda en wordt het nauwelijks al dusdanig gebruikt in de voorzieningen. Enkel in Waas en Dender duikt het later terug op in een andere vorm: de adviezen rond betaalbaarheid en bereikbaarheid.

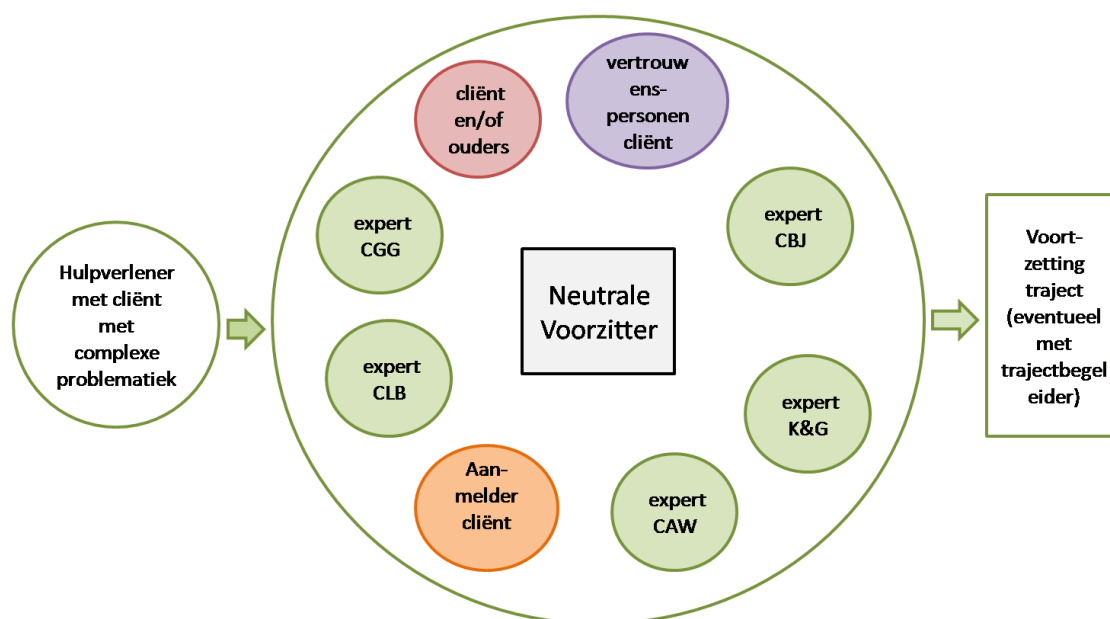
Uit de interviews bleek dat voor de respondenten de belangrijkste belemmerende factoren lagen in een gebrek aan richtlijnen (wat wordt er nu van het netwerk en de voorzieningen verwacht?) en in de inhoud (weinig toegevoegde waarde, discussie over gebruikte begrippen).

Wanneer we kijken naar de doelstellingen van het draaiboek - die in de inleiding van het instrument geformuleerd worden - moeten de kwaliteitskenmerken die opgesomd staan, als leidraad dienen om tot uitwisseling en samenwerking te komen. Samen met het zelfevaluatie-instrument zou iedere organisatie zijn onthaalwerking kunnen doorlichten, knelpunten identificeren en tot afspraken komen om deze te verbeteren. Impliciet steunt dit instrument op verschillende assumpties: (1) toegankelijkheid wordt bij de voorzieningen ervaren als een (prioritair) probleem, (2) men is bereid om eigen werking door te lichten en de resultaten te delen in het netwerk, (3) de knelpunten die naar boven komen zijn problemen die om een netwerkaanpak vragen en kunnen niet individueel in de voorziening opgelost worden, en (4) de knelpunten die naar boven komen kunnen opgelost worden op voorzieningenniveau en zijn geen sectoraangelegenheid.

Daarenboven duikt de vraag op hoe de voorzieningen in de netwerkstuurgroep elkaar percipiëren met betrekking tot toegankelijkheid. Het draaiboek was voornamelijk gericht naar de voorzieningen uit de drie sectoren die deel uitmaken van de brede instap (AWW, K&G en CLB). Maar hoe zijn de sectoren/voorzieningen met betrekking tot deze problematiek met elkaar verbonden? Zijn er afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren te identificeren? Zolang voorzieningen niet op elkaar aangewezen zijn met betrekking tot een bepaalde (prioritaire) problematiek, blijft afstemming en samenwerking moeilijk.

2 Cliëntoverleg

Het "cliëntoverleg IJH", dat als tweede instrument in het kader van dit onderzoek besproken wordt, is een forum waar hulpverleners en cliënt(en) in onderling overleg en onder het professionele voorzitterschap van een externe voorzitter de hulp rond een cliëntsysteem kunnen coördineren, afstemmen en de continuïteit ervan bewaken (Werkmap Jeugdhulp, 2010). Zoals afgebeeld in onderstaand schema, zijn het hulpverleners die – wanneer zij dat nodig achten – een cliënt in een complexe situatie kunnen aanmelden voor een overleg met andere betrokken hulpverleners. Na het overleg zet de cliënt zijn traject voort met de hulpverlener die aangemeld heeft, maar wordt (idealiter) in dit traject rekening gehouden met de adviezen die voortgekomen zijn uit het overleg en neergeschreven zijn in een werkplan (handelingsplan).



Figuur 7: Vereenvoudigd schema van proces van cliëntoverleg.

Het instrument, zoals gelanceerd vanuit Integrale Jeugdhulp, biedt (1) een deontologische code voor de deelnemers aan het overleg²¹, (2) middelen voor een vergoeding van externe voorzitters, en (3) promoot het inzetten van een hulpcoördinator als trajectbegeleider. Verder ondersteunt IJH het inzetten van het instrument met de nodige formulieren, handleidingen en documenten²².

²¹ Afspraken over gegevensuitwisseling, over de voorbereiding met de cliënt en de omgang met de cliënt tijdens het overleg (Werkmap Jeugdhulp, 2010:93)

²² Aanvraagformulier, sjablonen voor uitnodiging cliënt en hulpverlener, aanwezigheidsformulier, sjabloon werkplan, vragenlijsten voor voorzitter en cliënt, administratieve opvolgingsfiche, leidraad voor de hulpverleners,

In het model dat IJH promoot voert de regionale stuurgroep de regie: deze beslist over de toekenning en verdeling van de middelen, bepaalt een aantal organisatorische en inhoudelijke krachtlijnen en legt verantwoording af (Puttaert & Vandekeybus, 2009).

2.1 Situering in opdracht geformuleerd in uitvoeringsbesluit

Een tweede doelstelling (art.15) van de netwerken RTJ zoals geformuleerd in het decreet, is het binnen *een redelijke termijn* aanbieden van *de meest gepaste jeugdhulpverlening* waarin de leden van het netwerk kunnen voorzien. Ook hier werden drie opdrachten gespecificeerd in het uitvoeringsbesluit. Zo kreeg het netwerk o.a. de opdracht om de coördinatie te organiseren en de continuïteit te bewaken van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening.

2.2 Proces gelopen in Vlaanderen

Ter ondersteuning van de netwerken in de uitvoering van hun opdracht, werden een aantal richtinggevend kaders aangereikt door IJH. Twee jaar na de toekenning van de opdracht volgt er vanuit de sectorale administraties, het ministerie van Onderwijs en Vorming en het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, in oktober 2007 het *convenant 'Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de integrale jeugdhulp 2007-2009'* (zie ook draaiboek). Hierin geven de bevoegde ministers en leidend ambtenaren hun formeel akkoord om verder te gaan met de uitwerking van het cliëntoverleg in de regio's (Puttaert & Vandekeybus, 2009). Met betrekking tot hulpcoördinatie wordt de opdracht voor de netwerken verder gespecificeerd, volgen er concrete richtlijnen en worden er middelen ingezet²³.

Kort daarna (december 2007) wordt de *richtlijn "Coördinatie en Continuïteit in de netwerken RTJ"*²⁴ goedgekeurd. Deze omvat enkele kwaliteitseisen met betrekking tot verwijzing en cliëntoverleg. De basisprincipes van het model van cliëntoverleg dat door IJH naar voor wordt geschoven (o.a. gebaseerd op het model van het Meetjesland) zijn hierin opgenomen. Tevens worden er voor de netwerken enkele concrete acties meegegeven²⁵.

²³ Het cliëntoverleg kan ingezet worden in netwerken RTJ en CJ. Ook NRTJ diensten kunnen hiervan gebruik maken. Minstens 60% moet gaan naar niet-anoniem casusoverleg. De middelen kunnen ook ingezet worden voor 'typedossiers'.

²⁴ Integrale Jeugdhulp. 19 december 2007. *Richtlijn coördinatie en continuïteit van de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp*.

²⁵ 1) Het netwerk RTJ maakt een inventaris van het reeds bestaande casusoverleg. De verschillende vormen van overleg en de specifieke kenmerken ervan worden opgelijst. Men bespreekt de praktijk. 2) Het netwerk gaat de noden aan casusoverleg na bij hulpverleners en cliënten. 3) Indien in de regio reeds mogelijkheden van casusoverleg bestaan, gaat het netwerk na hoe het gebruik ervan kan geïnitieerd en gestimuleerd worden in het netwerk. Het netwerk ondersteunt de communicatie over en het gebruik van het bestaande casusoverleg. 4) Indien er nog noden zijn vastgesteld, ontwikkelt het netwerk vormen van casusoverleg. Zij spreken daarbij af welke complexe coördinatievragen in aanmerking komen om casusoverleg te installeren. De regionale stuurgroepen bepalen hoe de middelen, die netwerken voor casusoverleg ter beschikking krijgen, in de regio kunnen worden ingezet (enz.) (Richtlijn IJH van 19 december 2007, p5).

In het *Ministerieel besluit van 18 april 2008*²⁶ wordt de administratieve uitwerking (zoals voorgesteld in het convenant) vastgelegd: er wordt voor een periode van twee jaar – juni 2008 tot mei 2009 en juni 2009 tot mei 2010 - middelen²⁷ voorzien voor het opstarten van het model van cliëntoverleg in de regio's²⁸. Deze middelen worden toegewezen aan de vijf Vlaamse provinciebesturen en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de organisatie van cliëntoverleg. Het ministerieel besluit bepaalt ook de voorwaarden waaraan het cliëntoverleg moet voldoen om in aanmerking te komen voor subsidies.

2.3 Proces gelopen in de regio's

Aangezien de provinciebesturen de regie voeren, zien we zowel in Oost-Vlaanderen als in Antwerpen de implementatie regionaal verlopen. Desalniettemin wordt het instrument in beide provincies subregionaal aangeboden.

Het proces in **Waas en Dender** start vanaf de toekenning van de opdracht en het opstarten van het netwerk (2006). De eerste stap was een inventarisatie van de knelpunten in de regio met betrekking tot coördinatie en continuïteit van de jeugdhulpverlening. Dit diende als basis voor het formuleren van enkele actiepunten voor het actieplan en het uitklaren van de terminologie.

Halverwege 2007 brengt de procesbegeleider het model van intersectoraal cliëntoverleg zoals uitgewerkt in het Meetjesland, binnen in het netwerk. Het model wordt uitgebreid besproken in de werkgroep en de partnervergadering en wordt onderworpen aan een cliënttoets (sluit dit aan bij de behoeften van de cliënten?), maar uit de vergaderingen kon geen eenduidig besluit genomen worden. Er is interesse in het model, maar men kon niet zeggen of er wel een nood is aan een nieuw model. Alvorens een beslissing genomen kan worden, wordt echter het convenant op administratief niveau ondertekend waarmee het cliëntoverleg niettemin geïntroduceerd werd.

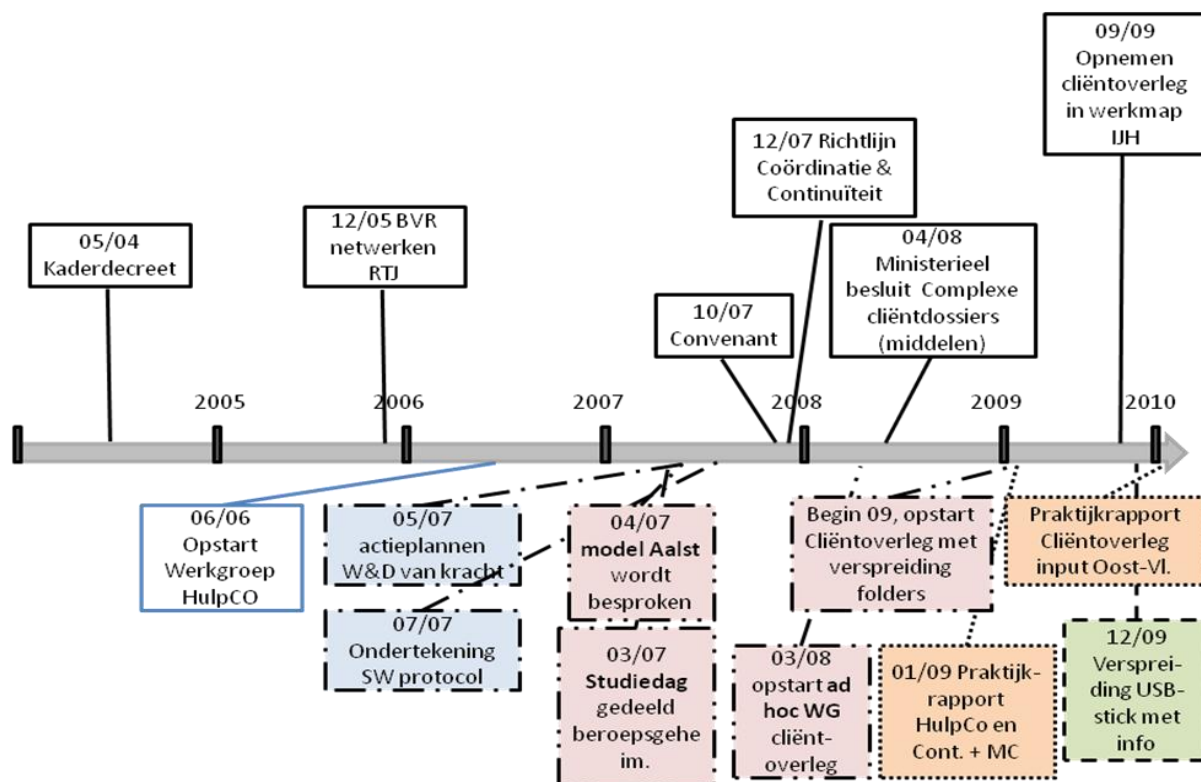
Met het convenant worden middelen vrijgemaakt voor de organisatie van het model. De provincie en de regionale stuurgroep nemen vanaf dit moment de regie over en vragen een ad-hocwerkgroep 'Organisatiecel Cliëntoverleg' samen te stellen in elke subregio. In Waas en Dender vormen het Regionaal Welzijnsoverleg (RWO), de voorzitter van de werkgroep hulpcoördinatie en de procesbegeleider IJH de leden van deze cel. Deze organisatiecel wordt verantwoordelijk gesteld voor enerzijds de organisatie van het overleg, met name het vinden van externe voorzitters, het toewijzen van de secretariaatsfunctie, enz. en anderzijds voor de organisatie van de communicatie.

Na de verspreiding van de door de Vlaamse overheid aangeleverde maar regionaal ingevulde folders, wordt het cliëntoverleg opgestart in begin 2009.

²⁶ Ministerieel besluit van 18 april 2008 houdende de toekenning van een subsidie aan de vijf Vlaamse provincies en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de organisatie van externe ondersteuning voor complexe cliëntdossiers in de zes regio's Integrale Jeugdhulp (B.S. 15.V.2008)

²⁷ 75.000 € per jaar

²⁸ Verdeling van de middelen is in verhouding met het aantal minderjarigen in de regio.



Figuur 8: Processen in het kader van het cliëntoverleg, zoals gelopen in Vlaanderen en Waas en Dender²⁹

In **Antwerpen** kent de implementatie van het cliëntoverleg een ander verloop. Er is geen voortraject zoals in Waas en Dender waarbij men onderzoekt of er een nood is aan dergelijk model. Het regioteam gaat na het ondertekenen van het convenant en de toekenning van de middelen via het ministerieel besluit wel op zoek naar bestaande modellen waarbij men zich kan aansluiten. Zo komt het dat het "*Cliëntoverleg complexe problematieken*"³⁰ in Antwerpen het resultaat is van een samenwerkingsverband tussen Integrale Jeugdhulp, de provincie Antwerpen en de Kinder- en Jeugdpsychiatrie (KJP).

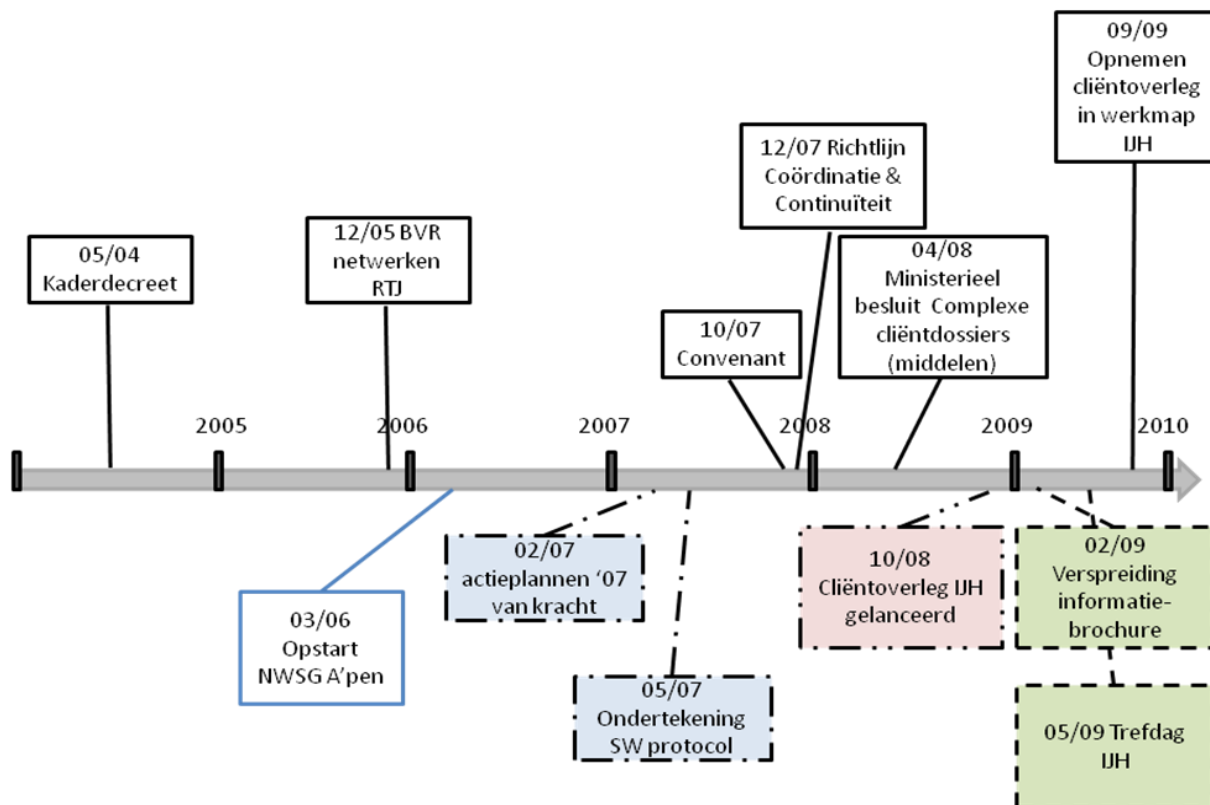
IJH sloot zich aan bij het bestaand project "*Netwerkontwikkeling voor jongeren met een complexe psychosociale problematiek*" dat operationeel was sinds 2007 en dat gebaseerd was op een behoefteonderzoek bij hulpverleners van drie sectoren (BJB, VAPH en de

²⁹ Legende: — — — — — zijn de planningsprocessen, de evaluatie- en rapportagemomenten, — — — — — de bekendmakingsacties en — . . . — de eigenlijke introductie van het instrument besproken.

³⁰ "Een netwerktafel of cliëntoverleg wordt georganiseerd na de goedkeuring van een aanvraag die ingediend werd door een hulpverlener uit één van de zes IJH sectoren of de Kinder- en Jeugdpsychiatrie. Gedurende het overleg, waarbij ouders, de cliënt, betrokken hulpverleners en een vast team van deskundigen (uit BJB, GGZ, KJP, VAPH, CLB, K&G, AWW) via een vast protocol aan de slag gaan, wordt onder extern voorzitterschap een geïndividualiseerd zorgplan opgesteld. Afspraken over de opvolging en de uitvoering worden in dit plan geconcretiseerd. Tevens wordt er een geïndividualiseerd zorgteam samengesteld, met een casemanager die instaat voor de verdere opvolging van de geplande acties. Ouders en jongeren/kinderen worden in dit overleg aangesproken als partner, wiens inbreng de basis vormt voor de ontwikkeling van het zorgplan." (Van Dongen, Th. & Deboutte, D. (2009) *Netwerkontwikkeling voor jongeren met een complexe psychosociale problematiek*. Provinciale stuurgroep Bijzondere Jeugdbijstand Dienst Welzijn, provincie Antwerpen)

Kinder- en Jeugdpsychiatrie). Het project werd opgestart door de onderzoekseenheid CAPRI³¹ (Universiteit Antwerpen), en verder uitgewerkt in samenwerking met de provinciale stuurgroep Bijzondere Jeugdbijstand waarin BJB, VAPH, CGG en KJP vertegenwoordigd waren. Nadat IJH toenadering had gezocht, sloten zij zich aan bij de provinciale stuurgroep Bijzondere Jeugdbijstand als één van de partners. In Antwerpen werd het cliëntoverleg zo een regionale aangelegenheid en geen netwerk-aangelegenheid.

Voor de uitwerking van het model cliëntoverleg IJH, dat op 1 oktober 2008 van start ging, werden de structuren van het oorspronkelijke project uitgebreid met de drie resterende sectoren van IJH (CAW, K&G en CLB). In de periode rond de startdatum voerden IJH en de provinciale stuurgroep verschillende communicatieacties uit, waarbij de netwerkstuurgroepen, regionale stuurgroep, cliëntenverenigingen, sectorale overlegfora, enz. geïnformeerd werden over het model. In november 2008 herwerkte het regioteam IJH de informatiebrochure om in februari 2009 verspreid te worden via de netwerkstuurgroep om zo alle voorzieningen en hulpverleners in de regio te bereiken. Uiteindelijk wordt in mei 2009 een trefdag Integrale Jeugdhulp georganiseerd waarbij hulpverleners onder meer kennis konden maken met het model.



Figuur 9: Processen in het kader van het cliëntoverleg, zoals gelopen in Vlaanderen en Antwerpen³²

³¹ Collaborative Antwerp Psychiatric Research Institute

³² Legende: — — — — — zijn de planningsprocessen, de evaluatie- en rapportagemomenten, - - - - de bekendmakingsacties en — . . — de eigenlijke introductie van het instrument besproken.

2.4 Gebruik

Aangezien het cliëntoverleg als instrument van IJH nog erg recent was, kon men in **Waas en Dender** over het gebruik ervan nog weinig zeggen. De overlegvorm was immers op het moment van de bevraging net één jaar operationeel. Uit het evaluatieverslag van het eerste jaar bleek echter dat de aanvragen vanuit Waas en Dender erg beperkt waren. Er werden vijf aanvragen ingediend, waarvan drie ontvankelijk verklaard waren voor overleg.

In **Antwerpen** was het cliëntoverleg als model van IJH iets langer dan één jaar operationeel. Omdat het geënt was op een bestaand model, waarin drie van de zes sectoren al in betrokken waren, is de beginsituatie van beide regio's moeilijk te vergelijken. In het gebruik ervan zie je dan ook een aanzienlijk verschil. In de periode tussen 1 oktober 2008 en 1 december 2009 werden er in Antwerpen 45 aanvragen gedaan, waarvan er 34 geleid hebben tot een eerste overleg.

Niet alleen in beginsituatie, maar ook in organisatie van het model zijn duidelijke verschillen tussen Waas en Dender en Antwerpen. In Antwerpen werkt men met een vaste ploeg van experts uit de verschillende sectoren die niet (noodzakelijk) betrokken zijn bij het hulpverleningstraject van die cliënt (A03). In Waas en Dender vertrekt men wel van die hulpverleners die reeds betrokken zijn bij het cliëntsysteem. Een ander verschil is dat het Comité Bijzondere Jeugdzorg in Waas en Dender kan geen beroep doen op het cliëntoverleg IJH omdat dit al in hun takenpakket zit. Zij kunnen wel participeren indien zij gevraagd worden wegens betrokkenheid bij een bepaalde case (WD3). In Antwerpen kan dit wel. Daar blijkt ook dat de Sociale Dienst Jeugdrechtbank de grootste aanmelder voor een cliëntoverleg (A03). In Antwerpen wordt ook de koppeling gemaakt met de knelpunt dossiers (Praktijkrapport 2010:37).

2.5 Gepercipieerd effect/meerwaarde voor de leden in het netwerk³³

Over het effect van het model van cliëntoverleg op het hulpverleningstraject van de jongere kunnen we in dit onderzoek geen uitspraken doen. We peilden wel naar de meerwaarde dat het gelopen proces gehad heeft voor de **samenwerking en afstemming** tussen de betrokken partners.

Voor de respondenten in **Waas en Dender** is de meerwaarde van het gelopen proces het in vraag stellen van de positie van de cliënt in dergelijke overlegvormen. Waar vroeger de *aanwezigheid van de cliënt* nooit ter sprake kwam, staat dat nu wel ter discussie en beïnvloedt dat ook de andere vormen van cliëntoverleg, getuigt men (WD5, WD10, WD9, WD3). Het instrument is verder ook belangrijk voor de samenwerking omdat het een *concrete realisatie* is van IJH die voor hulpverleners op het terrein een meerwaarde kan bieden (WD7).

Uit een studie van Van Dongen & Deboutte (2009:61) maar ook uit de interviews in het kader van ons onderzoek (A04, A09) bleek dat het gelopen proces in **Antwerpen**

³³ Omdat we weinig informatie hebben over het effect hiervan op het hulpverleningstraject van cliënten, behandelen we dit niet in dit onderzoek. Voor Antwerpen biedt het onderzoek van de onderzoekseenheid CAPRI (Van Dongen & Deboutte, 2009) een beter inzicht.

inderdaad bijgedragen heeft tot sectoroverschrijdend werken, waarin hulpverleners elkaar beter kunnen leren kennen. Dit erkent men als belangrijke meerwaarde³⁴.

2.6 Belemmerende factoren

Ook hier bekijken we de belemmerende factor per niveau. In de link tussen IJH op Vlaams niveau en de netwerken/werkgroepen ondervonden de respondenten in zowel **Waas en Dender** als in **Antwerpen** weinig belemmerende factoren. De respondenten getuigden dat de organisatie en implementatie van het model in beide netwerken relatief vlot verlopen is. De netwerken hadden in beide regio's dan ook een kleinere rol te spelen, aangezien de regionale stuurgroepen en de provincies de regie in handen hadden.

Aangezien men rechtstreeks vanuit de provinciale werkgroep in Antwerpen en vanuit de organisatiecel Cliëntoverleg in Waas en Dender naar de voorzieningen communiceerde, konden er ook weinig belemmerende factoren benoemd worden in de relatie tussen de netwerkstuurgroep en de voorzieningen in het ruimer netwerk.

In de link naar de doelgroep, namelijk de hulpverleners voor wie het cliëntoverleg een ondersteunend werkinstrument kan zijn en die de aanvragen tot cliëntoverleg kunnen indienen, zijn wel een aantal belemmerende factoren geïdentificeerd. Dit in zowel Waas en Dender als in Antwerpen.

Ten eerste stelden enkele respondenten in **Waas en Dender** kritische vragen bij de gepercipieerde *nood* aan het model in de regio (WD1, WD8). Uit de inventarisatie van de bestaande modellen bleek er inderdaad geen model in de regio aanwezig waarbij zowel de cliënt als een externe voorzitter bij het overleg betrokken zijn. De vraag of men ondanks het gebrek aan het type model wel behoefte heeft aan een nieuw model kon niet eenduidig beantwoord worden. Die vraag deed echter niet meer ter zake door de komst van het convenant en bijhorende middelen.

Uit rapportages vanuit de voorzieningen in **Waas en Dender en Antwerpen** bleek ook een onduidelijkheid over de *verhouding tussen het overlegmodel van IJH en andere modellen* een belemmerende factor. Hoe positioneert dit model zich nu ten opzichte van de andere beschikbare modellen, en wat is de meerwaarde van dit model ten opzichte van de andere modellen (praktijkrapport 2010, A02, A04, WD10, WD7, WD1)?

Ten slotte blijkt de bekendmaking van het model bij de hulpverleners niet zonder slag of stoot te verlopen. Vaak loopt de *communicatie* vanuit de voorziening naar eigen hulpverleners mank (WD10, A04). Elementen aangereikt door respondenten zijn onder meer dat de afstand tussen de directie en de hulpverlener soms te groot is om permanente opvolging van het gebruik/kennis van het instrument te bewaken en dat er te veel informatie binnenkomt die niet allemaal gecommuniceerd geraakt. Omwille van het feit dat een cliënt met een complexe problematiek, die in aanmerking komt voor deze vorm van overleg, zich niet zo frequent aandient, moet het bestaan van het model ook

³⁴ Uit het CAPRI rapport blijkt ook een belangrijke meerwaarde voor de cliënt. Hiervoor verwijzen we naar het rapport van Van Dongen en Deboutte (2009).

regelmatig opgefrist worden bij de hulpverleners. Verder worden enkele sectoren gekenmerkt door een hoog verloop bij het personeel, wat de nood aan herhaling van communicatieacties nog versterkt (A03). De cliënten worden daarenboven niet zelf rechtstreeks geïnformeerd over het bestaan van dit model (Praktijkrapportage 2010).

In **Waas en Dender** wordt het *gedeeld beroepsgeheim* vermeld als barrière voor het gebruik van het cliëntoverleg. Er mogen immers geen mensen deelnemen die niet gebonden zijn aan beroepsgeheim (bijvoorbeeld de sociale dienst van de politie of leerkrachten). Hulpverleners ervaren dit als een tekortkoming van het model. In Antwerpen blijkt dit minder een probleem te zijn. Dit toont aan dat de deontologische code van het model op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden.

Het cliëntoverleg, met de aanwezigheid van de cliënt en/of ouders en de aanwezigheid van een externe voorzitter, is voor de hulpverleners in ieder geval een minder vertrouwde werkwijze. Dit vraagt tijd en positieve ervaringen alvorens het volwaardig ingeburgerd kan geraken in de dagdagelijkse hulpverleningspraktijk (Praktijkrapport, WD5, WD10, WD1).

Belemmerende effecten kunnen tenslotte ook op institutioneel niveau optreden. Regelgeving en wachtlijsten kunnen de effecten van het cliëntoverleg voor de cliënt belemmeren. Deze factor komt zowel in Waas en Dender als in Antwerpen terug in de interviews.

“Bij een groot aantal netwerktafels kon het zorgplan niet uitgevoerd worden omwille van beperkingen in de hulpverlening. Belangrijke hindernissen zijn de onbeschikbaarheid of afwezigheid van de geschikte hulpverlening en obstakels in het intersectoraal werken” (Van Dongen & Deboutte, 2009:59, A03)

Voor meer belemmerende factoren op de effecten naar de cliënten toe, verwijzen we naar het rapport van Van Dongen en Deboutte (2009)³⁵.

2.7 Stimulerende factoren

In het proces rond cliëntoverleg kunnen een aantal stimulerende factoren op verschillende niveaus onderscheiden worden. Wanneer je er de IJH literatuur op naleest blijkt het proces rond cliëntoverleg - als een instrument om de hulpcoördinatie tussen actoren te verbeteren - gestart te zijn vanuit *een gemeenschappelijke nood*. Het probleem van jongeren met complexe problematieken waarvoor het hulpaanbod tekort schiet en die van het kastje naar de muur gestuurd worden, werd eerder aangehaald in

³⁵ Uit de evaluatie van CAPRI bleek dat hulpverleners het hulplan dat resulteerde uit het overleg *niet altijd* uitvoert. Eén van de oorzaken hiervan zijn *verkeerde verwachtingen* bij de aanmeldende hulpverlener. Vaak hebben zij reeds een hulplan in gedachten voor het overleg georganiseerd wordt. Indien het uiteindelijke hulplan niet strookt met de eigen visie, ziet men dat het hulplan zoals opgesteld in overleg met de cliënt niet uitgevoerd wordt. Andere belemmerende factoren voor het niet uitvoeren van het hulplan zijn de regelgeving en de wachtlijsten. De *wet- en regelgeving* bemoeilijken vaak de uitvoering van het geïndividualiseerd zorgplan dat uitgewerkt werd in de netwerktafel³⁵ (Van Dongen & Deboutte, 2009), maar ook *wachtlijsten* zorgen ervoor dat de hulp die noodzakelijk is niet altijd beschikbaar is.

de werkgroepen tijdens de pilootfase en kwam steeds terug in regioanalyses in de netwerken (Puttaert & Vandekeybus, 2009).

Een andere factor die de activiteiten rond hulpcoördinatie in een stroomversnelling bracht, is het Vlaams invoeren van *het model cliëntoverleg als instrument*, met bijhorende *middelen*. De keuze om de regie bij de provinciebesturen te leggen en om het proces regionaal aan de pakken, bleek een goede keuze te zijn. Beide regio's lieten weten dat het implementatieproces erg vlot verliep omdat er duidelijkheid was over wat er van wie verwacht werd.

Tenslotte kan je op overkoepelend niveau zeggen dat het model van cliëntoverleg een duidelijker afgebakend en een meer concreet instrument is wanneer je dit vergelijkt met bijvoorbeeld het draaiboek brede instap. Er is een duidelijke doelgroep waartoe de methodiek zich richt, een afgebakende procedure (met standaardformulieren) en er zijn duidelijke afspraken (deontologische code, wetgeving rond beroepsgeheim).

Op regionaal niveau rapporteerden de respondenten uit **Waas en Dender** nog een aantal factoren die het proces bevorderden. Ten eerste was er voldoende *motivatie en bereidwilligheid* om mee te gaan in het model. Respondenten herkennen zich in de initiële problematiek van cliënten in een complexe situatie. In de *perceptie* van de leden van de werkgroep (WD10, WD5, WD3, WD9) was er ook een *nood* aan dergelijk model. Uit de inventarisatie was immers gebleken dat men dergelijk overleg nog niet ter beschikking had. De procesbegeleider en de coördinator van het RWO vragen zich wel af of deze nood eerder subjectief dan wel objectief is, omdat zij geen eenduidige conclusie konden trekken uit de inventarisatie over *de nood* aan dergelijk model.

De inventarisatie die voorafgegaan is aan de invoering van het model bleek ook waardevol. Dit zorgde er immers voor dat het model dat top-down door IJH ingevoerd werd kon *aansluiten bij het proces* rond coördinatie en continuïteit, dat al gelopen was in de werkgroep (WD1).

Tenslotte bleek de *keuze van de partners* belangrijk. Het model werd regionaal aangestuurd, en naar het model van het Meetjesland (Aalst) werd het *Regionaal Welzijnsoverleg* gevraagd om op te treden als *centrale partner*. In Waas en Dender namen zij de secretariaatsfunctie op zich, wat door heel wat respondenten als positief geëvalueerd werd (WD5, WD10, WD9, WD1).

In **Antwerpen** zijn een aantal andere factoren belangrijk geweest voor een succesvolle implementatie van het model. Daar is het model geënt op een *bestaand model* en bestaande structuren. Dit model had dus al een draagvlak (A02, A03, A04) dat zorgvuldig opgebouwd werd. Het model van CAPRI werd immers ontwikkeld na het helder krijgen van een gemeenschappelijk probleem waardoor enkele partners (Kinder- en Jeugdpsychiatrie en Bijzondere Jeugdbijstand) een samenwerkingsovereenkomst sloten³⁶. Ook hier is dus de *keuze van de partners* een belangrijke factor.

³⁶ BIJPASS-Project: Janssens & Deboutte, 2007. "Even *bijpass-en*. Over de samenwerking Bijzondere Jeugdbijstand en Kinder- en Jeugdpsychiatrie", CAPRI, Universiteit Antwerpen.

In Antwerpen zijn er, door het aansluiten bij het bestaand project, ook meer middelen ter beschikking. De provincie Antwerpen draagt ook bij, waardoor een *vergoeding* voor een vaste groep deskundigen in het overleg mogelijk is (A03).

2.8 Conclusie

Het cliëntoverleg is een instrument dat, hoewel bottom-up geïnspireerd, top-down ingevoerd is. In beide regio's kent het een regionale implementatie, maar toch telkens een ander proces. In Antwerpen sluit men aan bij een bestaand model en dus bij bestaande structuren. Dit betekent dat de netwerkstuurgroep RTJ van Antwerpen slechts zijdelings betrokken wordt. In Waas en Dender richt men - op aansturen vanuit de provincie Oost-Vlaanderen - een organisatiecel cliëntoverleg op die belast wordt met de organisatorische taken. Dit betekent echter dat de netwerkstuurgroep RTJ van Waas en Dender ook hier slechts zijdelings betrokken was. In Waas en Dender sloot men het model niet aan op een *bestaande* vorm in de regio, maar wel op een al *gekende* vorm in de regio.

In vergelijking met het draaiboek, is het een concreet instrument dat zich meer *richt tot de hulpverleners* op het veld en dat aanvullend aangeboden wordt naast bestaande vormen van overleg. Daarenboven blijkt uit het gelopen proces dat het duidelijker aangestuurd werd met *procedures, formulieren, handboek, middelen*. Integrale Jeugdhulp koos er ook expliciet voor om meer via de regionale stuurgroep en de provincies te gaan in plaats van via de netwerken.

Voornaamste succesfactoren die uit de interviews naar boven kwamen, waren het feit dat er een *duidelijke noodzaak* bij de hulpverleners (al dan niet subjectief) aanvoeld werd (W&D en Antwerpen) en dat er een aantal *externe partijen* betrokken waren die een centrale rol op zich genomen hebben (RWO in W&D, CAPRI in Antwerpen). Het instrument stootte op weinig belemmerende factoren bij de implementatie in de twee bestudeerde regio's. Naar gebruik toe, zijn er meer belemmerende factoren geïdentificeerd. De belangrijkste waren de gepercipieerde nood aan het model, de meerwaarde van het instrument t.o.v. andere vormen van overleg, de communicatie naar de werkvloer, en het omgaan met gedeeld beroepsgeheim.

Vanuit een netwerkperspectief bekeken zien we dat er met betrekking tot cliëntoverleg een duidelijke *afhankelijkheidsrelatie* geïdentificeerd kan worden. Hulpverleners op trajectniveau zijn immers afhankelijk van elkaars deskundigheid om verder te kunnen met de cliënt in een complexe situatie. Afspraken hierover kunnen gemaakt worden tijdens het overleg.

Met informatie als belangrijkste hulpbron die de relatie tussen partners vorm geven, is het model van cliëntoverleg te beschouwen als een gestructureerde, *gestandaardiseerde manier van informatieoverdracht* (een belangrijk kenmerk van een succesvolle keten of netwerksamenwerking). Het biedt immers een forum voor informatiedeling tussen partners die hiervan afhankelijk zijn voor het verder verloop van het hulpverleningstraject van hun cliënt.

3 Debat rond gedeelde zorg

Het debat rond gedeelde zorg, dat hier besproken wordt als derde instrument, is een initiatief dat op moment van bevraging nog maar net vorm aan het krijgen was³⁷. Het is gestart met een reeks debatten en bevragingen waarbij men in het netwerk op zoek ging naar hoe om te gaan met de "carrousel van de jeugdhulp", een fenomeen waarbij jongeren van de ene voorziening naar de andere doorverwezen worden zonder echt gepaste hulp te vinden. Hoewel de debatten zich op moment van bevraging nog niet uitgekristalliseerd hadden in concrete acties, leek het ons niettemin interessant om dit netwerkinitiatief van naderbij te bekijken.

3.1 Situering in opdracht geformuleerd in uitvoeringsbesluit

Het debat rond gedeelde zorg is een initiatief dat in de netwerkstuurgroep van Waas en Dender ontstaan is naast het minimumprogramma van IJH. Toch gaat het dieper in op de opdracht die het netwerk gekregen heeft met betrekking tot coördinatie en continuïteit. Waas en Dender kiest er zelf voor om de netwerkstuurgroep nauwer te betrekken (in plaats van de werkgroep), en om het proces meer in eigen handen te nemen.

3.2 Gelopen proces

Wanneer we naar het gelopen proces kijken, zien we dat dit voorlopig nog een exclusief subregionaal proces is. Het ontstond in de netwerkstuurgroep Waas en Dender, enerzijds vanuit een gevoel van frustratie en van verontwaardiging ten opzichte van de huidige situatie waarin sommige jongeren zich bevinden. Anderzijds is het initiatief gegroeid vanuit het gevoel dat de mogelijkheden van het netwerk (en vooral de netwerkstuurgroep) nog niet ten volle benut werden.

Vertrekkende van een concrete casus, aangeleverd door één van de partners, vond men een gemeenschappelijk thematiek waarrond men wou werken: "hoe een gedeelde verantwoordelijkheid ten opzichte van de cliënt in de carrousel van de jeugdhulp versterken?". De daadkracht van het netwerk werd vervolgens versterkt door de thematiek op te pakken vanuit de mogelijkheden en middelen die het netwerk zelf wel heeft. Onder de actoren rond de tafel heerste het gevoel dat men een aantal kansen onbenut liet door zich steeds te verschuilen achter de belemmeringen van regelgeving en beleid.

Rond deze eerste probleemanalyse is het netwerk een proces gestart dat begon met een open debat (debat gedeelde zorg).

De voorbereidingen voor het debat startten in het voorjaar van 2009, waarbij aan verschillende wetenschappers, docenten en praktijkwerkers werd gevraagd om over volgende vragen na te denken:

³⁷ Momenteel, bij publicatie van dit onderzoek, realiseerde de netwerkstuurgroep jeugdhulp van Waas en Dender het document "Halt aan de carrousel van de jeugdhulp" waarin verschillende acties en mogelijke initiatieven die men op netwerkniveau kan ondernemen beschreven staan.

- *hoe kunnen diensten/voorzieningen in hun beleid en in hun werking komen tot meer continuïteit in de hulpverlening?*
- *wat kan men doen om minder in een patroon van 'naar elkaar verwijzen' terecht te komen, voornamelijk in extra complexe situaties?*
- *hoe kunnen diensten en voorzieningen samenwerking realiseren vanuit het principe van 'gedeelde zorg'?*

Dit vormde een eerste insteek in een ruimer debat met de beleidsverantwoordelijken van de jeugdhulporganisaties in de regio. Vervolgens werd het eerste verslag voorgelegd aan de belendende sectoren via de partnervergadering. Uit de gevoerde dialoog met de vele verschillende partners op regionaal niveau, zijn uiteindelijk vijf actielijnen voortgekomen (syntheseverslag debat, 11/01/2010):

- *de nood aan een gemeenschappelijk gedragen visie;*
- *op zoek gaan naar de kracht van gezinnen en hun kinderen;*
- *de vraag om hulpverleners te ondersteunen in functie van het realiseren van de continuïteit;*
- *de mogelijkheden van werken in netwerkverband; en*
- *de noodzaak om intersectoraal belemmeringen te signaleren aan het beleid.*

Om deze actielijnen te kunnen vertalen naar concrete acties, werden kleine werkgroepen samengesteld (1 à 2 leden), die elk een aantal concrete voorstellen zouden formuleren over hoe men, gegeven de mogelijkheden van het netwerk, deze actielijnen kon opnemen. Ondertussen (juni 2010) zijn er concrete actieplannen uit de actielijnen gegroeid. Men plant ook om de middelen van de regiogebonden projecten hierin te gebruiken.

Men kan echter nog niet spreken van concrete resultaten van het debat, en dus ook nog niet van mogelijke effecten. Wanneer we dus naar belemmerende en stimulerende factoren kijken, zijn deze voornamelijk van toepassing op het proces dat in het kader van het debat gedeelde zorg gelopen wordt.

3.3 Belemmerende factoren

De middelen van de regiogebonden projecten zijn een mogelijkheid om een aantal actieplannen van de netwerkstuurgroep in het kader van gedeelde zorg uit te werken. Toch kwam één vrees nu al naar boven. Indien men gebruik zou willen maken van die middelen, zou de strakke deadline van IJH een belemmerende factor kunnen zijn (*vrees voor actie in functie van deadline in plaats van deadline in functie van actie*). De strakke deadlines voor het indienen van het projectvoorstel zetten een tijdsdruk op het netwerk, waardoor men opnieuw niet de kans krijgt om eerst hun gemeenschappelijkheid en afhankelijkheid helder te krijgen alvorens gezamenlijke acties uit te kunnen werken.

Zoals later in de tekst ook besproken zal worden, is het rekruteren van nieuwe geëngageerde leden ook een moeizaam proces. Een tweede mogelijke belemmerende factor is het feit dat alweer dezelfde mensen zullen moeten instaan voor de uitvoering van de actiepunten die uit het debat zullen vloeien.

3.4 Stimulerende factoren

We namen de ontwikkelingen rond het debat gedeelde zorg mee in dit onderzoek, zodat we zicht konden krijgen op welke factoren zulke initiatieven stimuleerden. Ten eerste zien we in Waas en Dender een goede dynamiek onder de leden van de netwerkstuurgroep: er is een sfeer van *vertrouwen en open communicatie* die onder andere ontstaan is door de jarenlange samenwerking die al bestond voor het IJH-tijdperk. Ook werkt de aanwezigheid van een *aantal trekkende figuren*, promotoren en creatieve denkers duidelijk faciliterend.

Vervolgens waren het deze mensen die het initiatief aanwakkerden dat groeide vanuit een *gedeeld gevoel van ontevredenheid* over het huidige functioneren van de netwerkstuurgroep en van de vooruitgang die vanuit IJH tot dan toe geboekt was. Een aantal leden zagen meer potentieel in de structuur van het netwerk, wilden zich niet langer wegsteken achter belemmerende factoren zoals regelgeving en beleid en verder gaan dan datgene dat van hen van hogerhand verwacht werd³⁸ (WD8, WD7, WD2). Ook wilde men met de netwerkstuurgroep *concreter gaan werken naar effecten*, en niet langer op het voorwaardenscheppende niveau blijven werken (WD1, WD2, WD5, WD8).

De netwerkstuurgroep startte het proces vanuit een zoeken naar een *gemeenschappelijke visie*, wat volgens de voorzitter de eerste keer is sinds de opstart van het netwerk.

“Ik denk dat het debat in die zin belangrijk is omdat het de eerste keer is, denk ik, dat expliciet een poging gedaan wordt om eigenlijk de visie gemeenschappelijk te brengen. En dat is voor het netwerk een enorme stap”.

Dit kan, ons inziens, ook verklaard worden vanuit het feit dat de netwerkstuurgroep op dat moment wat meer ruimte had om een eigen invulling te zoeken. De netwerkstuurgroep Waas en Dender is zo georganiseerd dat de opdrachten, zoals aangestuurd door Vlaanderen, door werkgroepen opgenomen worden. Dit gaf de netwerkstuurgroep de ruimte en kans om eigen plannen te ontwikkelen en uit te voeren.

3.5 Conclusie

Op moment van bevraging zit het debat rond gedeelde zorg en de carrousel van de jeugdhulp nog steeds in een beginnende fase van visieontwikkeling, conceptafbakening en de ontwikkeling van interventiedesign (februari 2010). Niettemin selecteerden we dit debat omdat het een interessant voorbeeld is van hoe de dynamiek in het netwerk de leden aanzet om verder te gaan dan de opdrachten zoals gedefinieerd in de kaders van IJH. Dergelijk netwerk kan ook een omgeving vormen met een eigen dynamiek, waarin

³⁸ “Er zijn zaken die zonder aanpassing van de regelgeving mogelijk zijn, door gewoon voor elkaar in te springen en wat ruimte te creëren” (WD2, p4). “Dus daar, denk ik, hebben we regelgeving nodig. [...] Maar je mag je daar niet volledig achter verschuilen. [...] En ik denk dat het dat is wat we nu moeten doen: kijken naar welke aspecten zijn er uit dat debat naar voor gekomen en hoe kunnen wij daar dan nu mee aan de slag. Met een aantal dingen zal dat lukken en kunnen we daar op het niveau van de netwerkstuurgroep verder mee aan de slag, maar met een aantal dingen lukt dat maar in zeer beperkte mate” (WD8:3).

partners regionaal gepercipieerde problemen of kansen opnemen en uitwerken. Netwerken kunnen dus meer zijn dan uitvoeringsgerichte instrumenten.

4 Verwijsafspraken

Het instrument “*Verwijsafspraken*” is het vierde instrument van de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke jeugdhulp, en is het resultaat van een zoektocht naar minimale kwaliteitseisen voor een verwijzing van organisaties in de brede instap naar de andere partners in het netwerk³⁹. Het instrument is ontwikkeld door het netwerk **Antwerpen Stad en het netwerk Antwerpen Periferie**, en werd getoetst aan de minimale kwaliteitseisen van de Vlaamse overheid. De verwijsafspraken zouden begeleid worden door een *verwijsbrief en gegevensfiche*. Hiervoor werden bepaalde kwaliteitseisen en een sjabloon voor een verwijsbrief op Vlaams niveau uitgewerkt, maar dit heeft nooit ingang gevonden in de voorzieningen.

4.1 Situering in opdracht geformuleerd in uitvoeringsbesluit

Het werken rond verwijzing vloeit voort uit de opdracht rond hulpcoördinatie en –continuïteit zoals geformuleerd in het decreet en uitvoeringsbesluit (zie ook cliëntoverleg) en werd opgestart op expliciete vraag van leden uit de netwerkstuurgroep Antwerpen Stad⁴⁰.

4.2 Gelopen proces

De verwijsafspraken zijn het resultaat van een wisselwerking tussen de netwerkstuurgroepen van Antwerpen stad en Antwerpen Periferie, en het Vlaams niveau. Het proces startte immers in de stad, werd dan Vlaams overgenomen en terug regionaal gelanceerd. Omdat de verwijsafspraken nog niet in alle regio’s ingang gevonden hadden, bijvoorbeeld in Waas en Dender, bespreken we dit instrument enkel voor de regio Antwerpen.

Het werken rond verwijsafspraken was in Antwerpen een duidelijke en bewuste keuze. Al van in het begin, onmiddellijk na het opstarten van de netwerkstuurgroepen, koos men er voor om een *apart actieplan* uit te werken voor dit thema. Dit actieplan (dat in december ’06 opgesteld werd) liep naast de actieplannen voor de andere opdrachten van het netwerk. De motivatie hiervoor lag in de betrokkenheid van alle partners. Het werken rond toegankelijkheid bevond zich immers voornamelijk rond de onthaalmodules van de brede instap, waardoor een aantal voorzieningen uit de boot vielen. Door in te zetten op verwijzing kon men alle partners van IJH betrokken houden. Men koos er in dit stadium ook al voor om *nauw samen te werken met het netwerk Antwerpen Periferie* om dubbel

³⁹ http://wvq.vlaanderen.be/jeugdhulp/09_antwerpen/publicaties/Verwijsinstrument.pdf en http://wvq.vlaanderen.be/jeugdhulp/09_antwerpen/publicaties/afspraken%20voor%20verwijzing.pdf

⁴⁰ Bron: Stafmedewerker en voorzitter van de netwerkstuurgroep

werk te vermijden. De voorzieningen in de stad en de periferie verwijzen immers frequent naar elkaar, waardoor twee sets van afspraken weinig efficiënt zou zijn.

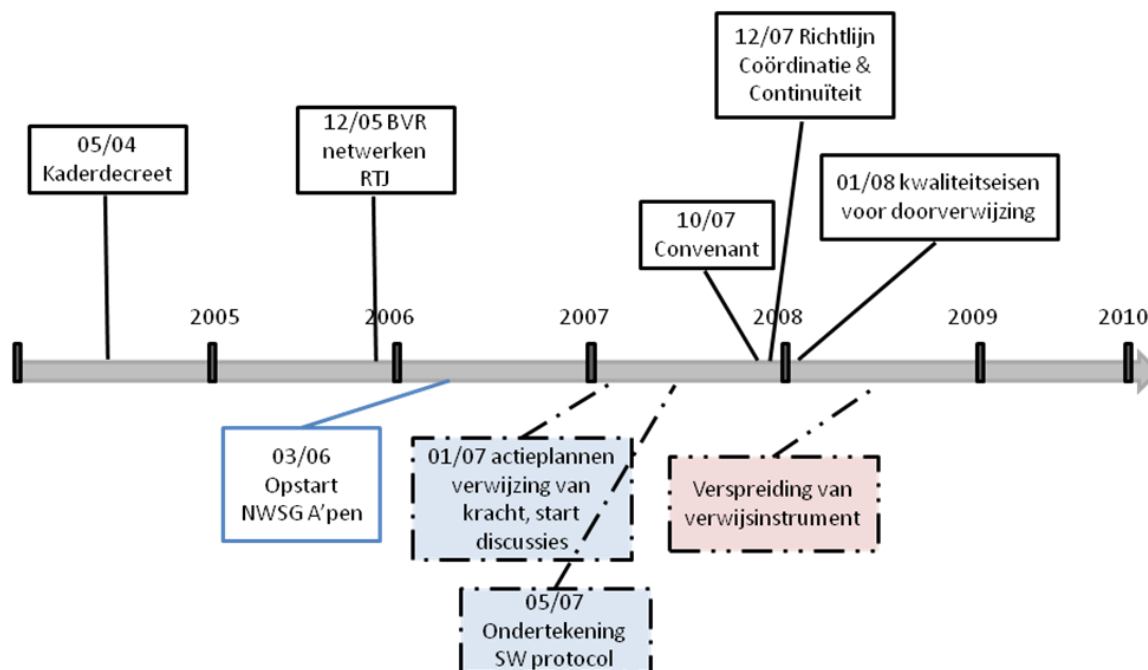
In de loop van 2007 werden de actieplannen met betrekking tot *minimale doorverwijsafspraken* uitgevoerd. De gemandateerde kerngroep Antwerpen Stad en de werkgroep Antwerpen Periferie namen hier het voortouw met een *discussienota* waarop verder gewerkt kon worden. Voor de minimale verwijsafspraken echter gefinaliseerd konden worden, werd het *convenant* (oktober 2007) ondertekend. Daarin wordt de komst van "*kwaliteitseisen voor doorverwijzing en een minimale inhoud voor een verwijsbrief*"⁴¹ aangekondigd voor 1 januari 2008. De netwerken kregen hier de opdracht om de kwaliteitseisen te gebruiken en om doorverwijzing praktijkgericht bij te sturen.

Deze richtlijn voor doorverwijzing was het resultaat van een denkproces op Vlaams niveau op basis van een Oost-Vlaamse inbreng. Dit proces liep parallel aan het proces dat gelopen werd in Antwerpen. Nadat de richtlijn in de netwerken geïntroduceerd werd, diende men dus in Antwerpen zijn voorlopig resultaat af te toetsen aan de Vlaamse richtlijn. Omdat de set van afspraken in Antwerpen grote gelijkenissen vertoonde met datgene waar men op Vlaams niveau op aanstuurde, heeft de richtlijn weinig impact gehad op het uiteindelijke resultaat.

Midden 2008 waren de verwijsafspraken een feit en werden ze verspreid in de voorzieningen in de vorm van folders en een kwaliteitsrichtlijn. In oktober 2008 werd vervolgens een eerste evaluatieronde gehouden in de netwerkstuurgroep. Hier peilde men naar de manier waarop het instrument ontvangen werd in de voorzieningen.

Experimenten rond de verwijsbrief werden door Vlaanderen (op eigen initiatief) gepland voor begin 2009, maar uiteindelijk afgelast wegens gebrek aan draagvlak voor het instrument bij de betrokken partners.

⁴¹ Convenant 2007-2009.



Figuur 10: Processen in het kader van de verwijsafspraken zoals gelopen in Vlaanderen en Antwerpen (Stad en Periferie)⁴²

4.3 Gepercipieerde effecten/meerwaarde voor de leden in het netwerk

We kunnen geen uitspraak doen of het instrument van verwijsafspraken effectief gebruikt wordt door de hulpverleners, omdat de interviews zich beperkten tot leden van de netwerkstuurgroep. De respondenten geven echter wel aan dat het instrument heel moeilijk ontvangen is door de hulpverleners in hun voorziening (A09, A02). Twee respondenten uit de brede instap gaven aan dat het instrument *weinig toegevoegde waarde* had voor de hulpverleningspraktijk van hun collega's.

"Maar daar moet ik eerlijk van zeggen; heel veel hulpverleners hebben dat zo'n beetje als een slag in hun gezicht ervaren. Zo van, 'alstublieft, voor wie houden jullie ons?'" (A02:6).

Eén respondent die geen deel uitmaakt van de brede instap gaf aan de verwijsafspraken wel heel zinvol en bruikbaar te vinden voor doorverwijzende instanties. Ook bleken de medewerkers van de opvoedingswinkel het instrument ondersteunend te vinden (vergaderverslag NWSG, 03-03-2009). De verwijsbrief, echter, is nooit goedgekeurd en dus nooit gelanceerd in de voorzieningen.

⁴² Legende: — ■ — zijn de planningsprocessen en — . . — de eigenlijke introductie van het instrument besproken.

4.4 Belemmerende factoren

Ondanks het feit dat de verwijfsafspraken een instrument was dat voornamelijk regionaal uitgewerkt werd, en waar de Vlaamse aansturing minimaal was, valt de ontvangst ervan in de voorzieningen tegen. Welke factoren hebben hier meegespeeld? Zoals bij de voorgaand besproken instrumenten, kijken we naar de belemmerende factoren op verschillende niveaus.

Een aantal belemmerende factoren bevinden zich op de link tussen IJH op Vlaams niveau en de Antwerpse netwerken. Ondanks het zeer regionaal proces, leeft bij de respondenten toch het gevoel dat de verwijfsafspraken en de verwijfsbrief nog te veel een verhaal van Integrale Jeugdhulp is. Ook hier ontbrak dus nog steeds het *eigenaarschap* over het instrument bij de leden van de netwerkstuurgroep. Respondenten geven aan dat men vanuit IJH op Vlaams niveau te vlug en te sterk aanstuurde op resultaten en producten. IJH lanceerde met het convenant een *eigen instrumentarium en jargon*, waardoor de voorzieningen zich snel vervreemd voelden van het product (A05, A02). Men had het gevoel dat de verwijfsafspraken - en voornamelijk de verwijfsbrief- niet vanuit de pragmatiek en de realiteit van de voorzieningen was gegroeid (A05). Het gevolg was dat er onvoldoende gedragenheid voor het resultaat was (A05, A02, A09).

"De felste discussies hebben we gehad met de beleidsmedewerker van IJH en niet tussen de diensten onderling" (A05:2).

"Bvb het verwijfsbriefje. En uit de manier waarop ik het zeg hoor je al dat ik daar niet zo'n echte voorstander van ben. Omdat ik dan zoiets heb van, dat wordt dan herleid naar iets zo summier en basaal dat je in het eerste jaar sociale school krijgt, dat is zo iets heb van mensen, daarvoor moet je niet met directies, die 'k weet niet hoe duur betaald zijn, 'k weet niet hoelang vergaderen om tot zo'n product te komen" (A07:15).

Verder gaven de leden aan dat het proces om tot verwijfsafspraken te komen, belemmerd werd door de *frequente afwezigheid van de leden* van de netwerkstuurgroep. Dit bemoeilijkte de besluitvorming met betrekking tot het resultaat (A05). Met betrekking tot de verwijfsbrief heerst er ook een bezorgdheid om vast te komen zitten in protocollen en procedures, en zo de mogelijkheid tot maatwerk te verliezen (A05).

Ook in de link naar de hulpverleners zijn er een aantal factoren te onderscheiden die het gebruik van het instrument belemmerden. Zo gaf één respondent aan dat het uiteindelijke instrument, dat verspreid werd onder de voorzieningen als de verwijfsafspraken, te weinig aansloot op het initiële probleem. Het uiteindelijke resultaat werd door hem als ontoereikend ervaren. Verder bood het, volgens de respondent, weinig meerwaarde in de dagdagelijkse praktijk van de hulpverlener (A02).

4.5 Stimulerende factoren

Ondanks het feit dat de uitwerking van het thema verwijzing weinig ingang vond bij de leden van het netwerk, geven de leden wel aan dat het nog steeds een heikel punt is. Men zou hier voorzichtig uit kunnen besluiten dat er nog steeds ruimte is om rond het thema verder te werken en te zoeken naar een meer gedragen aanpak.

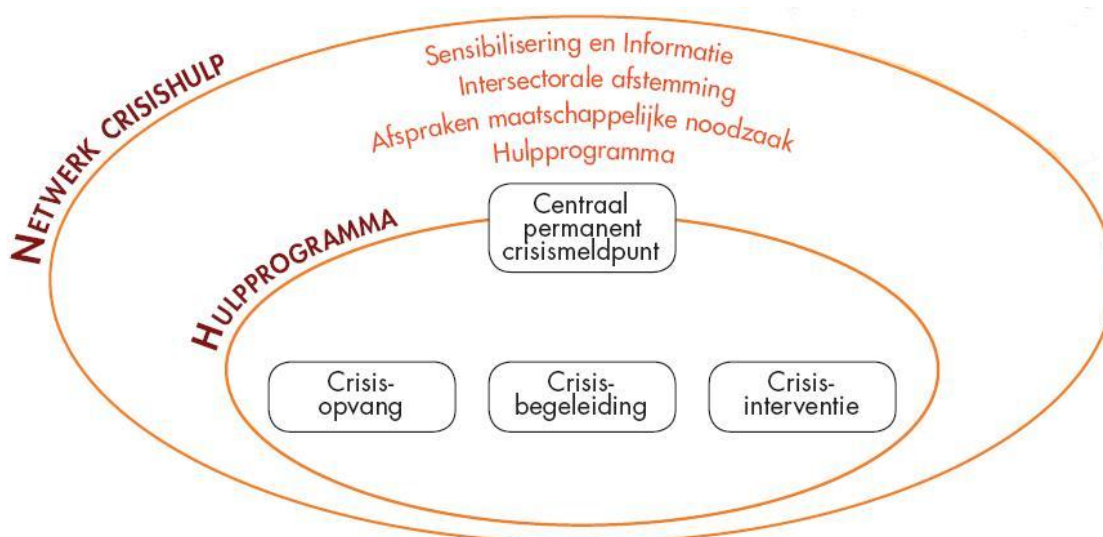
4.6 Conclusie

De verwijfsafspraken zijn als instrument een interessant gegeven, aangezien het een zeer sterk bottom-up proces gekend heeft. Ondanks het feit dat het ontwikkeld werd op vraag van leden van de netwerkstuurgroep, heeft het voor diezelfde leden toch niet die vorm gekregen waarop men gehoopt had. Dit betekent dat het bottom-up initiëren van instrumenten slechts één mogelijke succesfactor is.

5 Crisishulpprogramma

Het crisishulpprogramma is het laatste instrument dat we in dit onderzoek bespreken. Het instrument werd geselecteerd omwille van de gelijkenissen met een keteninstrument. Stukken van het hulpaanbod (taken) van verschillende autonome organisaties worden aan elkaar gelinkt omwille van het feit dat zij in een zorgtraject een zekere sequens volgen en bij elke stap een unieke meerwaarde voor de cliënt creëren. Hierover worden in het netwerk en tussen de betrokken partners afspraken gemaakt.

Het crisishulpprogramma van Integrale Jeugdhulp is het *“gecoördineerd uitbouwen en inzetten van een centraal permanent crisismeldpunt, een ambulante en/of mobiele crisisbegeleiding, een ambulante en/of mobiele crisisinterventie en een crisisopvang”* (Werkmap Jeugdhulp, 2010:141). Het programma wordt subsidiair ingezet naast de reguliere hulpverlening en andere vormen van crisishulp. Schematisch wordt het hulpprogramma als volgt voorgesteld:



Figuur 11: Schematische voorstelling van de plaats van het hulpprogramma in het crisisnetwerk (Werkmap Jeugdhulp, 2010:141)

Het crisishulpprogramma verschilt van de andere besproken instrumenten omdat het één van de opdrachten is van het *netwerk crisisjeugdhulp* (niet te verwarren met het netwerk Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp). Het netwerk crisisjeugdhulp kent een andere

regio-indeling dan de netwerken RTJ. We bespreken hier enkel het crisisnetwerk Antwerpen, dat zowel het stadscentrum als de periferie omvat.

De organisatie van de *netwerkstuurgroep* verschilt echter weinig van de netwerken RTJ. Het werd, net zoals het netwerk Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp, vastgelegd in het *decreet van 7 mei 2004* en het *uitvoeringsbesluit van 9 december 2005*. Daarin staat dat alle jeugdhulpaanbieders die in een bepaald werkgebied modules crisis hulpverlening bieden, samen moet werken in een netwerk.

In Antwerpen was het netwerk in eerste instantie samengesteld uit alle partners die een module crisis hulp aanboden. Deze *plenaire vergadering* telde een dertigtal leden. Eens het samenwerkingsprotocol tussen de leden ondertekend werd, installeerde men echter een kleinere *gemandateerde kerngroep* met een zestal leden. Deze kerngroep kreeg het mandaat om de vergaderingen inhoudelijk voor te bereiden, het hulpprogramma van nabij op te volgen en bepaalde thema's verder uit te werken.

5.1 Situering in opdracht zoals geformuleerd in uitvoeringsbesluit

Volgens artikel 16 in het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005, heeft het netwerk tot doel om "*binnen de beschikbare sectorale budgetten, crisisjeugdhulp te garanderen aan alle minderjarigen in een crisissituatie binnen zijn werkgebied en om te voorkomen dat een die minderjarigen meer ingrijpende jeugdhulpverlening moet worden aangeboden*".

Hiervoor krijgt het netwerk een aantal opdrachten mee, waaronder het realiseren van een *hulpprogramma*. Het netwerk dient in het realiseren van zijn opdracht maximaal gebruik te maken van het beschikbare aanbod in het netwerk.

5.2 Gelopen proces

5.2.1 Vlaamse richtlijnen en centrale aansturing

Het uitvoeringsbesluit *van 9 december 2005* bepaalt naast de organisatie, ook de opdrachten van het netwerk. Daarin staat dat het netwerk in de eerste plaats een *hulpprogramma* dient te realiseren, dat bestaat uit een centraal meldpunt, een ambulante of mobiele crisisinterventie, een ambulante of mobiele crisisbegeleiding en crisisopvang. Aan dit hulpprogramma wordt een permanent systeem van registratie en evaluatie gekoppeld⁴³.

Enkele *richtlijnen en krachtlijnen* die in de loop van 2005-2006 opgesteld werden door het Managementcomité en ondersteund werden door de bevoegde minister, gaven het netwerk crisisjeugdhulp en de uitwerking van het hulpprogramma verder mee vorm. In december 2005 kwam er vanuit het managementcomité een "*Richtlijn met betrekking tot dossiervorming in het kader van het hulpprogramma crisisjeugdhulp*". Deze richtlijn maande de netwerken aan tot subsidiariteit. Hiervoor werd een *positioneringschema*

⁴³ Het netwerk kreeg verder ook de opdracht om aan sensibilisering te doen, om de crisisjeugdhulpverlening intersectoraal af te stemmen binnen het netwerk en om afspraken te maken over de maatschappelijke noodzaak van jeugdhulp.

ingezet waarin elke *sectorale administratie* mogelijke werkvormen naar voor schoof die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het hulpprogramma. Elke sector, en bijgevolg elke voorziening, werd hierdoor opgeroepen om zich maximaal te engageren in het crisisnetwerk. De richtlijn gaf ook instructies voor het samenstellen van een *dossier* waarin de netwerken (o.a.) dienden aan te geven welk aanbod participeerde aan het hulpprogramma (netwerkluk). Ook kon men in het dossier een middelenaanvraag doen, dat binnen eigen erkennings- en subsidiekader paste (voorzieningenluk).

In de "*Krachtlijnen voor de verdere uitbouw van het hulpprogramma jeugdhulp*", dat één jaar later opgesteld werd (oktober 2006), omschrijft men drie pijlers waarop men de uitbouw van het hulpprogramma wil laten steunen. Ter eerste benadrukt men het opnemen van een collectieve verantwoordelijkheid door voorzieningen en sectoren, onder meer om buffercapaciteit te realiseren. Ten tweede worden er bijkomende middelen vrijgemaakt voor de CAW's en CKG's (500.000€ recurrent budget). Ten slotte wordt een structurele bijdrage verwacht door de werkvormen Crisishulp aan Huis (CaH) en de Onthaal-, Oriëntatie- en Observatiecentra (OOOC's). Deze werden vastgelegd in ministeriële omzendbrieven⁴⁴.

In oktober 2007 volgt dan het *convenant "Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de integrale jeugdhulp 2007-2009"*. Hierin werden de *middelen* van de CAW's en de CKG's verdubbeld en werd een minimale inzet voor een *verzekerde crisisopvang* door Kind en Gezin (CKG's), VAPH en jongerenwelzijn (40/40/20 regel⁴⁵) gevraagd. Ook werd het ondersteunend aanbod van CLB en CGG's worden duidelijker omschreven (en later verder uitgewerkt in bilateraal overleg tussen IJH en betreffende sectoren). De basis werd gelegd voor een *forfaitaire vergoeding* voor diensten die interventie, opvang of begeleiding doen⁴⁶. Dit werd uiteindelijk in een toevoeging aan het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005 op 10 juli 2008 goedgekeurd. Het convenant besliste ook over een *vormingsprogramma* voor diensten die inzetten op meldpunt of interventie⁴⁷.

Vanaf 1 maart 2010 werd op vraag van het managementcomité nogmaals een bijkomende financiering voor de meldpunten toegekend⁴⁸. De meldpunten moeten echter wel aan een aantal voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor deze middelen (evaluatie nota 2010⁴⁹). Zie figuur 11 voor een schematisch overzicht.

⁴⁴ Werkmap IJH, hoofdstuk 5 'Crisishulp'

⁴⁵ 40% van het verzekerde aanbod zou opgenomen worden door jongerenwelzijn, 40% door het VAPH en 20% door de CKG's van Kind en Gezin.

⁴⁶ 50 euro voor een ambulante of mobiele crisisinterventie, 100 euro voor een ambulante of mobiele crisisbegeleiding, 100 euro voor een crisisopvang (Art. 16 bis BVR, 9/12/05)

⁴⁷ Werkmap IJH

⁴⁸ Praktijkrapport Crisishulpprogramma 19/04/2010

⁴⁹ Evaluatie nota Crisishulpprogramma, onuitgegeven

5.2.2 Proces gelopen in Antwerpen⁵⁰

Elk netwerk ging met bovenstaande Vlaamse richtlijnen en bijstellingen aan de slag. Zo volgde Antwerpen zijn eigen traject dat reeds begon voor 7 mei 2004. Aangezien Antwerpen Stad deel uitmaakte van de pilootregio's (periode 2003-2004), kreeg men in de periode voor het decreet al de kans om te experimenteren met een crisisnetwerk. In deze periode werd de crisiswerking in Antwerpen getrokken door een crisisteam. Het team bestond uit zeven medewerkers, waarvan drie ingezet werden door CAW Metropool en vier aangeworven via projectmiddelen door IJH. Het crisisteam stond in voor de permanentie en interventies, maar was tegelijk ook organisator van het netwerk. In december 2004 is de werking van dit team gestopt, samen met het beëindigen van de projectfinanciering⁵¹. Gedurende dit proces werden echter alle bevindingen en stappen neergeschreven in een *draaiboek*. Dit draaiboek diende bij de officiële opstart als leidraad voor de praktijkwerkers in het hulpprogramma (A07, A08).

Na het pilootproject houdt men in Antwerpen het crisisnetwerk echter warm door vanaf begin 2005 tot half 2006 verder te gaan met een *voorbereidende netwerkstuurgroep* crisis (algemene vergadering) en een *voorbereidende werkgroep* (kerngroep) die de vergaderingen voorbereidt. In deze eerste periode concentreert men zich in het netwerk op de rapportage van de pilootfase, op een inventarisatie van knelpunten in het aanbod van de crisishulpverlening, op de overlegstructuren van het netwerk, de samenstelling van de werkgroep, en de afbakening van de regio. Veel aandacht gaat naar het uitschrijven van een *beleidsplan* en het opstellen van een *subsidiedossier crisishulp Antwerpen* (2006-2008) volgens de procedures zoals vermeld in de richtlijn van december 2005. Omdat het crisishulpprogramma initieel opgestart diende te worden met weinig extra middelen, gaf men in dat dossier aan hoeveel personeel en middelen elke voorziening al investeerde. Op basis van de aanwezige middelen werd een aanvraag ingediend voor bijkomende middelen.

Uiteindelijk gaat op 29 juni 2006 het *netwerk* crisisjeugdhulp officieel van start. Dezelfde periode krijgt het netwerk echter te horen dat het subsidiedossier niet goedgekeurd wordt (verslag 06/06) en bijgewerkt moet worden na een nieuwe ministeriële omzendbrief (verslag 12/06). Het netwerk gaat echter door met de organisatie van het hulpprogramma, het opstellen van het samenwerkingsprotocol en huishoudelijk reglement⁵², actieplannen, enz.

Eind 2006 werd beslist dat CAW Metropool het crisismeldpunt mocht organiseren binnen het hulpprogramma, zoals ook gebeurde tijdens de pilootfase. Dit crisisteam zou instaan voor de permanentie (meldpunt) en de crisisinterventie. Men moest echter wachten met de opstart tot wanneer het dossier van Antwerpen was goedgekeurd. Begin 2007 is de goedkeuring een feit en in februari 2007 werd een coördinator aangeworven. Vanaf dat moment staan de vergaderingen van de netwerkstuurgroep in het teken van de

⁵⁰ Een groot deel van de informatie weergegeven in dit hoofdstuk komt uit de verslaggeving van de netwerkstuurgroep crisishulp Antwerpen voor de periode 2005 tot 2010.

⁵¹ Verslag van de netwerkstuurgroep Crisisjeugdhulp Antwerpen, 25/02/05.

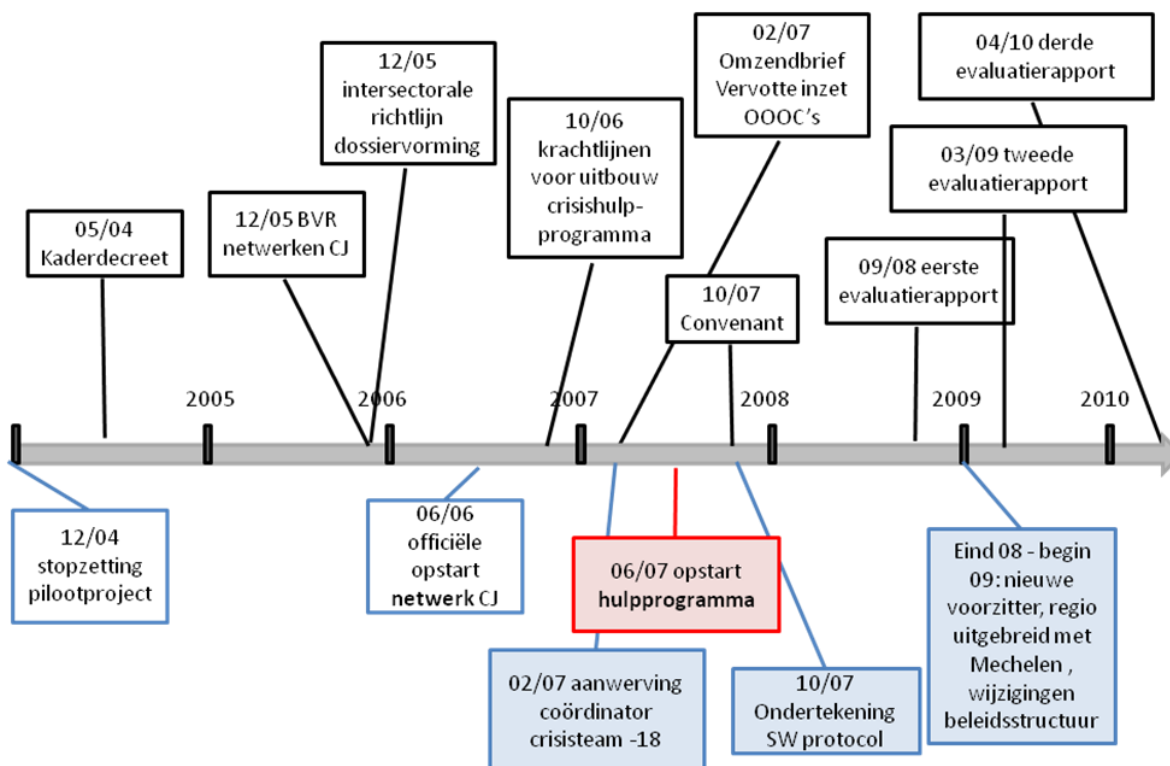
⁵² Overgenomen van het netwerk RTJ, mits enkele kleine aanpassingen (verslag 29/06/06)

organisatie van het hulpprogramma (organisatie van de permanentie, de bekendmaking, bilaterale samenwerkingsovereenkomsten, vorming) en de opstart van het hulpprogramma. Hiervoor wordt een actieplan opgesteld.

Tegen mei 2007 bestond het "crisisteam -18" uit één coördinator en vijf medewerkers. Na een maand intensieve opleiding startte het hulpprogramma officieel in juni 2007.

Na de officiële opstart, wordt het hulpprogramma verder opgevolgd door de gemandateerde kerngroep en netwerkstuurgroep. Er volgen meerdere *evaluaties* (na vier maanden, na zes maanden, na één jaar, na twee jaar), zowel vanuit regio Antwerpen als vanuit IJH Vlaanderen geïnitieerd. Voor conflicten tussen voorzieningen naar aanleiding van een casus in het hulpprogramma wordt het *praktijkoverleg* in het leven geroepen.

Begin 2009 wordt het Antwerpse meldpunt uitgebreid met de regio Mechelen. Naar aanleiding van deze uitbreiding wordt de beleidstructuur, het huishoudelijk reglement en de ledenlijsten gewijzigd. Ook wordt het netwerkprotocol en de actieplannen van het netwerk geactualiseerd.



Figuur 12: Processen in het kader van het crishulpprogramma zoals gelopen in Vlaanderen en crisisnetwerk Antwerpen

5.3 Meerwaarde

Gezien het beperkte aantal respondenten (3) en de plaats die crishulp inneemt in dit onderzoek, kunnen wij op basis van de bevraging weinig zeggen over de effectiviteit van het hulpprogramma voor de cliënt. Uit de registratiecijfers van Antwerpen blijkt echter wel dat het aantal aanmelding per jaar substantieel is. Gemiddeld genomen waren er in 2009 ongeveer 1,3 aanmeldingen per dag. 95% daarvan werd ontvankelijk bevonden

voor verdere opvolging. Ongeveer 30% van de ontvankelijke aanmeldingen worden in het netwerk doorverwezen. Volgens de coördinator van het hulpprogramma wordt het grootste deel van de aanmeldingen telefonisch afgewerkt.

Tabel 3: Overzicht aantal aanmeldingen, ontvankelijke aanmeldingen en dispatching van crisisoproepen per jaar (Bron: registratiesysteem van de crisishulpprogramma's IJH)

Jaar	Aantal aanmeldingen	Aantal ontvankelijke aanmeldingen	Waarvan dispatching binnen netwerk
2007	209	206 (99%)	60 (29%)
2008	420	405 (96%)	141 (35%)
2009	467	445 (95%)	128 (29%)

Over het algemeen wordt het programma door de medewerkers wel als een succes gezien. Getuigenissen uit IJH stellen dat het hulpprogramma een verworven zaak geworden is (A01).

De belangrijkste *meerwaarde van het crisishulpprogramma* voor de bevroegde respondenten bleek de *bufferfunctie* te zijn (A05, A07, A08). Het crisishulpprogramma vormt met zijn nadruk op de minst ingrijpende hulpverlening, een belangrijke filter voor de aanmeldingen in de zwaardere hulp.

Met betrekking tot de samenwerking in het netwerk, bleek voor het voor de respondenten belangrijk dat men meer beseft dat organisaties deel uitmaken van een groter intersectoraal geheel (A08). Er is meer dialoog, en men werkt meer ten dienste van de cliënt (A08).

5.4 Stimulerende factoren

Wanneer we het gelopen proces en het resultaat overschouwen, blijken heel wat factoren de realisatie en het gebruik van het crisishulpprogramma gestimuleerd te hebben.

Een eerste belangrijk element zijn de **middelen**. Het "crisisteam -18" in Antwerpen is een bijkomende dienst en levert dus een aanvullend aanbod bovenop het bestaande crisisaanbod, namelijk dat van het meldpunt.

Een tweede belangrijke element zijn enkele **regiospecifieke, organisatorische keuzes**. De partners in het netwerk kozen voor een zekere flexibiliteit in de verdeling van de middelen voor het meldpunt (A08). Vanuit de Vlaamse overheid werden de subsidies verdeeld over twee partners: K&G (CKG's) en AWW. In Antwerpen heeft men de subsidies van K&G en AWW samengevoegd, om in het crisisteam een aantal voltijdse equivalenten (VTE) extra te kunnen aanwerven (A08). Het CAW heeft hier een belangrijke rol in gespeeld door mee te investeren in het meldpunt, en drie medewerkers te detacheren naar het crisisteam.

Ondanks het feit dat het crisisteam in het CAW gevestigd is, heeft het crisisteam onder de voorzieningen het statuut verworven van sectorneutrale partij (A07, A08). Het team zit alsdusdanig mee rond de tafel in het netwerk, en heeft een eigen cultuur en regelgeving. Zij vervullen een sleutelrol in het hulpprogramma en sluiten bilateraal akkoorden af met alle partners die een aanbod hebben in het hulpprogramma. Deze bilaterale akkoorden worden door de respondenten gezien als een belangrijke succesfactor, aangezien beide partijen in consensus een bepaalde procedure afspraken die latere betwisting moest voorkomen (A08). Tenslotte heeft het netwerk ook een aparte structuur voor praktijkoverleg in het leven geroepen waarin case-gerelateerde conflicten in het hulpprogramma besproken kunnen worden. Zo kunnen ze onmiddellijk behandeld worden alvorens ze escaleren (A08).

Een derde belangrijk element is de **context** waarin het hulpprogramma tot stand kwam. Reeds in de **pilootfase** heeft het netwerk crisishulpverlening in Antwerpen een bepaald *leerproces* doorgemaakt, waarvan men de "lessons learned" meegenomen heeft naar de volgende fase. Deze fase is ook erg belangrijk geweest voor het ontwikkelen van een *draagvlak* voor het programma. Partners hebben het gevoel een stevige input gedaan te hebben in het programma, waardoor het eindresultaat een gedragen resultaat is. De leden hebben een gevoel van eigenaarschap over het programma (A07, A08). Deze factor is ook sterk gelinkt aan **de top-down/bottom-up discussie**. Eén respondent heeft het gevoel dat het crisishulpprogramma in Antwerpen zowel een top-down als bottom-up verhaal is. Het is gegroeid vanuit het beleid maar sluit ook onmiddellijk aan bij de problematieken van de grootstad Antwerpen vanuit een *aangevoelde nood* die er was (A07). Voorheen opgestarte crisisopvangmogelijkheden waren stilgevallen en konden nu terug opgenomen worden met Vlaamse steun. Maar niet iedereen deelt deze mening. Een andere respondent weerlegt dit en geeft aan dat het crisishulpprogramma in sterke mate een geconstrueerde realiteit is. Er waren plots middelen die men niet kon laten liggen. Bovendien was men er decretaal toe verplicht (A05). Ook de procesbegeleider geeft aan dat het hulpprogramma niet echt van onder uit is gekomen. De gedachte om met een crisisteam te werken is wel van onder uit gegroeid, maar het hulpprogramma is vooral vanuit IJH ontstaan.

Een vierde belangrijk element is **duidelijkheid en visie**. Met betrekking tot het crisishulpprogramma is er in het gelopen proces steeds meer duidelijkheid gekomen over de regievoering en inbreng van noodzakelijke middelen. In vergelijking met de opdracht rond toegankelijkheid van RTJ zijn de rollen gaandeweg duidelijker afgebakend (wie is verantwoordelijk voor wat), werden er middelen vrijgemaakt, en was er een duidelijk (afgebakend en meetbaar) resultaat waar men naartoe werkte.

Een vijfde belangrijke stimulerende factor kwam uit de hoek van de **sectorale administraties**. Het crisishulpprogramma is gerealiseerd met vallen en opstaan, zo getuigt men. In de beginperiode zou het hulpprogramma opgestart moeten worden met de aanwezige middelen bij de voorzieningen in de regio maar budgettaire moeilijkheden bemoeilijkten de situatie en tastten de motivatie van de leden aan. Twee bewegingen deden echter de realisatie van het crisishulpprogramma versnellen. Enerzijds werden er steeds **meer middelen vrijgegeven** voor de organisatie van het meldpunt en vergoeding van de interventie. Anderzijds werden de sectoren en voorzieningen via allerlei andere manieren gestimuleerd en geprikkeld om een bijdrage te doen (40/40/20

regel, uitbreiding CaH goedgekeurd mits engagement in hulpprogramma, uitvoeringsbesluit met betrekking tot de bijdrage van het VAPH, ...).

5.5 Belemmerende factoren

Welke factoren bemoeilijkten dan het proces en het gebruik? In de relatie tussen het netwerk en de voorzieningen is de invoering en het gebruik van het **registratie-instrument** een heikel punt. De respondenten melden dat het instrument weinig bijdrage levert tot een gesystematiseerde informatiedeling onder voorzieningen, aangezien die gegevens die daarvoor gebruikt zouden kunnen worden minder betrouwbaar zijn. De informatie in het registratiesysteem wordt voornamelijk gebruikt voor praktijkrapportages en feedback naar Vlaanderen. Hoewel alle betrokken voorzieningen een registratieverantwoordelijkheid hebben, gebeurt het invoeren van de informatie ook hoofdzakelijk door het meldpunt. Omdat de leden moeilijk de meerwaarde van het instrument kunnen inschatten, wordt het registratiesysteem door hen nauwelijks gebruikt. Redenen die hiervoor opgegeven werden zijn variabel: het is dubbel werk, niemand voelt zich verantwoordelijk voor het geheel, bepaalde zaken ontbreken, er werd niet voldoende rekening gehouden met de kritieken van onder uit in het ontwikkelen van het systeem (A07, A05).

In de link naar de hulpverleners die van het hulpprogramma gebruik kunnen maken, zijn ook een aantal factoren geïdentificeerd die een optimale werking blokkeren. Zo zorgen de **verzekerde bedden**, die volgens de respondenten onderbenut zijn, voor heel wat spanningen met de reguliere hulpverlening die met wachtlijsten af te rekenen heeft voor ze toegang kunnen krijgen tot zo'n bed (A07, A08, A01). Ook wordt van de aanmelder verwacht dat deze gedurende de crisisinterventie zijn/haar cliënt bijstaat in het proces. *Misverstanden hierover* (en over de rol van elke betrokken partij in het algemeen) kan eveneens het gebruik van het crisishulpprogramma bemoeilijken (A08).

Ook was het **erkennen van elkaars deskundigheid** in de keten regelmatig een probleem dat opdook in de beginperiode van het hulpprogramma. Medewerkers van het meldpunt volgden een vastgelegde procedure bij het beoordelen van een aanmelding, terwijl dit voor sommige aanmelders aanzien werd als het niet erkennen van hun deskundigheid in het inschatten van de situatie van zijn/haar cliënt. Deze relaties zijn gestroomlijnd geraakt door ervaring op te doen en elkaar te leren kennen (A07).

5.6 Conclusie

Het crisishulpprogramma is, wanneer je de vergelijking maakt met de andere besproken instrumenten, een instrument dat op het moment van de bevraging een zeker resultaat had bereikt en door de geïnterviewde leden van de netwerkstuurgroep als een succes werd aanzien. Het was daarom voor ons erg belangrijk om zicht te krijgen op welke factoren hiertoe bijgedragen hebben. De belangrijkste succesfactoren die uit het onderzoek naar voor kwamen situeerden zich op organisatorisch vlak, op contextniveau, op vlak van middelen, en op vlak van visie. Ook kon een duidelijkere sectorale steun waargenomen worden. We bespreken de verschillen tussen de instrumenten in het perspectief van het netwerkmanagement verder in deel 2 van dit onderzoeksrapport.

6 Conclusie netwerkinstrumenten

De verschillende instrumenten vergeleken geven aan dat zowel het cliëntoverleg als het crisishulpprogramma voorlopig het best ontvangen werden in beide regio's (debat gedeelde zorg buiten beschouwing gelaten wegens te vroeg in proces). Beide instrumenten tonen sterke gelijkenissen: een duidelijk afgebakend instrument, waarbij voorzieningen de handen in elkaar slaan ten voordele van een duidelijke afgebakende doelgroep (cliënten in een complexe situatie, cliënten in een crisissituatie). Beide instrumenten zijn een werkmiddel voor hulpverleners met hun cliënten, en worden naast bestaande werkmiddelen ter beschikking gesteld. Voor beide instrumenten werden middelen vrijgemaakt.

Beide instrumenten kennen ook hun zwakkere kanten: was er wel een nood aan dit instrument/werkmiddel? Hoe verhouden ze zich ten opzichte van bestaande initiatieven?

Het draaiboek brede instap en de verwijsafspraken zijn instrumenten die minder gekenmerkt worden door bovenstaande elementen. Zo werden er bijvoorbeeld geen middelen vrijgemaakt. Ook spelen ze voornamelijk in op de kwaliteitskenmerken van onthaal en doorverwijzing.

Hoe deze types instrumenten zich ten opzichte van elkaar verhouden vanuit een netwerkmanagementoogpunt, bespreken we in het volgende deel van dit onderzoeksrapport.

DEEL II: Netwerkstructuren vanuit netwerkmanagementperspectief

In dit deel gaan we dieper in op de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp en Crisisjeugdhulp als netwerkstructuren. Hoe de netwerken georganiseerd zijn werd al besproken in het eerste deel. Hier gaan we verder in op hun kenmerken en het aansturen van het netwerk. Welke netwerkmanagementtechnieken kunnen we onderscheiden en door wie zijn ze toegepast? Hoe passen bovenstaande instrumenten hierin? Welk effect of welke meerwaarde biedt het netwerk voor zijn leden?

7 Netwerken RTJ vanuit netwerkmanagementperspectief

7.1 Netwerkkenmerken

Wanneer je er de netwerkliteratuur op naslaat, kunnen netwerken zich op verschillende manieren manifesteren. Er zijn echter een aantal kenmerken die ideaaltypisch zijn en netwerkstructuren onderscheiden van andere samenwerkingsverbanden. Deze *ideaaltypische kenmerken* zijn (1) de horizontale relatie met een zekere stabiliteit/duurzaamheid en graad van structurering, (2) tussen meerdere actoren die relatief autonoom zijn maar die ook afhankelijk zijn van elkaar, (3) waartussen hulpbronnen worden uitgewisseld door onderhandelen, om (4) een publiek doel te bereiken. Hoe verhouden de netwerken RTJ zich met deze kenmerken?

Een eerste belangrijk kenmerk dat netwerken RTJ onderscheidt van andere netwerken is dat ze niet organisch gegroeid zijn. Deze netwerken zijn bewust opgezet door de Vlaamse overheid *als coördinatiemechanisme*, met het oog op een beter afstemming tussen de actoren IJH in de regio's/ op het veld. Het is ingebed in de beleidsstructuur van Integrale Jeugdhulp en vastgelegd in een decreet. Dit maakt de uitgangspositie alvast niet evident: actoren worden als het ware 'verplicht' samen gebracht, zonder zelf vragende partij te zijn of meerwaarde te zien.

"Dus dat netwerk is geen netwerk ... dat is een samengaan van een aantal diensten die op dat punt een beetje een gemeenschappelijke opdracht en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben. Maar dat is geen netwerk hé. Dat is een werkgroep van die diensten. Een overlegforum."
(WD1).

Verder zien we in de netwerken RTJ wel die *stabiliteit en duurzaamheid* terugkomen door opgezette *structuren (stuurgroepen, werkgroepen)* die horizontale relaties tussen de autonome actoren in de regio vorm geven. Geborgen in het decreet en het uitvoeringsbesluit verbindt men autonome actoren uit zes sectoren in een vast overlegforum. De IJH-wetgeving kan met andere woorden wel dwingend actoren samen brengen, maar kan hun gedrag binnen deze setting op dit moment niet of moeilijk bepalen.

In tegenstelling tot netwerken waar een urgent probleem of het besef van *onderlinge afhankelijkheid* de aanleiding vormt tot het ontstaan van netwerken, dient men in de

netwerken RTJ in een eerste fase dus voor zichzelf uit te zoeken wat hun gemeenschappelijkheid is en hoe de relaties van onderlinge afhankelijkheid spelen. De relaties tussen actoren in een netwerk worden immers gekenmerkt door een afhankelijkheid van hulpbronnen waar anderen over beschikken. Waar de analyse op Vlaams niveau vanuit IJH is dat die onderlinge afhankelijkheden op het terrein duidelijk aanwezig zijn en de netwerken daarom opgezet worden, is de perceptie bij de betrokken actoren die in deze netwerken bijeengebracht worden, niet noodzakelijk dezelfde. In het netwerk RTJ Waas en Dender blijkt uit de omgevingsanalyse dat de *hulpbronnen* waar men afhankelijk van is, velerlei is (middelen, regelgeving, informatie), maar ook dat het netwerk op dit niveau niet altijd in de positie zit om over bepaalde hulpbronnen te onderhandelen (bvb regelgeving). De leden in het netwerk zitten echter wel op de juiste plaats om hun afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van *kennis en informatie* van elkaar scherp te krijgen⁵³. Vanuit netwerkooipunt zou men zich dus de vraag kunnen stellen of die afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van een bepaalde hulpbron wel duidelijk genoeg is voor de actoren in het netwerk. Waarom heeft men elkaar nodig en hoe kan men aan elkaars noden tegemoet komen? Zijn de onderlinge relaties en afhankelijkheden, zowel op netwerkniveau als op voorzieningenniveau voldoende helder? Dergelijke relaties in beeld brengen en uitklaren vraagt vaak de nodige tijd.

*"Het is zelfs zo, in realiteit, dat de meeste partners die daar samenkomen eigenlijk die voordelen om samen te werken niet in dat netwerk vinden, omdat er altijd nog andere bij zitten. [...]. Dat maakt eigenlijk dat - over die hele lijn van partners die samen zitten - dat er gewerkt wordt rond de thema's die we van Vlaanderen aanbrengen en dat de **natuurlijke synergie van een netwerk** waarin dat partners elkaar kiezen om voordelen te genereren, die wordt eigenlijk bijna **niet gebruikt** in dat netwerk"* (DG 090930).

In Waas en Dender is het *debat rond gedeelde zorg* een mooi signaal van dat het besef van onderlinge afhankelijkheid ook van onderuit tot actie kan leiden.

De autonome actoren zijn samengebracht in een structuur met als *doel* (1) een dynamiek van samenwerking en afstemming teweeg te brengen onder de actoren, en (2) bepaalde opdrachten uit te voeren. Meerdere vragen kunnen hier gesteld worden. Zijn de opdrachten duidelijk genoeg voor het netwerk? Is het effect dat men met de opdrachten wil bereiken helder genoeg? Is het doel van de samenwerking in het netwerk voldoende duidelijk voor de actoren die het moeten doen? Een spanningsveld waarmee men in een netwerksetting voortdurend rekening moet houden, is de mate waarin autonome actoren ingeschakeld kunnen en willen worden om opdrachten van bovenaf uit te voeren.

In de literatuur worden *twee belangrijke randvoorwaarden* aangehaald wil men tot een optimale samenwerking komen: vertrouwen en vrijwillig karakter van het engagement. *Vertrouwen* is een factor waar aan gewerkt kan worden door elkaar beter te leren

⁵³ Ze kunnen ook onderhandelen over een gezamenlijke inbreng van *middelen*, wat in de eerste periode van het netwerk in Antwerpen dan ook gebeurd is. Uit de reacties zie je dat er weldegelijk voorzieningen bereid waren om financieel een bijdrage te doen (verslag NWSG Antwerpen, 13/02/07).

kennen, door elkaars motivatie en verwachtingen duidelijk te stellen. Respondenten in het netwerk Waas en Dender gaven aan dat onder de leden zeker een basisvertrouwen aanwezig is. Er is een gezonde dynamiek, een sfeer van openheid en communicatie. De historiek van samenwerking onder een aantal van de leden zal hier zeker zijn bijdrage toe gehad hebben. Hoewel het netwerk als beleidskeuze vastgelegd werd in een decreet, is een actieve participatie van de leden nog steeds een *vrijwillige* keuze (dit werd meermaals benadrukt door de voorzitter van één van de netwerken). Uit de interviews blijkt dat de nodige motivatie en bereidwilligheid om verder te gaan wel nog steeds aanwezig is bij de meeste ondervraagden. Uit de interviews bleek echter ook dat de randvoorwaarden enkel vervuld zijn voor een *selecte groep van leden*. Beide netwerken hebben een geëngageerde kern van leden (de ene al groter dan de andere), maar beide stuurgroepen kampen met moeilijkheden om die vaak persoonlijke band te vertalen in duurzame resultaten voor het gehele netwerk.

7.2 Proces/instrumenten gezien vanuit netwerkmanagement- en coördinatieperspectief

De netwerken vanuit een netwerkmanagementperspectief bespreken, levert nog een aantal inzichten op. Netwerkmanagement heeft als doel interacties tussen actoren te verbeteren of de culturele en/of structurele karakteristieken van een netwerk te veranderen. Veel van de hierboven vermelde facetten zijn dus geen institutionele factoren waaraan niets gedaan kan worden. Ze kunnen actief bewerkt en bespeeld worden. Verschillende technieken worden aangewend waarmee bepaalde actoren (meestal regisseurs) het functioneren en/of de beleidsuitkomsten (resultaten) van een netwerk bewust trachten te beïnvloeden. Dit wordt vooral gedaan *door interacties* tussen actoren te bevorderen (condities te creëren waaronder interactie plaatsvindt), en in te spelen op *ideeën en percepties* die leven onder de actoren. We hebben geen exhaustieve analyse van netwerkmanagement uitgevoerd, maar gebruiken deze ingang om in een later stadium van het onderzoek handvatten aan te reiken voor het omgaan en ontwikkelen van de netwerken. In dit document willen we enkel aangeven dat dergelijk perspectief potentie biedt om het bewust omgaan met netwerken nog te versterken.

Tabel 4: Netwerkmanagementstrategieën op spelniveau en netwerkniveau (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:169)

	Spelniv. (<i>spelmanagement</i>)	Netwerkniv. (<i>netwerkconstituering</i>)
Strategieën gericht op ideeën/percepties	<ul style="list-style-type: none"> • 'Convenanting' • Percepties beïnvloeden • Onderhandelen • Gemeenschappelijke taalontwikkeling • Blokkeren/introduceren van ideeën • Bevordering van reflectie 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Reframing' • Veranderen van formeel beleid
Strategieën gericht op interacties	<ul style="list-style-type: none"> • Selectieve (de)activering • 'Arrangeren' • Confrontaties organiseren • Procedures opzetten • Bevorderen van faciliteren, makelaarschap, bemiddelen en arbitreran 	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk (de)activering • 'Constitutional reform' (regels en middelen wijzigen) • (Ont)koppelen van spellen • Veranderen van interne structuur en plaats van actoren • Veranderen van relaties • 'Management by chaos'

Het managen van de netwerken RTJ wordt gekenmerkt door de vele niveaus die spelen. Men kan regisseurs identificeren op centraal niveau (Beleidsondersteunend team (BOT), Managementcomité (MC)), terwijl andere regisseurs op regionaal en subregionaal niveau gaan proberen beïnvloeden (beleidsmedewerker en regioteam IJH, procesbegeleider IJH, voorzitter netwerkstuurgroep of werkgroepen). Dit is eigen aan een netwerkorganisatie: netwerkmanagement is meestal het product van interventies van verschillende actoren, eerder dan het werk van één actor.

Belangrijk om weten voor deze analyse is dat Integrale Jeugdhulp in de beginperiode van de netwerken RTJ (de periode na de pilootfase, ten tijde van het decreet) sterk uitgegaan is van het bottom-up principe. De netwerken kregen veel ruimte om eigen initiatieven uit te werken die dan van bovenuit goedgekeurd konden worden. Gaandeweg (zie tijdslijnen) is IJH daar meer en meer van afgestapt en evolueren ze naar een meer gestandaardiseerd model. De Vlaamse overheid lijkt op zoek te gaan naar meer uniformiteit in de processen in de regio's, zodat voor verschillende beleidslijnen gelijke/gelijkaardige resultaten in alle subregio's geboekt worden. Hierbij worden

beslissingen vanuit het Managementcomité belangrijker en krijgt men gaandeweg meer Vlaamse aansturing (richtlijnen, convenant, minimumprogramma met prioriteiten, ...). Er ontstaat zo een sterkere cirkelbeweging tussen het centrale niveau en het subregionale niveau (A06, A05, evaluatienota's).

7.2.1 Instrumenten die inspelen op ideeën en percepties in de netwerken RTJ

Vanuit Integrale Jeugdhulp op Vlaams niveau, met *BOT en MC als regisseur*, zien we een aantal technieken terugkomen die inspelen op ideeën en percepties van de leden van de netwerken RTJ. Op het netwerk niveau speelt men in op ideeën en percepties over Integrale Jeugdhulpverlening op basis van het decreet, de uitvoeringsbesluiten, het convenant. Deze *bepalen het formeel beleid* en daarmee de opdrachten van het netwerk RTJ en de principes van Integrale Jeugdhulp. Ook het moduleringsproces, dat voorafging aan de opsplitsing van het jeugdhulpaanbod in rechtstreeks toegankelijke en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, kan gezien worden als een noodzakelijke stap naar een *gemeenschappelijke taalontwikkeling*. Immers, zonder het eenduidig uitklaren begrippen in het jeughulpverleningsjargon, wordt het komen tot een consensus in discussies een moeilijk haalbare kaart. Zoals we verder in de tekst zullen zien, is dit in de realiteit van de netwerken echter nog niet voldoende. Het éénduidig uitklaren van de gebruikte terminologie is ook voor de netwerken een eerste stap in de uitvoering van hun opdrachten.

Inspelen op ideeën en percepties gebeurt ook in bepaalde 'spellen' of dossiers. Met als doel de netwerken te ondersteunen in de uitvoering van hun opdracht, ontwikkelde Integrale Jeugdhulp *intersectorale richtlijnen*. Hiermee probeerde men aan de hand van kwaliteitseisen enkele "good practices" met betrekking tot de opdrachten rond toegankelijkheid en hulpcoördinatie & -continuïteit uit te zetten. Beiden dienden ook als basis voor een latere concretisering in specifieke instrumenten. De richtlijnen hebben geen bindende of dwingende waarde, maar stimuleren de netwerken om in een bepaalde richting te denken. Verder neemt bij Integrale Jeugdhulp *onderzoek en analyse* een cruciale plaats in. Aan de hand van tussentijdse evaluaties, intersectorale werkgroepen, wetenschappelijk onderzoek, praktijkrapporten en omgevingsanalyses verzamelt IJH systematisch informatie ter ondersteuning of bijsturing van het beleid. Dit is niet enkel een instrument ter bevordering van reflectie, maar is ook –vanuit participatief oogpunt– een belangrijk middel om draagvlak te stimuleren voor het beleid. Tenslotte probeert Integrale Jeugdhulp bepaalde ideeën en percepties over jeugdhulpverlening grond te laten vinden door heel concrete instrumenten gericht naar de jeugdhulpverleners en voorzieningen te lanceren. Met *concrete werkinstrumenten* zoals het draaiboek brede instap met zijn kwaliteitseisen voor een goede toegang, de verwijsafspraken en de verwijsbrief, en het model van cliëntoverleg probeert Integrale Jeugdhulp het intersectorale gedachtegoed over jeugdhulp bij hulpverleners binnen te brengen.

Vanuit het netwerk met de *netwerkstuurgroep/procesbegeleider als regisseur* zien we andere netwerkmanagementtechnieken terugkomen die men aanwendt om in te spelen op ideeën en percepties van voorzieningen in de regio. Deze spelen vooral in op de dossiers rond toegankelijkheid en hulpcoördinatie & -continuïteit. Wanneer we het traject dat het netwerk Waas en Dender tot nu doorlopen heeft bekijken, zie je dat een analyse van de huidige situatie steeds de eerste stap was om van daaruit het

samenwerkingsproces verder uit te stippelen. *Omgevingsanalyse, in kaart brengen van knelpunten en leemtes, inventarisatie, praktijkreflectie, ...* is een belangrijk instrument in de netwerken om de neuzen in dezelfde richting te krijgen. Men ziet dit proces minder terugkomen in de netwerkstuurgroep van Antwerpen na de officiële opstart van de netwerken⁵⁴. Een omgevingsanalyse is ook niet opgenomen in de actieplannen en het samenwerkingsprotocol. Een eerste analyse (26/02/08) gebeurde naar aanleiding van praktijkrapportage en op vraag van IJH (zie ook opdracht in convenant). Anderzijds was het netwerk van Antwerpen stad één van de pilootregio's (voor 2006) waardoor men in die periode reeds de tijd kreeg om een fase van analyse en reflectie door te maken.

Het bewust inbrengen van een aantal ideeën, vaak onder de vorm van bepaalde concrete praktijken of kwaliteitseisen, zien we ook terugkomen in de netwerken. Met betrekking tot de opdracht rond hulpcoördinatie zie je in Waas en Dender de introductie van het model van het meetjesland door het regioteam. Dit gebeurde nog voor het Vlaamse model vanuit IJH geïntroduceerd werd. Ook probeerde het netwerk Waas en Dender (met de netwerkstuurgroep als regisseur) met de adviezen over betaalbaarheid en bereikbaarheid van de jeugdhulp de visie van voorzieningen over toegankelijkheid bij te stellen.

7.2.2 Instrumenten die inspelen op interacties

Integrale jeugdhulp als regisseur zet eveneens een aantal methodieken in, die volgens de theorie van het netwerkmanagement, inspelen op de interacties tussen de betrokken actoren van de rechtstreeks toegankelijke hulp. Dit zijn instrumenten die de relaties tussen mensen veranderen of vorm geven, met het oog op het bereiken van een samenwerking.

De hoeksteen van de netwerken RTJ zijn ongetwijfeld het uitvoeringsbesluit en het decreet. Deze leggen de spelregels vast (constitutional reform) waarbinnen de netwerken vorm zullen krijgen en de interactie dus plaats zal vinden. Het uitvoeringsbesluit van 9 december 2005 betreffende de netwerken RTJ en crisis hulp geeft de organisatie van het netwerk vorm (de aanwezigheid van een netwerkstuurgroep, samenwerkingsprotocol, huishoudelijk reglement, actieplan, de afbakening van opdrachten) en legt de context waarin de samenwerking plaats dient te vinden vast. Er zijn geen extra middelen en er is een regioteam die de netwerken bijstaat.

Dezelfde beleidskaders waren de aanzet voor een "*netwerkactivering*" en de selectie van zijn leden: welke sectoren en actoren lid dienen uit te maken van de netwerken werd gespecificeerd in het uitvoeringsbesluit. De bepaling laat echter heel wat ruimte. Zo ligt het in de handen van de netwerken en de voorzieningen op welke manier men vertegenwoordigd is, wie men als afgevaardigde selecteert en in welke netwerkstructuren men zetelt. Belendende sectoren kunnen steeds toetreden tot het netwerk. Dit maakt *selectieve activering* (selectie en aantrekken van bepaalde leden die belangrijk zijn voor

⁵⁴ Onze onderzoeksradius start bij de officiële opstart van de netwerken. Integrale jeugdhulp is echter een beleidsproces dat reeds in 1999 in gang werd gezet. Antwerpen heeft met de pilootfase al een proces doorlopen, dat logischerwijs ook nog meespeelt na de pilootfase en het decreet van 2004.

het behalen van een bepaalde doelstelling) als netwerkmanagementinstrument voornamelijk een regionaal instrument. In het netwerk Waas en Dender is het feit dat men van in het begin expliciet koos voor een netwerk 'Jeugdhulp' in plaats van een netwerk 'Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp' hier een mooi voorbeeld van. Hiermee gaf het netwerk meteen een signaal dat men zelf kiest wie er deel van uitmaakt, en de naam 'netwerk RTJ' hield al meteen restricties in. Ook het samenwerkingsverband met het Regionaal Welzijnsoverleg (RWO) en het aantrekken van een voorzitter uit het VAPH (een niet-RTJ dienst) zijn een mooi voorbeeld. In Antwerpen Stad werden CAPRI en de dienst Welzijn van de provincie Antwerpen een belangrijke partner in bepaalde dossiers. Ook het "arrangeren" als netwerkmanagementtechniek zien we terugkomen als (sub)regionaal instrument. Oost-Vlaanderen riep de Organisatiecel Cliëntoverleg in het leven, en Waas en Dender gebruiken de jaarlijkse partnersvergadering als belangrijk instrument in de communicatie naar het breder hulpverleningsveld.

Het cliëntoverleg Integrale jeugdhulp is een instrument dat zowel inspeelt op interacties als op ideeën en percepties. Hiermee bereikt Integrale Jeugdhulp de jeugdhulpverleners met het intersectorale gedachtegoed en cliëntparticipatie als uitgangspunt. Tegelijkertijd geeft het de interacties tussen de hulpverleners vorm door een structuur aan te bieden waarin men elkaar kan ontmoeten en uitwisseling kan plaatsvinden. De nadrukkelijke aanwezigheid van de cliënt en een neutrale voorzitter heeft bovendien een belangrijke invloed op de interacties tussen de actoren rond de tafel.

Het regioteam en de procesbegeleiders zijn ook een belangrijk netwerkmanagementinstrument. Zij bieden de netwerken ondersteuning (facilitering), opvolging en evaluatie, maar hebben ook een belangrijke arbitrerende functie. De *procesbegeleider* neemt hier een belangrijke plaats in. Zijn rol is het netwerk bijstaan in de uitvoering van hun opdracht, maar ook de voortgang van de opdrachten te bewaken vanuit Integrale Jeugdhulp.

7.2.3 Netwerk RTJ vanuit een coördinatieperspectief

Een complementair perspectief wordt aangereikt door strategisch management. Idealiter gaan beide hand in hand met netwerkmanagement. IJH zet een aantal instrumenten in om de percepties en ideeën in de netwerken RTJ te beïnvloeden. Maar eens de neuzen in een zelfde richting staan, en het netwerk besloten heeft om verder in te gaan op de opdrachten, zie je in beide netwerken een proces van strategische planning starten. Echter, het netwerk in Waas en Dender start met een *analyse van de situatie in de regio*, terwijl men in Antwerpen deze fase reeds doorlopen heeft. In beide regio's werden *actieplannen* ontwikkeld waarbij men per opdracht van IJH verschillende acties formuleerde, maar de tijdspanne van planning verschilt.

In Waas en Dender werden deze acties opgesteld voor de periode 2008-2013 en verdeeld over de twee werkgroepen en de netwerkstuurgroep. Elke structuur kreeg dus zijn eigen doelstellingen en acties toegewezen. Per actie geeft men weer welke partners betrokken zijn, wat het beoogde resultaat is, wat de beoogde effecten zijn, de timing, het engagement dat gevraagd wordt van de partners, de ingezette middelen, de wijze waarop cliëntparticipatie is gerealiseerd, en manier waarop de resultaten en effecten geëvalueerd zullen worden. Opvallend is dat de acties nog weinig concreet omschreven

zijn. Men start steeds met situatieanalyse, die de basis zal vormen voor een verdere concretisering.

In Antwerpen stelt men per jaar (startende vanaf 2007) een actieplan op. Hoewel de beoogde resultaten, effecten en wijze van evalueren in Antwerpen minder uitgewerkt is, gaat men in de omschrijving van de activiteiten een stap verder. Elke stap wordt nauwkeurig omschreven, waarbij een timing en verantwoordelijke (wie doet wat?) aangeduid is. Opvallend hier is dat de procesbegeleider een duidelijke plaats krijgt en welomschreven taken toebedeeld krijgt (informatie verzamelen, eerste voorzet doen). In Waas en Dender is dit minder het geval.

Omwille van het regelmatig bijstellen van de opdrachten van het netwerk (prioriteiten stellen via richtlijnen, convenant, ...), verloor het actieplan in Waas en Dender voor sommige opdrachten in een zekere mate zijn waarde. In januari 2009 zien we dat het actieplan wordt bijgesteld, met nieuwe acties voor de periode 2009-2010. In Antwerpen zien we dat de actieplannen door de jaren heen inboeten op de mate van detail. De laatste actieplannen (2009) zijn gebaseerd op acties per instrument, met afgebakende taken voor regioteam IJH. Per netwerk worden de agenda's voor het hele jaar vastgelegd.

7.3 Netwerken RTJ vanuit ontwikkelingsperspectief

Een bijkomend perspectief is dat, wanneer men ketens en netwerken gaat inzetten als beleidsinstrument, men vertrekt van het idee dat deze organisatiestructuren ontwikkeld kunnen worden. In de literatuur (Van der Aa & Konijn, 2004) ziet men keten- en netwerkontwikkeling als het creëren van een *leer- en ontwikkelingscontext* waarin ervaringen en visies worden gedeeld. Vaak wordt een procesbenadering gehanteerd waarbij de keten of het netwerk verschillende fasen doorloopt alvorens tot een optimale samenwerkingsvorm te kunnen komen. In elke fase probeert men de relaties, verhoudingen, waarden, normen, enz. tussen de organisaties in de keten of het netwerk te veranderen of te herstructureren. Het ontwikkelingsperspectief voegt met andere woorden expliciet aandacht voor de levenscyclus van een keten of netwerk toe.

In de literatuur (Lulofs & Schrama, 1998; TNO, 2002; Van Duivenboden, 2003; Van der Aa & Konijn, 2004) worden meerdere fasen in het leer- en ontwikkelproces van een keten of netwerk onderscheiden:

- Context verkennen, processen identificeren
- Actoren verkennen
- Actoren selecteren
- Informatie uitwisselen
- Vraag identificeren (organiseren vanuit de behoefte van de cliënt) en visie ontwikkelen (gezamenlijk doel, denkwijze creëren)
- Communicatiebeleid uitstippelen
- Keten/netwerk organiseren (commitmentfase, afstemming, formaliseren, standaardiseren)
- Keten/netwerk optimaliseren (vernieuwen, verbeteren, of loslaten)

Aangezien men met de netwerken RTJ op verschillende opdrachten/dossiers tegelijkertijd werkt, zien we dat het netwerk per dossier in een andere fase zit. Wanneer we kijken naar de processen die men gelopen heeft rond cliëntoverleg, dan zou men kunnen zeggen dat het netwerk voor dit instrument de fase van afstemming en formaliseren reeds heeft bereikt. *Maar de vraag is hier wie het leerproces heeft doorgemaakt.* IJH op centraal niveau of het netwerk op regioniveau? Een van de grootste belemmerende factoren die vanuit de respondenten naar boven kwam, is het gebrek aan een duidelijke doelstelling, aan een visie. Waar willen we met dit netwerk naartoe? Wat willen we bereiken? Zoals bleek uit de antwoorden, is de fase van actoren verkennen en informatie uitwisselen, maar ook de fase van zich organiseren in een netwerkstructuur succesvol afgerond: de belangrijkste meerwaarde van de netwerken was immers het feit dat men elkaar beter heeft leren kennen, dat er een sfeer van vertrouwen is opgebouwd en dat er een vast forum van overleg is (zie hoofdstuk 7.4). De fase van het vinden van een gemeenschappelijkheid (vraag identificeren: waar is er in deze regio nood aan? Welk 'issue' vraagt een optreden van het netwerk?), en van het organiseren en optimaliseren van een gemeenschappelijk gedragen oplossing, moet steeds opnieuw doorlopen worden.

7.4 Meerwaarde van het netwerk en de netwerkstructuren

Omdat de gepercipieerde effecten van de netwerkstructuren in beeld brengen een moeilijke opgave is, vroegen we ook naar de meerwaarde van de structuren voor de respondenten.

7.4.1 Meerwaarde

Voor de respondenten van het netwerk **Waas en Dender** is de belangrijkste meerwaarde van de structuren van Integrale Jeugdhulp dat men elkaar als partner beter *leert kennen* (WD11, WD10, WD7, WD9, WD2, WD3) en dus onderling vertrouwen opbouwt (WD8). Ook vinden de partners het feit dat er nu een vast *forum* voor overleg is (WD11, WD10, WD1, WD5, WD9, WD3, WD8), waar men op regelmatige basis in samenkomt en met een *vaste structuur* en ondersteuning van een *procesbegeleider* (alle respondenten), erg waardevol.

"Ik denk, toch beter afstemmen op elkaar en vooral meer dingen samen te doen in plaats van naast elkaar. Dat zie ik ook gebeuren doordat mensen elkaar leren kennen. Maar het is vooral door de ontmoetingen en persoonlijke contacten met elkaar dat bepaalde zaken gaan bewegen. En dat vind ik wel positief en dat evolueert natuurlijk... Maar het gaat traag" (WD4).

In **Antwerpen Stad** werd hierover al een rondvraag georganiseerd - door het regioteam van Antwerpen - in de zomer van 2009. Hierin vroeg men aan de leden van de netwerkstuurgroep wat voor hen de meerwaarde (het voordeel) was van het netwerk. Van de 32 mensen die bevestigd werden, stelden zeven mensen dat zij een voordeel zagen in de versterking van een persoonlijk netwerk en vier mensen vonden een meerwaarde in de bekendmaking van eigen organisatie. Steeds drie mensen vonden een

voordeel in respectievelijk zelf geïnformeerd zijn, gericht naar samenwerking zoeken, concrete instrumenten, en de bekendmaking van de brede instap. Zes mensen ondervonden geen voordelen van het netwerk voor eigen organisatie⁵⁵.

Uit de reacties in de interviews bleek dat de meerwaarde van het netwerk vooral te vinden is in het elkaar en elkaars aanbod leren kennen (A02, A06, A01). Ook gelijklopend met de antwoorden in Waas en Dender bleek het feit dat het netwerk een vaste structuur biedt voor overleg een meerwaarde te zijn (A09). Sommige respondenten zagen vooral een meerwaarde in de instrumenten/maatregelen: 'Crisisteam -18' (A09, A06, A05), verwijfsafspraken (A09), organisatie van de brede instap (A06).

7.4.2 Effecten

Ook vroegen we de respondenten naar de door hen gepercipieerde effecten van het werken in het netwerk. Vier effecten worden door de respondenten in **Waas en Dender** systematisch aangehaald:

1. Effect op het **besef** van de deelnemers dat men deel uitmaakt van een groter geheel en dat men een gedeelde verantwoordelijkheid te dragen heeft voor de cliënt (WD2, WD3, WD7, WD10).
2. Effect op **kennis** van het ruimer terrein waarin men werkzaam is, een beter aanvoelen van wat er op terrein en in andere sectoren gebeurt (WD4, WD9, WD2, WD10)
3. Effect op de **agendasetting** van de jeugdhulpverlening. Er werden door het proces dat IJH gelopen heeft met de voorzieningen op subregioniveau, een aantal onderwerpen expliciet op de agenda gezet van de voorzieningen, waar men voorheen niet bij stilstond (WD12, WD5, WD10, WD1, WD8).
4. Effect op **samenwerkingsverbanden**. Naast het feit dat men nu een kader of forum heeft om structureel met andere sectoren samen te gaan zitten, hebben de respondenten het gevoel dat dit ook een aantal samenwerkingsverbanden in gang heeft gezet. Dit zowel sectoraal (tussen verschillende afdelingen), als bilateraal, als meer persoonlijke samenwerkingen.

In **Antwerpen** zien we gelijklopende antwoorden terugkomen. Men ziet eveneens een effect op het samenhorigheidsgevoel ten overstaan van een gemeenschappelijk probleem, op het *besef van gedeelde verantwoordelijkheid* (A06, A05, A02). Ook geeft men aan dat de leden een *beter kennis* hebben van de andere actoren in de jeugdhulpverlening (A02, A06, A01). Twee respondenten vermelden eveneens een effect op (*informele*) *samenwerkingsverbanden*, alhoewel deze vooral persoonsgebonden zijn (A01, A06). Opvallend is echter dat niemand een effect vermeldt op agendasetting in de eigen voorziening en sector, zoals men in Waas en Dender wel ondervond en wat toch een onderliggende basisdoelstelling van IJH is.

⁵⁵ Evaluatie Netwerk Antwerpen Stad, Dave Geentjens, 2009 (intern document)

Wanneer we vroegen naar het *effect* van processen in het netwerk RTJ op de eigen hulpverlening, dan kregen we vaak een *negatief antwoord*. Het meldpunt van het crisisnetwerk (A09, A06, A05, WD06) en het decreet rechtspositie kregen dan wel weer meer bijval (WD6). Een belangrijk neveneffect dat vooral in Antwerpen Stad terugkomt, is de vergadermoeheid en verlies van motivatie (A06, A01, A07, A05).

In beide groepen kwam een frustratie naar boven over het gebrek aan concrete resultaten voor de hulpverlenerspraktijk van de netwerken RTJ. Er leeft een algemeen gevoel dat IJH wel de juiste ambities nastreeft, maar dat men er nog niet in geslaagd is om in de uitvoering het veld voldoende mee te krijgen. Vele respondenten stellen dat het netwerk in de toekomst snel – voor de hulpverleningspraktijk - concretere resultaten zal moeten boeken om zo zijn nut voor de hulpverlening te kunnen bewijzen (A01, WD07, WD2, WD6, WD9, A09, A05).

“Netwerk kan in theorie wel stimulerend werken om tot samenwerkingsverbanden te komen tussen organisaties vanonder uit, maar het blijkt in de praktijk niet. Er ontstaat veel informele samenwerking, maar dat resulteert niet in formele samenwerking”.

7.5 Stimulerende factoren

In het netwerk Jeugdhulp van **Waas en Dender** gaf men aan dat, naast de netwerkstuurgroep als vast forum van overleg, ook de stabiliteit van de procesbegeleider en van de voorzitters een belangrijke stimulerende factor is (WD11). De procesbegeleider werd over het algemeen door alle respondenten in Waas en Dender als belangrijke stimulerende factor aanzien. Vooral de dossierkennis over alle instrumenten van IJH en de ondersteunende en de diplomatieke aanpak konden op veel bijval rekenen. Het feit dat de procesbegeleider en voorzitters zelf het voorbeeld geven, en veel tijd en energie steken in de samenwerking, werkt enthousiasmerend voor de andere leden (WD5).

Verder wordt het netwerk van **Waas en Dender** gekenmerkt door een historiek van de samenwerking. Dit is een belangrijke stimulerende factor aangezien een deel van de leden elkaar al kende, wat het onderling vertrouwen positief in de hand heeft gewerkt (WD5, WD7, WD11). Een respondent gaf aan dat de regio-component hierin belangrijk is geweest (WD7). Voor de cliënten lijkt de (sub)regio-indeling echter niet altijd even vanzelfsprekend (zie later).

Een respondent van het netwerk van **Waas en Dender** geeft ook regelmatige output op als stimulerende factor. Door er voor te zorgen dat men op regelmatige basis met *concrete realisaties* naar buiten kon komen (website over cliëntoverleg, de USB stick met presentatie, de adviezen rond toegankelijkheid) (WD7), komt dit de geloofwaardigheid van het netwerk ten goede voor de leden zelf.

Waas en Dender wordt ook gekenmerkt door een sterke kern van gemotiveerde leden (voornamelijk de voorzitters), die blijven geloven in de mogelijkheden van IJH. Respondenten herkennen zich in de opdrachten van het netwerk (WD1, WD10, WD11,

WD5) en zijn nog steeds bereid om hierop in te zetten. Ook in **Antwerpen** herkennen de respondenten zich in de problematieken die IJH naar voor schuift en erkent men een *nood* aan intersectorale samenwerking⁵⁶. Men ziet dat er een gemeenschappelijke problematiek is die hen bindt, men herkent zich in de opdrachten die IJH naar voor schuift (A01, A05, A09, A07). Wanneer men in een rondvraag vroeg of de leden vrijwillig lid zouden blijven mocht de aansturing vanuit IJH wegvallen, bleken 15 mensen bereid dit te willen doen. 14 mensen antwoordden met 'misschien', terwijl één persoon 'neen' antwoordde. De moeilijkheid blijft het omzetten van deze bereidwilligheid in concrete win-win acties.

Alle actieve leden in zowel Antwerpen als Waas en Dender gaven ten slotte ook aan voldoende gesteund te worden door eigen management en directiecomité om in netwerk te participeren. Vooral het feit dat netwerksamenwerking (in het algemeen) vaak ook een strategische doelstelling is van de eigen voorziening, zet de leden aan tot blijvende participatie. Zoals het ook in de literatuur wordt omschreven, is een open houding (externe gerichtheid) van de organisatie een niet te onderschatten succesfactor.

7.6 Belemmerende factoren

Op gebied van belemmerende factoren maken we een onderscheid tussen factoren die de werking van de netwerken belemmeren en factoren die inwerken op de relatie tussen het netwerk als structuur en de voorzieningen als doelgroep/leden. Ook kijken we naar belemmerende factoren op organisatieniveau en op institutioneel niveau. De verschillen tussen Waas en Dender worden hierbij naast elkaar weergegeven.

7.6.1 Belemmerende factoren op de werking van de netwerken

Wanneer je er de literatuur op naslaat is inzicht in het "primair proces", waarin men uittekent hoe de verschillende actoren zich ten opzichte van elkaar verhouden en hoe cliënten zich daarin bewegen, een cruciale factor. Dit **primair proces** zie je in het Integrale Jeugdhulpverhaal in een zekere mate weergegeven op centraal niveau. In de periode tussen de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg in 1999 en het decreet van 7 mei 2004, heeft men aan de hand van werkgroepen, onderzoek en experimenten een ideaalscenario van de jeugdhulp in Vlaanderen kunnen uittekenen. Dit proces is erkend en verankerd in formele afspraken tussen de zes sectoren. Men heeft dus op administratieniveau in een zekere mate zicht op onderlinge afhankelijkheden en op het gemeenschappelijk probleem dat hen bindt. Hieruit kon men enkele brede doelstellingen formuleren die men met verenigde krachten (Integrale Jeugdhulp) wou bereiken. De netwerken RTJ, die geïnstalleerd zijn als beleidsinstrument en dus een middel zijn om de geformuleerde doelstellingen van IJH te bereiken, zijn niet per se door bovenbeschreven proces gegaan. Zoals ook uit de interviews blijkt, hebben zij minder inzicht in hun onderlinge afhankelijkheden. Uit de interviews blijkt dat, doordat men elkaar beter leert kennen in het aangeboden netwerkforum, men onderlinge afhankelijkheden wel erkend, maar dat het netwerk hen niet altijd mogelijkheid geeft om

⁵⁶ Evaluatie Netwerk Antwerpen Stad, Dave Geentjens, 2009 (intern document)

daarop in te spelen (A09, A05). Vele afhankelijkheden worden immers tussen groepen van IJH partners erkend, en minder tussen alle zes de partners. Ook bleek het **leerproces** in het formuleren van de opdracht van de netwerken voornamelijk doorlopen op centraal niveau. Onder het mom van het warm water niet opnieuw te laten uitvinden, worden er in de netwerken een aantal stappen overgeslagen die wel belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het netwerk.

De volgende factor sluit hier verder bij aan. Uit de gesprekken bleek dat - hoewel er opdrachten, richtlijnen en instrumenten vanuit IJH in de netwerken worden ingezet ter ondersteuning - de **doelstellingen** voor de leden van het netwerk nog erg *onduidelijk is* (WD5, WD7, WD9, WD3, WD1). Eveneens is het **einddoel** van het netwerk voor de leden nog steeds te vaag. In het netwerk Waas en Dender kwam uit de gesprekken de onduidelijkheid over de *bijdrage van het netwerk* als een geheel naar boven. Wat *moet* het netwerk doen en wat *kan/mag* het doen? Wat is wiens verantwoordelijkheid, wie draagt waartoe bij? Ook in Antwerpen kwam dit gevoel naar boven. Men geeft aan een gebrek te ervaren aan een agenda die inspireert, aan een gemeenschappelijk probleem waar men samen de schouders onder wil zetten. De leden hebben het gevoel niet aan die projecten te werken die aansluiten bij de realiteit van de verschillende partners en die de hete hangijzers van de regio aanpakken (A09, A02, A05, A06). Omgekeerd lijken ze echter ook zelf niet altijd in staat (of krijgen ze de ruimte niet) om die hete hangijzers te identificeren en het initiatief te ontwikkelen om ze zelfstandig aan te pakken.

Bovenstaande hangt samen met de discussie over het **regisseurschap**. Het is voor de respondenten *nog steeds (of steeds meer) onduidelijk wie de regie in handen heeft*. In Integrale jeugdhulp zijn er op verschillende niveaus, verschillende regisseurs aan het werk (MC/BOT, regionale stuurgroep, netwerkstuurgroep). Zo werd initieel vastgelegd dat de netwerkstuurgroep het regisseurschap over het netwerk droeg met betrekking tot de opdrachten zoals vastgelegd in het uitvoeringsbesluit. Over de jaren is dit regisseurschap steeds meer verschoven richting het centrale niveau. Een aantal processen die gestart waren op regioniveau werden halverwege weggetrokken, om dan als instrument terug naar beneden te komen. Op zo'n moment wordt de regie verlegd, wat voor onduidelijkheid (en demotivatie) op netwerkniveau zorgt (WD5, WD7, WD1, A05, A06). Leden verliezen het overzicht en beginnen bepaalde structuren zoals de regionale stuurgroep en de netwerkstuurgroep in vraag te stellen (WD4, WD11). Een gevolg is ook dat men heel wat voorzichtiger wordt in engagementen naar het netwerk toe (WD8). Eens het regisseurschap helder vastgelegd kan worden, kan deze regisseur ook meer helderheid brengen in doelstellingen en financiering. Duidelijkheid over regievoering en inbreng van noodzakelijke middelen voor het samenwerkingsproject is een belangrijke succesfactor.

Een andere belemmerende factor is **de taal** van Integrale Jeugdhulp. Hoewel Integrale Jeugdhulp gestart is met de modulering van het hulpaanbod met o.a. als doel een uniforme taal te creëren, gaven alle respondenten desondanks aan dat discussies over terminologie nog steeds beslissingen kunnen verlammen. Ook heeft het jargon van Integrale Jeugdhulp, dat zich door de jaren heen ontwikkelde, een belangrijk neveneffect. Het jargon is zodanig complex geworden dat het voor potentiële nieuwe leden een drempel geworden is. Daarenboven is het een taal die op beleidsniveau

gesproken wordt, maar weinig doorgedrongen is op het terrein. Ook belemmert het jargon een vlotte vertaling van de acties van Integrale Jeugdhulp naar de hulpverleners.

In combinatie met de taal wordt ook de schrijfcultuur vermeld als drempel (WD4, WD9, WD11, WD10, A05, A07). Inwerken in Integrale Jeugdhulp vraagt het doornemen van vele bladzijden tekst, wat rekrutering van nieuwe leden voor de stuurgroep en werkgroepen hindert.

Een voorlaatste aspect dat de werking van de netwerken hindert, is het **dilemma van de vergadertijd**. De netwerkstuurgroepen hebben vijftien uur vergadertijd per jaar ter beschikking, te verdelen tussen informatiedoorstroming, strategische planning, de uitvoering van de opdrachten en evaluaties en rapportages. Enerzijds is snel kunnen doorwerken naar concrete resultaten noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van het netwerk naar de samenleving toe, maar ook voor de motivatie van zijn leden⁵⁷. De leden hebben het gevoel dat dit ook verwacht wordt vanuit IJH (A02, A06). Anderzijds wordt het werken in netwerken gekenmerkt door langdurige processen. De netwerken hebben immers tijd nodig om vertrouwen te winnen, om draagvlak te creëren, om gemeenschappelijkheid te vinden, enz. "Ook al moet men hiervoor zeven keer het warm water heruitvinden" (WD7, WD4, WD6, WD11, ...). Deze *paradox* bemoeilijkt voortdurend de processen in beide netwerken. Men heeft het gevoel snel naar de inhoud te moeten/willen gaan, maar weinig tijd te nemen/krijgen om die gemeenschappelijkheid te vinden (A05, A07, WD7).

Je krijgt wanverhouding tussen de investering die moet gebeuren om alle partijen aan boord te krijgen, te houden, te informeren, en de uiteindelijke winst van de inspanning, gegeven de middelen (niet letterlijk, A09)

"de algemene tendens binnen de netwerken RTJ was om elkaar beter te leren kennen, betere afstemming naar mekaar toe zodanig dat de cliënt naadloos kan overstappen van de ene voorziening naar de andere ... maar zo'n gesprek vervalt dat altijd heel snel in, en ik weet niet wie daar steeds de aanzet toe geeft, in een productje" (A07:15)

Een laatste element is het gebrek aan **eigenaarschap en dynamiek**. Dit is echter, ons inziens, een gevolg van bovenstaande belemmerende factoren. Men weet niet waar men aan toe is, en heeft het gevoel er zelf weinig controle over te hebben. Beide netwerken hebben daarenboven moeite met het vinden van nieuwe enthousiaste leden, waardoor steeds opnieuw dezelfde mensen de verantwoordelijkheid moeten dragen (A09, A07).

7.6.2 Belemmerende factoren op de relatie tussen het netwerk en de voorzieningen (en hulpverleners)

In de profilering naar de voorzieningen, die deel moeten uit maken van het netwerk, komen de netwerken over als **te sterk beleidsgericht en te weinig**

⁵⁷ "Als ik paar keer niet naar de vergadering ging, had ik niet het gevoel dat ik veel mis" (WD4, WD11). "IJH is verhaal van vele uren vergaderen, vele teksten doornemen, veel uitstellen en afwachten" (WD9).

uitvoeringsgericht. Omdat de opdrachten voor de netwerken nog te vaag en onduidelijk waren om er onmiddellijk mee aan de slag te gaan, ontstonden er voor elke opdracht discussies die zich voornamelijk op het conceptuele niveau afspeelden. Abstracte en theoretische conclusies over jeugdhulpvraagstukken zijn erg moeilijke materie om terug mee te nemen naar eigen voorzieningen, waardoor de communicatie van het netwerk naar de eigen voorziening stukt⁵⁸. Dit met alle gevolgen van dien voor het draagvlak van IJH bij de hulpverleners. Netwerken hebben ook zeer lang op het voorwaardenscheppende niveau gewerkt (elkaar leren kennen, werken aan vertrouwen) waardoor men nog weinig toegekomen is aan concrete samenwerking (WD8, WD1, WD3) en dus nog te *weinig* geleid heeft tot *concrete resultaten* voor de hulpverleners (allen).

Een ander element is het **vrijblijvend karakter van IJH**. Netwerken zijn een instrument om autonome actoren te *verleiden* tot een bepaalde handeling. Wanneer de netwerkstuurgroep de regisseur is van het ruimer netwerk van voorzieningen in de regio, is het diens taak om voorzieningen te verleiden en te enthousiasmeren om mee te gaan in de instrumenten, adviezen, enz. die vanuit de netwerkstuurgroep gelanceerd worden. Dit karakteriseert echter het vrijblijvend karakter van Integrale Jeugdhulp voor de voorzieningen. De netwerkstuurgroep kan niet terugvallen op controle- of sanctiemechanismen wat in beide regio's als een belemmerende factor ervaren wordt. Omgekeerd stelt zich de vraag of de actoren op het terrein controle- of sanctiemechanismen van hogerhand die hen in een bepaalde richting kunnen dwingen, zouden verwelkomen. In algemene termen: iedereen wil zelf over doorzettingmacht beschikken, maar niemand wenst er zelf voorwerp van uit te maken.

Ook in de relatie met de voorzieningen speelt het **tijdsaspect**. Alle instrumenten die men vanuit IJH en de netwerken inzet proberen in te spelen op de perceptie en de attitude van hulpverleners ten opzichte van een bepaalde handeling in de jeugdhulpverlening. Dit zijn echter dingen die traag veranderen. Wegens gebrek aan opvolgingsmechanismen vraagt dit een voortdurende en op maat gesneden communicatie en informatiedoorstroming naar alle betrokken partijen.

Verder blijkt uit de getuigenissen in beide regio's dat het positieve effect van netwerksamenwerking (elkaar beter leren kennen, vertrouwen, betere kennis van het terrein) vooral een **persoonsgebonden effect** is. Positieve relaties tussen de leden van de netwerkstuurgroep zijn erg moeilijk te consolideren in de relaties tussen hulpverleners zonder de aanwezigheid van een gepast forum voor hulpverleners om elkaar ook beter te leren kennen⁵⁹. In de hulpverlening naar de cliënt toe dienen ook daar de basisvoorwaarden van een goede samenwerking vervuld te zijn, namelijk vertrouwen, respect en wederzijds engagement (WD2, WD8).

Als laatste aspect vermeldde één respondent de **regio-indeling** van IJH als een belemmerende factor (WD10). Cliënten onderscheiden immers geen grenzen. Andere

⁵⁸ Respondenten uit zowel Waas en Dender (WD6, WD4, WD9, WD10, WD11) als Antwerpen stad gaven aan zichzelf erop te betrappen niet alle informatie door te spelen naar eigen achterban. Men heeft het gevoel dat er te weinig zaken te communiceren zijn die van belang zijn voor hun voorziening of voor de hulpverleners.

⁵⁹ Cliëntoverleg komt hier wel een stuk in tegemoet.

respondenten (WD7) zagen hier echter een succesfactor (zie boven). Afbakenen levert altijd debat op, maar is vaak noodzakelijk om enig houvast en herkenbaarheid te bieden voor beleid.

7.6.3 Belemmerende factoren op organisatieniveau

Omdat de actoren het netwerk uitmaken (zonder actoren, geen netwerk), kunnen er ook enkele actor-gebonden factoren geïdentificeerd worden die de werking van het netwerk belemmeren. Ter eerste zijn er de **veranderingsprocessen op organisatieniveau**. De ontwikkelingsfase van een organisatie is ook een belangrijke factor die een samenwerking kan maken of kraken. Indien een organisatie volop bezig is met eigen overleven, zal het op zoek zijn naar stabiliteit. Deze organisaties zijn voornamelijk naar binnen gericht en moeilijk te betrekken in keten- of netwerksamenwerking. Organisaties in volle expansie zullen gemakkelijker te betrekken zijn. Zowel in Waas en Dender als in Antwerpen gaf men aan dat veranderingsprocessen de betrokkenheid bij IJH van bepaalde actoren belemmert (WD5, WD9, A01).

Een tweede factor is dat men in het nemen van beslissingen afhankelijk is van de structuur van een sector of organisatie. Door de grote variëteit aan actoren betrokken bij IJH, is er automatisch een **verschil in snelheid** waarmee procedures doorlopen worden. Gegeven de tijd-paradox (zie boven), kan dit de werking van de netwerken nog meer bemoeilijken (*"Soms moet je op bepaalde diensten wachten, maar je kan niet zo maar alles 'on hold' zetten, en moet je verder met de huidige werking"*) (WD11, WD9, A09).

Een derde belemmerende factor op organisatieniveau is de **werkdruk** in de voorzieningen (WD10, WD5, WD6, WD3, A02). Hoe groter de druk, hoe meer diensten zich gaan terugtrekken op hun kerntaken. Dit maakt dat belerende problematieken moeilijker op te pikken zijn (WD3).

Tot slot hebben ook **personeelwissels** bij organisaties een invloed op het netwerk. Een wissel in de organisatie kan ook een wissel bij de leden van de netwerkstuurgroep en haar werkgroepen betekenen. Gegeven de problemen die opduiken bij het rekruteren van nieuwe leden voor het netwerk (zie boven), is het ook voor deze mensen geen evidentie om zich in te werken in de materie (WD7, WD11, WD5). Dit vraagt tijd en kan zorgen voor vertragingen.

7.6.4 Belemmerende factoren op institutioneel niveau

Tot slot zijn er de belemmerende factoren op institutioneel niveau. Gebrek aan kennis over de **legitimiteit van IJH** vanuit het management van de voorzieningen en vanuit de sectoren, koepels en steunpunten is ook een belemmerende factor. Hulpverleners en voorzieningen moeten zich ook ondersteund weten door eigen management en sector alvorens ze zich ten volle kunnen engageren voor Integrale Jeugdhulp (WD8, WD9).

Een andere factor dat zich ook op institutioneel niveau afspeelt is de **consistentie in beleid**. Een van de doelstellingen van IJH is om de zogenaamde "IJH-toets" in te voeren, die de afstemming tussen het beleid van verschillende sectorale administraties moet faciliteren. Momenteel is die doelstelling nog niet bereikt en het naast elkaar werken van de centrale administraties heeft een negatief effect op de werking van de lokale netwerken. Bijvoorbeeld het beleidsplan "Plan Perspectief" en het decreet rond

opvoedingsondersteuning werd aangegeven als erg verwarrend ten opzichte van Integrale Jeugdhulp (WD6, WD5). Er dus nog te weinig dwarsverbinding tussen de sectorale administraties.

Ten derde zijn er de **middelen**. Middelen vormen een bekende succes- of faalfactor. De meest succesvolle instrumenten van IJH (cliëntoverleg, crisishulpprogramma) kregen de nodige middelen om het instrument afdoende te kunnen implementeren. Indien de netwerken eigen plannen willen/moeten uitvoeren, zal de middelendiscussie weer opengetrokken moeten worden (hoewel hier al deels aan tegemoet gekomen wordt met de regiogebonden projecten). Wanneer de respondenten voor zichzelf een (subjectieve) kosten-baten analyse opmaken, gaf men aan dat de kosten (vooral vergaderkost) te groot werden in vergelijking met de baten die IJH tot nu toe voor hun voorzieningen hebben opgeleverd (A02, A09, A07). IJH is initieel gestart met de boodschap naar de netwerken toe dat er geen middelen waren. Gaandeweg werden er voor een aantal opdrachten middelen vrijgemaakt. Deze waren echter gebonden aan een bepaald instrument dat diende geïmplementeerd worden waardoor de netwerken nooit echt de regie gehad hebben over die middelen⁶⁰. Met de regiogebonden projecten is daar echter verandering in gebracht.

Een laatste element is het gekende probleem van **capaciteit**. Dit zijn structurele problemen die men op netwerkniveau niet kan aanpakken (A01, A05, A09). *“Maar er zijn een aantal structurele problemen die wij uiteraard niet kunnen oplossen, die ook niet nieuw zijn en reeds gesignaleerd zijn op het moment de IJH geschreven werd in de maatschappelijke beleidsnota. Er zijn tekorten op de eerste lijn en op de tweede lijn, er moeten meer onthaalpunten, maar ook de vervolghulp moet vergroot worden”* (A05:9).

7.7 Netwerken RTJ regionaal vergeleken

Als laatste stap in de analyse van de netwerken is het interessant om de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp van Waas & Dender en Antwerpen Stad naast elkaar te zetten. De netwerken verschillen immers van elkaar op een heel aantal punten. Een overzicht volgt in tabel 5.

Tabel 5: Regionale vergelijking van de netwerken RTJ in Waas & Dender en Antwerpen

Waas en Dender	Antwerpen
Kiest voor de opstart van een netwerk 'Jeugdhulp' in plaats van 'RTJ'.	
Voorzitter uit werkveld, zowel voor netwerkstuurgroep als werkgroepen. De voorzitter van de netwerkstuurgroep komt uit een niet-Rechtstreeks Toegankelijke voorziening (VAPH).	Moeilijkheden om voorzitter uit het werkveld te vinden.

⁶⁰ Hierin is echter in 2009 verandering gekomen door financiën voor regiogebonden projecten vrij te maken.

Twee werkgroepen voor de grote opdrachten (toegankelijkheid en coördinatie & continuïteit)	Gemandateerde kerngroep die voorbereidend werk doet voor alle opdrachten, behalve cliëntoverleg (regionaal aangestuurd + eigen stuurgroep)
Jaarlijkse partnervergadering	Organisatie van infodag(en) (niet structureel).
Specifieke kenmerken	
Historiek van intersectoraal samenwerken in Waasland	Geen historiek van intersectoraal samenwerken, regio wordt wel gekenmerkt door vele verschillende netwerken en overlegstructuren (LOP, koepelverenigingen, thematische werkgroepen, ...) ⁶¹
Geen pilootregio	Pilootregio
Netwerkstuurgroep en werkgroepen worden gekenmerkt door goede dynamiek, open sfeer en vertrouwen.	Heeft wat moeilijkheden om leden gemotiveerd te houden, kampt met hoge afwezigheid tijdens vergaderingen
Ook hulpverleners zijn betrokken in de werkgroepen	Hulpverleners niet vertegenwoordigd in de netwerkstuurgroep en gemandateerde kerngroep. Vooral beleidsmedewerkers en kwaliteitscoördinatoren.
Moet steeds terugvallen op dezelfde mensen, moeilijk om nieuwe enthousiaste leden te vinden.	Moet steeds terugvallen op dezelfde mensen, moeilijk om nieuwe enthousiaste leden te vinden.
(2010) Werkgroepen tijdelijk stopgezet, netwerkstuurgroep gaat verder met debat rond gedeelde zorg.	(2010) Vergaderingen tijdelijk op laag pitje gezet.
Instrumenten	
Draaiboek geïntroduceerd in netwerkstuurgroep, maar nooit geïmplementeerd in voorzieningen. Adviezen uit gedestilleerd die wel verspreid zijn.	Draaiboek provinciaal geïntroduceerd via kwaliteitscoördinatoren, en zo verspreid naar voorzieningen.
<p>Cliëntoverleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voortraject gelopen in werkgroep Hulpcoördinatie • georganiseerd naar voorbeeld Meetjesland, • RWO als centrale figuur (secretariaat), • Organisatiecel CO opgericht 	<p>Cliëntoverleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen voortraject gelopen in netwerkstuurgroep of gemandateerde kerngroep • geënt op bestaand model • onderzoekseenheid CAPRI (UA) als centrale figuur • IJH aangehecht aan stuurgroep vanuit de provincie

⁶¹ Interview Dave Geentjens 090930

<p>Debat gedeelde zorg: ontstaan uit gedeelde frustratie en in vraag stellen van rol van netwerkstuurgroep. Speelt (zonder zo te benoemen) verder in op de opdracht rond hulpcoördinatie en –continuïteit.</p>	<p>Verwijsafspraken: ontstaan vanuit opdracht rond hulpcoördinatie en continuïteit, werd als basis gebruikt voor Vlaamse kwaliteitseisen, en resulteerde in een Antwerps instrument.</p>
--	--

Deze korte vergelijking leert ons alvast een aantal zaken. Ten eerste is duidelijk dat er binnen het concept van de netwerken van IJH ruimte is voor een eigen invulling van de werking. Zo blijft maatwerk mogelijk: in het ene geval het opzetten van twee thematische werkgroepen, in het andere geval een kerngroep. Dit is een sterkte om de subregionale wensen, alvast op organisatievlak, te kunnen absorberen. Ten tweede zien we de problematiek van het voorzitterschap. Wanneer een sterke persoon vanuit het werkveld bereid gevonden wordt om het voorzitterschap op te nemen, is de kans groter dat de dynamiek in het netwerk gevoed wordt. Hij of zij heeft in principe immers een bepaalde autoriteit in het midden van de actoren op het terrein en is normaliter ook gedreven om het voorzitterschap niet passief maar actief in te vullen. Een netwerk dat niet over een dergelijke voorzitter beschikt heeft - de overige omstandigheden gelijk blijvend - een minder gunstige uitgangspositie op het vlak van draagvlak en slagkracht. Een derde facet dat in beeld komt, is het belang van de voorgeschiedenis op het terrein. Een subregio waarin een netwerk bij wijze van spreken vanaf nul begint, heeft het in vergelijking met een subregio waar al wel een bepaalde vorm van positieve samenwerking bestond zoals in een pilootregio, een minder gunstige vertrekpositie en vraagt vaak ook meer tijd om resultaten te boeken. Ten vierde zien we het typische versnellen en vertragen dat aan netwerken eigen is: er zijn periodes waarin er veel en/of goed vergaderd wordt, met brede deelname en rond concrete thema's, maar er zijn ook periodes waarbij er weinig of niet vergaderd wordt, bijvoorbeeld wegens gebrek aan draagvlak of onvoldoende interessante thema's. Dit zal variëren van netwerk tot netwerk, maar is in essentie normaal: een netwerk heeft zelden of nooit een permanent en stabiel niveau van werken. Ten zesde leert de vergelijking ons dat er voor bepaalde instrumenten meerdere pistes van implementatie mogelijk zijn, zoals in het geval van cliëntoverleg, die beiden tot resultaat kunnen leiden (in de zin van het creëren van de mogelijkheid voor dergelijk overleg). Er is dus meer dan één weg naar het gewenste resultaat, zoals blijkt, wat ook pleit om bij implementatie voldoende marge voor subregionaal maatwerk te voorzien. Tot slot zien we ook dat netwerken een eigen dynamiek kunnen gaan ontwikkelen die ruimer gaat dan de door de Vlaamse overheid gedefinieerde opdrachten. Een netwerk dat zelf meerwaarde gaat zien in de samenwerking en zelf nieuwe thema's uitwerkt, beschikken doorgaans over meer draagvlak en slagkracht dan een netwerk waar dit niet het geval is.

7.8 Reflectie/conclusie netwerken RTJ en zijn instrumenten

Het algemeen gevoel dat de ervaringen van de netwerkliden nalaten is dat de netwerkstructuren nog te weinig meerwaarde hebben opgeleverd voor hun belangrijkste doelgroep, namelijk de hulpverleners en de cliënten. Dit tast hun motivatie aan en bemoeilijkt het rekruteren van nieuwe geëngageerde leden. Desondanks herkennen de leden zich echter nog steeds in de problematieken die IJH aansnijdt en in de opdrachten die ze daarrond gekregen hebben. Men ervaart de aansturing (kaders) en de

instrumenten die IJH hen aanbiedt als welgekomen en waardevolle handvaten om van daaruit te vertrekken met het netwerk. Zoals ook uit eigen praktijkrapportages van IJH gebleken is, is de wil om samen te werken rond de thema's van IJH nog steeds aanwezig. De probleemgebieden waar IJH rond werkt is nog steeds brandend actueel (wat een deel van de frustratie 12 jaar na de maatschappelijke beleidsnota verklaart).

De netwerkstructuren als decretaal bepaald beleidsinstrument worden over het algemeen als ondersteunend en positief gezien. Het voornaamste probleem in beide regio's is echter dat de netwerken het gevoel hebben dat de lokale dynamieken niet voldoende ruimte hebben om zich te manifesteren⁶². Processen worden stopgezet of weggetrokken, beperkte vergadertijd wordt ingevuld met informatiedeling waarvan men niet altijd goed weet wat ermee aan te vangen, enz. Het feit dat het debat rond gedeelde zorg in het netwerk Waas en Dender nu tot stand is gekomen, is niet toevallig. Vele opdrachten voor de netwerken vanuit IJH staan op een laag pitje wegens lopende (adviezen toegankelijkheid, cliëntoverleg) of omdat ze weggehaald zijn naar hoger niveau (maatschappelijke noodzaak). Nu hadden de netwerken even de tijd om voor zichzelf uit te zoeken waar hun gemeenschappelijkheid ligt, en wat ze voor elkaar kunnen betekenen – als het ware een periode voor zelfreflectie.

De manier waarop het netwerk aangestuurd wordt in verband met de uitvoering van de opdrachten lijkt in de netwerken vragen op te roepen. Er heerst een verwarring en onduidelijkheid over de rol en de functie van de netwerkstuurgroep, aangezien de regie steeds vaker overgenomen wordt door IJH op een hoger niveau. Men heeft het gevoel weinig controle of verantwoordelijkheid te hebben/krijgen over eigen processen, omdat er regelmatig processen halfweg weggetrokken worden. Zoals één van de leden aangeeft: "*netwerken en hiërarchie gaan niet samen*". Ofwel zijn ze een uitvoeringsorgaan van een hogere macht, ofwel zijn ze een netwerk waarin een gemeenschappelijke problematiek de "driving force" is. Er is ook een gebrek aan een langetermijnperspectief en eventuele middelen waarmee gewerkt kan worden.

⁶² We doen in deze analyse geen uitspraak in welke mate dit wel een goede zaak zou zijn vanuit de optiek van de Vlaamse overheid, die ook regio-overschrijdend bepaalde standaarden en resultaten wil bereiken. Dit perspectief is echter ook relevant in dit debat en brengen we later in het onderzoek in.

8 Netwerk crisisjeugdhulp vanuit netwerkperspectief en het hulpprogramma vanuit ketenperspectief

8.1 Het crisisnetwerk vanuit een netwerkmanagementperspectief

Versillende instrumenten werden zowel vanuit Vlaanderen als vanuit de regio ingezet met als doel het hulpprogramma crisisjeugdhulp uit te werken. Zowel vanuit Vlaanderen als vanuit het Antwerpse werden een aantal *instrumenten* ingezet die inspelen op ideeën en percepties als instrumenten die inspelen op interacties.

8.1.1 Instrumenten op Vlaams niveau die inspelen op ideeën en percepties

De richtlijn met betrekking tot dossiervorming van december 2005 is een voorbeeld van hoe de Vlaamse overheid de ideeën en percepties op regionaal niveau in een bepaalde richting wil duwen. De richtlijn beschrijft hoe de hulpprogramma's binnen het netwerk vorm kunnen krijgen en hoe er een 'dossier' ingediend kan worden. In dit dossier dient men per netwerk het engagement van voorzieningen in de regio weer te geven en kan men een aanvraag indienen voor een aanvullende subsidiëring indien er middelen beschikbaar zijn. Met het *positioneringschema* (zelfde richtlijn) schuift men naar voor welke type van voorziening of werkvorm aan bepaalde opdracht binnen het hulpprogramma kan opnemen. De richtlijn zet (op zachte wijze) de netwerken aan het denken over hun eigen engagement. Door de engagementen uit te schrijven in een dossier, wordt ook transparant gemaakt wie inzet en wie niet.

Ook met de *halfjaarlijkse praktijk- en evaluatierapportages*, speelt de Vlaamse overheid onrechtstreeks in op percepties. In een overkoepelend Vlaams rapport worden immers de prestaties van alle netwerken naast elkaar gezet.

8.1.2 Instrumenten op Vlaams niveau die inspelen op interacties

Ten eerste zien we dat IJH met *krachtlijnen, ministeriële omzendbrieven, uitvoeringsbesluiten en het convenant* een aantal engagementen vanuit sectoren en voorzieningen probeert vast te leggen⁶³. Met de krachtlijn voor de verdere uitbouw van het hulpprogramma (oktober 2006) wordt een duidelijke *oproep gedaan tot engagement* en bepaalt men een *structurele bijdrage* door Crisis hulp aan Huis (CaH) en de O.O.O.C.'s (via ministeriële omzendbrief). Ook met het convenant van oktober 2007 probeert men aan de hand van de *40-40-20 regeling*⁶⁴ de inbreng vanuit de sectoren BJB, K&G en VAPH vast te leggen en de rol van het CLB en het CGG uit te klaren. In de loop van 2009 werd vanuit het VAPH ook gestart met het ontwerp van een *uitvoeringsbesluit* waarin

⁶³ Zie werkmap IJH:142 en verslag 20/10/05

⁶⁴ Initieel bood men vrijwillig plaatsen aan. Maar omdat men zag dat enkel CKG's en BJZ vrijwillig verzekerde opvang bood, voerde men de 40/40/20 regel in om druk te zetten op VAPH om ook bedden aan te bieden.

vergoedingen voor een engagement vanuit VAPH voorzieningen verzekerd moet worden, bovenop de bestaande stimuli.

Er worden op verschillende tijdstippen en op verschillende manieren *middelen* vrijgemaakt ter ondersteuning van een concrete bijdrage vanuit voorzieningen voor het hulpprogramma. Via de krachtlijn van oktober 2006 wordt er voor de eerste keer middelen vrijgemaakt voor de meldpunten waardoor Antwerpen stad 2 VTE's kan aanwerven. Via het convenant (okt. 2007) en een richtlijn van het managementcomité (feb. 2010) worden er opnieuw middelen vrijgemaakt voor meldpunten en vergoedingen.

Al deze instrumenten spelen in op de verhoudingen, de engagementen en bijdragen van partners in het netwerk en kunnen ondergebracht worden onder de noemer 'constitutional reform'. Immers, wanneer er middelen ingezet worden heeft dit een invloed op hoe de actoren zich verhouden ten opzichte van elkaar.

8.1.3 Instrumenten op regionaal niveau die inspelen op interacties

In Antwerpen vinden we een mooi voorbeeld van *selectieve activatie*. De voorzitter van de netwerkwerkstuurgroep gaf aan voorzichtig te zijn in de selectie van de actoren die deel uitmaken van de stuurgroep. *"Er was ook zo iets van, degene die het effectief gaan moeten doen, gaan ook degene zijn die gaan bepalen wat er moet gebeuren. Dus we gaan niet te veel vreemden of externen uitnodigen die dan aan ons gaan zeggen hoe we het moeten doen, versta je de nuance? Als die ook een beslissingsrecht krijgen, of een sturing krijgen, dan zou het wel eens kunnen dat de partijen die effectief niets moeten inzetten in het netwerk, mee gaan bepalen wat de andere voorzieningen gaan moeten doen. Dus daar was men wel wat voorzichtig in..."* (A07:11).

Ook was de keuze van de eerste *voorzitter* van het crisisnetwerk Antwerpen een bewuste keuze. De voorzitter werd immers gevraagd door het regioteam IJH op basis van twee argumenten. Ten eerste lag het voorzitterschap voor andere sectoren moeilijker of gevoeliger. Ten tweede had de voorzitter reeds een zekere loyaliteit getoond tijdens de pilootfase. Zij was de trekker van de kandidatuur van Antwerpen als pilootregio en was voorzitter van werkgroep 'toegangspoort' in pilootfase. Vanuit IJH wist men dat ze achter het ideeëngoed van Integrale Jeugdhulp stond. Ze kende de sociale kaart van de regio Antwerpen en was royaal genoeg met Brussel.

Vanuit het Antwerpse werd ook een overlegstructuur – het *praktijkoverleg* – in het leven geroepen met als doel casusgerelateerde conflicten snel te ontmijnen. Deze vorm van overleg kan aan de hand van een bepaalde procedure aangevraagd worden en legt daarmee formeel enkele afspraken vast tussen de actoren.

Met de *bilaterale samenwerkingsovereenkomsten* (een mooi voorbeeld van een hard instrument) legt het crisisteam met elke betrokken partner enkele concrete afspraken vast over doorverwijzing en de crisishulpverlening. De taken van elke partner worden uitgeklaard om latere misverstanden te vermijden en de relaties tussen de partners te stroomlijnen.

8.2 Stimulerende en belemmerende factoren

Zoals eerder vermeld, wordt het crisishulpprogramma en het crisisnetwerk als een van de meest succesvolle verwezenlijkingen van Integrale Jeugdhulp gezien. Welke factoren

hebben dit succes gestimuleerd? Zijn er ook nog belemmerende factoren die een optimale werking van het hulpprogramma en het netwerk bemoeilijken?

8.2.1 Stimulerende factoren in de werking van de netwerkstructuren en het hulpprogramma als keten

Een belangrijke factor die het succes van het netwerk mee bepaald heeft is de *eenduidigheid over de regievoering* op regionaal niveau (functie van gemandateerde kerngroep, netwerkstuurgroep, regionale stuurgroep). Ondervraagde respondenten gaven aan dat met betrekking tot het hulpprogramma, er duidelijke afspraken zijn gemaakt qua aansturing. Dit proces is echter een geleidelijk proces geweest. In de beginperiode is veel tijd geïnvesteerd om de relaties en verhoudingen duidelijk te krijgen.

Op netwerkniveau bleek wel dat de stafmedewerker (procesbegeleider) en de aansturing vanuit IJH positief geëvalueerd wordt. Voor de respondenten is de stafmedewerker als neutrale en onafhankelijke partij nodig om te bemiddelen en partijen samen te brengen. De rol van Integrale Jeugdhulp is belangrijk voor het opvolgen en ondersteunen van het netwerk, maar ook voor het onderhandelen met de betrokken partijen op elk niveau.

In het hulpprogramma als vorm van ketensamenwerking is het expliciteren van het *primair proces* erg belangrijk. In het hulpprogramma wordt een *duidelijk proces omschreven* waarin duidelijk kan aangegeven worden wie welke rol waarin speelt en wie welke taak op zich neemt. Dit werd in Antwerpen bereikt door de kwaliteitseisen en dossiervorming, door de ervaring die opgedaan werd in de pilootfase en het draaiboek dat daaruit voortgekomen is, en door de bilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen het crisisteam (meldpunt) en elke bijdragende actor. Er zijn op meerdere niveaus *afspraken* gemaakt over ieders bijdrage aan de samenwerking die *formeel zijn vastgelegd*. Er is een samenwerkingsprotocol opgesteld tussen alle betrokken partners. Daarbovenop werden er *bilaterale afspraken/contracten* afgesloten tussen elke partner en het crisisteam (hoe gaat het crisisteam te werk, hoe verloopt de SW met de partner, op welke manier zal de doorverwijzing gebeuren?). In de bilaterale overeenkomsten wordt een soort van procedure vastgelegd over hoe men te werk gaat in de SW tussen die twee partner (A07, A08).

Er is voortdurend de *mogelijkheid tot evaluatie, zelfreflectie en bijsturing*. Zowel vanuit Vlaanderen als vanuit het regioteam stuurt men aan op regelmatige evaluatie en terugkoppeling, dit zowel op beleids- als praktijkniveau, zodanig dat het hulpprogramma kan bijgestuurd worden. In Antwerpen duikt wel af en toe de frustratie op omdat zij vaak moeten wachten tot de andere regio's bijbenen alvorens de bijsturing komt (bvb voor vorming van personeel, en aanpassingen aan het registratiesysteem) (A07, A08). Ook verloopt de doorstroming van de feedback niet altijd optimaal (zie verder).

In het kader van opvolging vanuit het beleid en vanuit het hulpprogramma, werd er vanuit de Vlaamse Overheid een gestructureerd *systeem van informatiedeling* ontwikkeld. Het *registratie-instrument van het crisishulpprogramma* werd vastgelegd in de richtlijn van december 2005 en in het convenant van oktober 2007. Dit systeem wordt in realiteit echter niet gebruikt om informatiedeling *tussen* de voorzieningen te stroomlijnen, zo stellen de respondenten. De informatie wordt in het systeem ingebracht door de voorzieningen omdat ze enkel dan aanspraak kunnen maken op een vergoeding

voor geleverde inspanningen. Het is dus een deel van de procedure om een vergoeding te kunnen aanvragen. De informatie zelf wordt voornamelijk gebruikt op beleidsniveau voor evaluatie en monitoring. Hoewel een systeem van gestructureerde informatiedeling een belangrijk kenmerk is van een succesvolle ketensamenwerking, draagt dit systeem weinig bij tot de ketensamenwerking. De informatiestroom is in Antwerpen immers voornamelijk eenrichtingsverkeer naar de Vlaamse Overheid.

Voor de partners in de keten is, ons inziens, het *crisisteam -18* als centrale speler ook een belangrijke succesfactor. Het team van vijf medewerkers vormt, ondanks het feit dat men initieel ingezet werd vanuit het CAW en gehuisvest is in een CAW, een *aparte onafhankelijke entiteit* in het hulpprogramma. Zoals de projectcoördinator het zelf verwoordt, aanschouwen zij IJH als hun directe werkgever en niet het CAW. Zij proberen zo sectorneutraal mogelijk in relatie te treden met de andere partners in de keten.

8.2.2 Belemmerende factoren op de werking van de netwerkstructuren

Drie factoren konden gedestilleerd worden uit de gesprekken met actoren in de netwerken Waas en Dender en Antwerpen. Ten eerste hebben respondenten het gevoel dat de **informatiedoorstroming** vanuit de netwerken niet optimaal gebeurt. *“De grootste kritiek was dat de kritiek die van onder uit kwam gecensureerd werd en door de beleidsmedewerkers op een gekuiste manier doorgegeven werd aan Brussel. Daardoor is de echte kritiek die er leefde en die gezond was, niet doorgedrongen tot in het Brusselse”* (A07:16). Men had/heeft het gevoel dat er niet altijd geluisterd werd/wordt naar signalen van onder uit (bvb bij registratie-instrument van de crisisnetwerken, toegangspoort, D-document (A07)). Ondanks het participatieve discours van Integrale Jeugdhulp, hebben de leden op netwerkniveau nog steeds moeite met de manier waarop bepaalde dingen gestalte hebben gekregen.

Een tweede element is het **aansturen vanuit Vlaanderen**. Ook in de netwerkstructuren van het crisisnetwerken stelde men zich vragen over verantwoordelijkheden en aansturen. Na de pilootfase heeft men in Antwerpen een aantal processen opnieuw laten beginnen met opnieuw inspraak van onder uit. Wanneer IJH in een later stadium de richtlijnen en krachtlijnen lanceert, neemt men opnieuw verantwoordelijkheden weg uit de netwerken zonder rekening te houden met het al gelopen proces (A07). En omgekeerd, wanneer er op centraal niveau knopen moeten doorgemaakt worden omdat het probleem de regio's overstijgt, dan blijven beslissingen lang uit (A08)⁶⁵. De onduidelijkheid over wie stuurt nu wat aan, en wie draagt nu waarover de verantwoordelijkheid, tast de motivatie van de leden aan.

Een laatste element is het **sectoraal denken**. Ondanks de intersectorale structuren en de neutrale profilering van het crisisteam, blijft het sectoraal denken en het eigenbelang de implementatie van Integrale jeugdhulp belemmeren. Sectoren worden uiteindelijk

⁶⁵ Bijvoorbeeld bij probleem van aanmelding waarbij jongeren in andere regio gedomicilieerd is dan de regio waar problematiek zich voordoet (bvb school). Moeten jongeren geholpen worden in regio waar probleem zich voordoet of in regio waar hij gedomicilieerd is?

sectoraal aangestuurd, en men kijkt, denkt, en handelt nog steeds vanuit de eigen opdracht en de eigen doelgroep (A08).

9 Concluderende reflectie over de netwerkstructuren in IJH

Wanneer men het crisishulpprogramma bekijkt vanuit een bestuurskundig oogpunt, en een vergelijking maakt met de opdrachten en aansturing van het netwerk Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp, dan springen een aantal zaken meteen in het oog.

Onderstaande tabel maakt een vergelijking tussen beide netwerken en hun instrumenten.

Tabel 6: vergelijking netwerk RTJ met netwerk Crisisjeugdhulp

Netwerk crisisjeugdhulp en het hulpprogramma crisisjeugdhulp	Netwerk RTJ en de opdrachten rond toegankelijkheid en hulpcoördinatie ⁶⁶
Ondanks het feit dat het subsidiariteitsprincipe een belangrijke plaats inneemt in het programma, werd er ook een bijkomend aanbod gecreëerd door middelen te voorzien voor de meldpunten. Het crisishulpprogramma is daarmee gedeeltelijk een verhoging van de hulpverleningscapaciteit.	Er moet beter worden samengewerkt zonder veel extra middelen. Met de netwerken RTJ doelt men meer op een reorganisatie van de rechtstreeks toegankelijke dienstverlening van onder uit. Men wil een betere coördinatie of stroomlijning van het huidige, bestaande aanbod.
Vraagt niet veel verandering van de organisaties en sectoren, want biedt een bijkomend iets dat ingewerkt werd in bestaande hulpverlening. "Koepels en administraties hebben hier weinig mee te maken" (A01).	Stelt bestaande structuren en huidige werking in vraag (A01).
Duidelijk kader voor hulpprogramma (vier functies), doordacht opgebouwd, geformaliseerde afspraken, duidelijke doelgroep, concreet resultaat voor ogen (A06, A01).	Doelstellingen van RTJ blijven vaag: waar staat het netwerk voor? Wat mag men verwachten? Men heeft geen duidelijk, concreet en meetbaar resultaat voor ogen. Effecten van inspanningen RTJ zijn veel moeilijker op te volgen. Het is geleidelijk veranderingsproces.
De <i>gemeenschappelijkheid</i> tussen de diensten is duidelijker zichtbaar: cliënten in crisissituaties. De win-win situatie voor alle betrokken partners (cliënten en hulpverleners) is veel duidelijker.	RTJ zit meer op de achtergrond te werken, op een hoger, abstracter en vrijblijvender niveau, gericht naar een potentiële cliënt of naar de verbetering van de contacten met de cliënt (A07).

⁶⁶ Opgelet: de netwerkstuurgroep Antwerpen stad is slechts zijdelings betrokken geweest bij de uitbouw van cliëntoverleg als instrument van IJH. Wanneer zij denken aan RTJ, dan zien zij enkel de opdrachten rond toegankelijkheid en verwijzing.

<p>Naast ook "zachte" instrumenten (inspelen op percepties, waarden en normen), zien we meer inzet van "harde instrumenten" (formeel en concreet vastleggen van afspraken). Vooral met betrekking tot engagementen van voorzieningen in het hulpprogramma, wordt er druk gezet door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Positioneringsschema als sectorale leidraad voor de voorzieningen (zacht) • Financiële prikkels (vergoedingen en financiering van de meldpunten), vastgelegd in een wijziging van het decreet, het convenant en het uitvoeringsbesluit (hard). • Werkafspraken en richtlijnen (dossievorming waarin engagementen weergegeven moeten worden en een aanvraag gedaan kan worden voor subsidiëring) (zacht) • Uitvoeringsbesluiten (VAPH), ministeriële omzendbrieven en decreet (art. 17⁶⁷) waarin structurele engagementen van sectoren vastgelegd worden (hard) • 40/40/20 regeling • Elektronisch registratiesysteem (zacht) 	<p>Voor toegankelijkheid en verwijzing worden meer "zachte instrumenten" (inspelen op waarden en normen) ingezet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitseisen in intersectorale richtlijnen • Draaiboek met kwaliteitseisen <p>Voor cliëntoverleg zien we wel weer "hardere" instrumenten: ministerieel besluit met middelen, procedure, vergoedingen, vastleggen van regie bij provincies, ...</p>
---	--

Wanneer beide netwerken naast elkaar afgezet worden, vallen de vele inspanningen die sectoren en Integrale jeugdhulp leverde voor de inzet van het hulpprogramma meteen op. Gelijkaardige instrumenten worden ook ingezet voor het model van cliëntoverleg. Voor beide werkinstrumenten was de Vlaamse Overheid nadrukkelijker aanwezig in de netwerken op regioniveau. Verder is het ook duidelijk dat het crisishulpprogramma - en ook het cliëntoverleg - een bijkomend of complementair instrument aanlevert voor de jeugdhulpverlener. Het hulpprogramma biedt een bijkomend hulpaanbod aan de jongeren, gebaseerd op bijkomende middelen en al aanwezige hulpmodules. Het cliëntoverleg is een complementaire overlegvorm waarop jeugdhulpverleners beroep kunnen doen. Voor de opdrachten rond toegankelijkheid en verwijzing wordt er van de voorzieningen een andere inspanning verwacht. Men dient zijn eigen werking door te

⁶⁷ "Als een jeugdhulpaanbieder, op verzoek van een regionale stuurgroep en na goedkeuring door het Managementcomité, een beperkte capaciteit vrijhoudt in het raam van de opdracht van het netwerk crisisjeugdhulp, vermeld in artikel 16, tweede lid, 1°, wordt die capaciteit geacht volzet te zijn voor de toepassing van de sectorale regelgeving met betrekking tot erkenning en subsidiëring van die jeugdhulpaanbieder" Artikel 17, decreet betreffende Integrale Jeugdhulp, 7 mei 2004.

lichten en in vraag te stellen, knelpunten te delen met andere partners en een gemeenschappelijkheid daarin te vinden. Dit is een proces dat tijd vraagt en waar de Vlaamse Overheid weinig vat op heeft.

Deel III: Conclusie en bedenkingen

Tot slot nog enkele bedenkingen en concluderende opmerkingen. Het is echter belangrijk om deze reflectie te lezen als 'work in progress': het onderzoek loopt nog, moet nog verder aangevuld en verfijnd worden, en zal dus nog tot een aangepaste eindrapportage leiden. Dit stuk is met andere woorden te lezen als een eerste poging om op hoofdlijnen een aantal inzichten te formuleren, maar is niet voor citatie.

10 Enkele algemene reflecties

Het '*wegtrekken van opdrachten*', zoals dat in de netwerken wordt verwoordt, verwijst naar de wijzigingen in de opdracht van de netwerken door de regelmatige tussenkomst van een richtlijn, het convenant, afbakening van prioriteiten, een instrument, of het feit dat IJH een instrument loskoppelt van de verantwoordelijkheid van het netwerk en via sectoren ingang wil proberen laten vinden. Gezien vanuit het oogpunt van strategische planning, maar ook vanuit het ontwikkelingsperspectief van netwerken, betekent dit dat de netwerken steeds opnieuw moeten beginnen met stap één: analyse van de situatie, vinden van gemeenschappelijkheid, uitstippelen van concrete acties, ... Logischerwijs worden daardoor concrete resultaten voor de voorzieningen uitgesteld.

Wanneer we ditzelfde proces bekijken vanuit een netwerkmanagementperspectief, zien we dat de voortdurende input van bovenaf het manifesteren van de netwerkkenmerken (uitkristalliseren van afhankelijkheden, van de hulpbronnen die onderwerp zijn van afhankelijkheid, afbakenen van het publiek doel dat men met het netwerk wil bereiken) vertraagt. Daardoor blijft het overleg in de netwerkstuurgroep nog te vaak op het niveau van ad-hocoverleg rond een hiërarchisch aangestuurde opdracht, en blijft (bottom-up aangestuurde) netwerksamenwerking rond een bepaald thema uit.

Met betrekking tot de opdrachten van de netwerken zien we duidelijke verschillen tussen instrumenten zoals het crisishulpprogramma en het cliëntoverleg en instrumenten zoals het draaiboek en de verwijsafspraken. Waar de eerste twee instrumenten hulpverleners een bijkomend hulpmiddel aanbieden, vraagt men bij de twee laatste instrumenten een veel kritischere zelfreflectie van de voorzieningen. Wil men hier op inspelen, dienen een aantal randvoorwaarden voldaan te zijn:

- toegankelijkheid of verwijzing worden bij de voorzieningen ervaren als een (prioritair) probleem,
- voorzieningen en hulpverleners zijn bereid om eigen werking door te lichten en de resultaten te delen in het netwerk,
- de knelpunten die naar boven komen, kunnen efficiënter aangepakt worden in een netwerk dan individueel,

- het probleemgebied kan aangepakt worden op regioniveau en is geen sectoraangelegenheid,
- alle cruciale spelers zijn bereid tot samenwerking en engagementen die een eventuele impact kunnen hebben op de organisationele filosofie van de voorziening.

Uit de interviews met de leden van het netwerk kwam een belangrijke belemmerende factor voor het welslagen van de doelstellingen van IJH steeds terug, namelijk *het persoonsgebonden effect van de netwerken*. Het positieve effect van de netwerkstructuren is voornamelijk op het niveau van de leden van de netwerkstuurgroep te vinden, maar laat zich moeilijk vertalen naar de werkvloer. Ten eerste zijn de randvoorwaarden voor netwerksamenwerking (elkaar vertrouwen, elkaar kennen) wel (gedeeltelijk) voldaan in de netwerkstuurgroep, maar nog steeds niet in het ruimere netwerk en zeker niet onder de hulpverleners die tenslotte het cliëntoverleg moeten aanvragen, de doorverwijzing moeten doen, enz. De belemmerende factor van *moeilijke communicatie* vanuit het netwerk naar de achterban - ook frequent aangehaald door de respondenten - sluit hier bij aan. De netwerkstuurgroep RTJ zou op zijn beurt, als regisseur van het ruimere netwerk, netwerkmanagementinstrumenten moeten kunnen aanwenden om optimale condities te creëren waarbij gewerkt wordt aan het vertrouwen onder de hulpverleners van de verschillende sectoren. Zo dient de informatiedoorstroming onder de hulpverleners te verbeteren. In het huidige tijdperk van informatisering kan bijvoorbeeld een elektronisch kennisplatform voor jeugdhulpverleners interessant zijn.

Door het zwaar aansturen van bovenuit ontbreekt het in de netwerken in een zekere mate aan *een autonoom leer- en ontwikkelingsproces*. Leden in het netwerk erkennen nog te weinig hun onderlinge afhankelijkheid en krijgen nog te weinig ruimte om die afhankelijkheidsrelaties te onderkennen. Vooral het helder krijgen van gemeenschappelijke doelstellingen en het aanwakkeren van een gezamenlijke ambitie die alle partners motiveert is belangrijk. Er zijn heel veel technieken en strategieën die vanuit IJH (top-down) ingezet worden om interacties en ideeën vorm te geven in de netwerken. Dat laat echter weinig mogelijkheden voor de netwerken om de eigen interacties te structureren, en om het netwerk - en eventuele ketens daarin - vorm te geven. Waar stimuli van buitenaf een netwerk wel kunnen doen bewegen, is onvoldoende ruimte laten voor een autonome invulling (bvb. door een te sterke sturing van bovenaf) echter een rem voor de dynamiek, de doorwerking en het draagvlak.

Ten slotte, door de beperkte vergadertijd is het noodzakelijk om te vermijden dat netwerken overladen worden met teveel opdrachten die gelijktijdig uitgevoerd moeten worden⁶⁸. Hier is de boodschap om voldoende selectief te zijn en voldoende met duidelijke prioriteiten te werken, zonder deze voortdurend van bovenaf bij te sturen of te veranderen. Flexibiliteit is belangrijk, maar voldoende continuïteit voor het kunnen uitwerken van die prioriteiten eveneens.

⁶⁸ Hier wordt ook een opmerking over gemaakt in een van de eerste vergaderingen van de NWSG Antwerpen Stad (06/12/14)

11 Reflecties met betrekking tot de rol van de Vlaamse overheid

Met betrekking tot ketens en netwerken neemt de *overheid* steeds een bijzondere positie in. Zij kan ofwel (1) bestaande netwerken (bottom-up) ondersteunen, ofwel (2) keten en netwerkstructuren initiëren en faciliteren (top-down). Voor welke optie zij ook kiest, in beide gevallen neemt zij een ambigue positie in. Enerzijds heeft de overheid als doel acties tussen actoren aan te sturen/te coördineren met het oog op een betere (efficiëntere) dienstverlening. Anderzijds heeft zij geen volledige controle over het verloop van de beleidsuitvoering; de autonome actoren die in het netwerk zitten beschikken nog steeds over de mogelijkheid om zich in belangrijke mate af te sluiten voor elke sturing van buitenaf, en dit op verschillende niveaus. Hoewel de overheid beschikt over bijzondere bevoegdheden zoals regelgeving, vergunningverlening en financiële middelen, is zij zelden sterk genoeg zijn om de beleidsuitvoering naar haar hand te zetten zonder hiermee rekening te houden (TNO, 2002). Deze ambigue positie komt bij het beleidsproces van Integrale Jeugdhulp erg duidelijk naar voor en de frustratie is merkbaar bij beide partijen.

Zoals aangegeven in de literatuur kunnen overheden verschillende rollen en verantwoordelijkheden opnemen ten opzichte van de ketensamenwerking (BMC, 2002). Ten eerste is er de *ordenende rol*. De overheid heeft de verantwoordelijkheid duidelijk te maken wie waarvoor verantwoordelijk is en nieuwe relaties te organiseren. Voor de netwerken op regioniveau is dit erg belangrijk. Omdat IJH een incrementeel proces is, worden verantwoordelijkheden regelmatig aangepast en veranderd, wat onduidelijkheid schept op regioniveau. Ten tweede heeft de overheid een *voorwaardenscheppende rol*. Middelen dienen vrijgemaakt te worden en ruimte moet gecreëerd worden voor effectieve oplossingen. Een groot deel van het succes van de crisishulpprogramma's kan terug te brengen zijn naar deze rol die de Vlaamse overheid op zich nam. Een derde rol die de overheid kan opnemen is de *sturende rol* (MBKZ, 2005; BMC, 2002). Een overheid kan op een aantal manieren de samenwerking tussen autonome actoren ondersteunen en sturen. Deze zijn (MBKZ, 2005:33):

- het afbakenen van maatschappelijke prestaties en het maken van afspraken hieromtrent met voorzieningen;
- het formuleren van duidelijke randvoorwaarden en definiëren van de functionaliteiten van de samenwerking;
- partners stimuleren tot samenwerking via prestatie-indicatoren en het belonen van beste prestatie;
- beter afstemmen van 'geschotte' financieringsstromen op de totale dienstverlening die een cliënt doorloopt;
- het verder uitbouwen en financieren van een gemeenschappelijke ICT infrastructuur;
- het verder uitbouwen van netwerken voor *kennis- en kwaliteitsontwikkeling* door het stimuleren en ondersteunen van pilootprojecten en proeftuinen of door het ontwikkelen van indicatoren.

Door het opnemen van gemeenschappelijke gegevensverwerking als beleidslijn probeert IJH de samenwerking aan te sturen. Helaas zijn er tot heden nog weinig resultaten in geboekt. In het crisishulpprogramma werd een gemeenschappelijk ICT-systeem uitgebouwd, maar kwam de toepassing ervan de betrokken voorzieningen in het netwerk nog te weinig ten goede. Ook met betrekking tot het uitbouwen van kennis- en kwaliteitsontwikkeling via de netwerken werden heel wat inspanningen geleverd. Maar ook hier lijken de inspanningen zijn doel te missen op netwerkniveau. De kennisontwikkeling leidt tot een overaanbod waarin men het overzicht verliest. Ook ondergaat input van onderuit een 'vervlaamsing' waardoor dat er – wanneer het een aantal maanden later opnieuw in de netwerken gelanceerd wordt – een proces van vervreemding optreedt. Integrale jeugdhulp laat met betrekking tot deze rol nog enkele belangrijke kansen onbenut ten aanzien van de netwerken. Een laatste rol die de overheid kan opnemen is de *controlerende rol of toezichhoudende rol* (Van Duivenboden e.a. 2000).

12 Referenties

Wetteksten, regelgeving, richtlijnen, evaluaties.

Integrale Jeugdhulp. (december 2005). *Richtlijn met betrekking tot dossiervorming in het kader van het hulpprogramma crisisjeugdhulp.*

Integrale Jeugdhulp. (oktober 2006). *Krachtlijnen voor de verdere uitbouw van het hulpprogramma jeugdhulp.*

Integrale Jeugdhulp. (23 oktober 2006). *Intersectorale richtlijn met betrekking tot de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.*

Integrale Jeugdhulp. (31 oktober 2007). *Gericht kiezen voor het samen opnemen van verantwoordelijkheid. Convenant voor de realisatie van intersectorale samenwerking in het kader van de integrale jeugdhulp 2007-2009.*

Integrale Jeugdhulp. (19 december 2007). *Richtlijn coördinatie en continuïteit van de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.*

Integrale Jeugdhulp. (22 februari 2010). *Praktijkrapport cliëntoverleg, 2009.* Rapport voorgelegd aan het Managementcomité Integrale Jeugdhulp van 22 februari 2010.

Integrale Jeugdhulp. (19 april 2010). *Praktijkrapport hulpprogramma's crisisjeugdhulp IJH in Vlaanderen over de periode 01-01-2009 tot 31-12-2009.* Rapport zoals voorgelegd aan het Managementcomité Integrale Jeugdhulp.

Integrale Jeugdhulp. (1 mei 2010). *Werkmap Jeugdhulp.* Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Brussel.

Integrale Jeugdhulp. Verslaggeving van de netwerkstuurgroep en werkgroepen Waas en Dender, provincie Oost-Vlaanderen over een periode van 2006 tot 2010.

Integrale jeugdhulp. Verslaggeving van de netwerkstuurgroep en gemandateerde kerngroep Antwerpen Stad, provincie Antwerpen, over een periode van 2006 tot 2010.

Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2008.) *Ministerieel besluit van 18 april 2008 houdende de toekenning van een subsidie aan de vijf Vlaamse provincies en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de organisatie van externe ondersteuning voor complexe cliëntdossiers in de zes regio's Integrale Jeugdhulp (B.S. 15.V.2008).*

Vlaams Parlement. (2004). *Decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp.* Stuk 2056 (7 mei 2004).

Vlaams Parlement. (1999). *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg.* Stuk 1354 (31 maart 1999).

Vlaamse Regering. *Besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp* (B.S.6.X.2004)

Vlaamse regering. *Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp*, (B.S. 23.II.2006)

Artikels en andere publicaties

Bestuur & Management Consultants (BMC), de Verbinding & Berenschot Procesmanagement. (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MBZK). (2005). *Doen of laten? De rol van het Rijk bij ketenvorming*. Den Haag.

Puttaert, M. & Vandekeybus, M. (2009). "Zorgen dat de puzzel past. Het cliëntoverleg IJH: een instrument voor hulpcoördinatie". In: De Koster, K., De Man, L., De Vos, K., Denoix, K. & Roose, R. (2008). *Handboek Integrale Jeugdhulp*. Brussel: Uitgeverij Politea.

TNO. (2002). *Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag) werklozen*. Hoofddorp: TNO.

Van Dongen, Th. & Deboutte, D. (2009). *Netwerkontwikkeling voor jongeren met een complexe psychosociale problematiek*. Provinciale Stuurgroep Bijzondere Jeugdbijstand Dienst Welzijn, provincie Antwerpen.

Bijlage: Opmerkingen in de kantlijn

Wanneer we het analyseproces en de gegevensverzameling voor dit onderzoek overschouwen, stellen we vast dat het moeilijk is om te traceren wat door wie geïnitieerd is. Bij de lezing van de richtinggevende documenten van IJH ontstaat de indruk dat alles wat de netwerken doen door IJH aangestuurd werd: van kennismaking tot omgevingsanalyse, elk instrument dat geïntroduceerd is en uitgevoerd is, enz. Waar Waas en Dender verschilt van Antwerpen, is dat de eerste een grotere eigen invulling geeft aan haar bestaan. Waas en Dender doet meer dan datgene wat van hen verwacht wordt en nemen zelf de vrijheid om een eigen dynamiek te ontwikkelen. Antwerpen lijkt zich als netwerk eerder te beperken tot het louter uitvoeren van wat IJH hen opdraagt, zonder een drang om het netwerk te gaan gebruiken voor andere, eigen doeleinden.

IJH gebruikt veel methodieken en stimuli om de netwerken als uitvoeringsinstrument te sturen. Enerzijds lijkt dat relatief succesvol, in de zin dat er werk wordt gemaakt van het uitvoeren en implementeren van de Vlaamse methodieken. Anderzijds lijkt er ook een leemte, omdat IJH soms onduidelijk is over de precieze finaliteit van de netwerken: zijn het enkel uitvoeringsinstrumenten, of wordt er ook een dynamiek van onderuit verwacht en hoe verhouden beide zich dan precies tot elkaar? Als er bijvoorbeeld vergaderingen worden opgeschort of op een laag pitje gezet, geeft dat de boodschap aan de netwerkleden dat IJH niet mikt op meer.

Met name vanaf halverwege 2006 zien we in de tijdslijn een duidelijker aansturen en richting geven van de netwerken (vooral RTJ) vanuit Vlaanderen. Dit volgt na een signaal vanwege toenmalig minister Vervotte en haar kabinet naar aanleiding van een bezoek aan Integrale Jeugdhulp, namelijk dat er vanuit Vlaanderen meer krijtlijnen moeten getrokken worden (verslag netwerkstuurgroep crisis van 29/06/06). Dit wordt bevestigd in de evaluatienota's van IJH. Waar de netwerken met andere woorden zeker in de beginperiode feitelijk enige speelruimte kregen om van onderuit een eigen dynamiek te ontwikkelen, wordt vanaf 2006 strakker gestuurd van bovenaf.

Publicaties van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid & Gezin

SWVG Feiten & Cijfers

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

SWVG Feiten & Cijfers 8	Beschrijving van de KANS steekproef: representativiteit, demografische en socio-economische kenmerken, gezondheidstoestand en zorggebruik
SWVG Feiten & Cijfers 7	Als mama rookt, rookt de baby mee
SWVG Feiten & Cijfers 6	Een wereld van verschil. Zien baby's aantallen?
SWVG Feiten & Cijfers 5	Kleine kinderen, kleine zorgen? Ondersteuningsbehoeften van ouders met zuigelingen in relatie tot ouder-, kind- en gezinskenmerken
SWVG Feiten & Cijfers 4	Depressieve klachten bij kwetsbare ouderen die thuiszorg gebruiken
SWVG Feiten & Cijfers 3	Preventie van spina bifida en andere neuralebuisdefecten door foliumzuursuppletie tijdens de zwangerschap
SWVG Feiten & Cijfers 2	Het hulpaanbod voor mensen met depressieve klachten in (I)CAW en OCMW: beantwoordt het aanbod aan de vraag?
SWVG Feiten & Cijfers 1	Depressieve klachten en suïcidaliteit in de (I)CAW en OCMW: onderzoek naar de ernst en de relatie tot armoede

SWVG Rapporten

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

Rapport 11 2010/02	JOnG! Theoretische achtergronden, onderzoeksopzet en verloop van het eerste meetmoment
Rapport 09 2009/06	Onderzoek naar verklarende factoren voor de verschillen in suïcidecijfers in Vlaanderen in vergelijking met Europese landen
Rapport 08 2009/05	Indicatoren als basis voor een zelfevaluatie- en auditinstrument van CGG
Rapport 07 2009/04	Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse gewest
Rapport 06 2009/03	Vraagverheldering in de preventieve gezinsondersteuning van Kind & Gezin: Een onderzoek naar de validering van de IJsbrekermethodiek
Rapport 05 2009/02	Effectevaluatie Spreekuur volgens de methodiek van Triple P en vergelijking met het huidige Spreekuur Opvoedingsondersteuning

Rapport 04 2009/01	Personen met een verstandelijke handicap onderhevig aan een interneringsmaatregel
Rapport 03 2008/08	Evaluatie Time-outprojecten - Bijzondere jeugdbijstand
Rapport 02 2008/06	De prioriteiten op het vlak van welzijn en gezondheid: visies van betrokkenen in 8 regio's
Rapport 01 2008/03	Toekomstig ziekenhuislandschap in Vlaanderen

SWVG Werknota's

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

Werknota 10 2010/04	De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkmanagementperspectief - Een casestudie
Werknota 08 2009/11	Zorg op de Europese markt
Werknota 07 2009/10	Beleidsruimte van de overheid in de zorgsector
Werknota 06 2009/09	Overheidsinstrumentarium in de zorgsector – onderzoekskade
Werknota 05 2008/07	De selectie van de SWVG-onderzoeksregio's
Werknota 02 2008/02	Begrippen en effecten van marktwerking: een literatuurverkenning
Werknota 01 2008/01	Ontwikkelingen betreffende de Europese Dienstenrichtlijn en de zorgsector"

SWVG Boeken

(te bestellen via <http://www.acco.be/uitgeverij/nl>)

Boek 2 2010/01	Modelontwikkeling voor de economische evaluatie van welzijns- en gezondheidsprojecten en projectplannen (ISBN:9789033480706)
Boek 1 2009/08	Deugdelijk bestuur in de non-profit welzijns- en gezondheidssector (ISBN:9789033477980)