



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Naar duurzame vernieuwing van de zorg voor jeugd

VOORAF

Gemeenten, professionals, instellingen ouders en jeugdigen staan voor de opgave om een omslag in de jeugdhulp te realiseren. Op heel veel plekken is deze transformatie al volop aan de gang. Er is veel behoefte aan ondersteuning bij deze veranderingen. De VNG, het Rijk, gemeenten, landelijke en lokale partners en fakkeldragers van de transformatie in de brede jeugdsector, ontwikkelen daarom samen een Transformatieagenda Jeugd. In deze agenda staan straks diverse activiteiten die op lokaal, regionaal en landelijk niveau worden uitgevoerd om de transformatie in de praktijk te stimuleren en een stap verder te helpen.

Met dit boekje wordt een kleine bijdrage geleverd aan dit veranderproces. Op 20 augustus heeft een inspiratiebijeenkomst plaatsgevonden over de transformatie van de jeugdzorg met Annemarie van Dalen, gepromoveerd op de onderliggende principes van succesvolle zorgvernieuwing, en Derk Loorbach directeur van het Dutch Research Institute for Transitions

Met speciale dank aan Marian van Leeuwen (de jeugdzaak), Bert Pots (journalist) en Rene Verleg (fotografie) en het CJG in Den Haag.

Hoe kunnen we de zorg voor jeugd duurzaam vernieuwen?
Organisatieantropoloog Annemarie van Dalen en Derk Loo-
bach, directeur van het Dutch Research Institute for Transitions
(Drift) wisselden op 20 augustus in het CJG in Den Haag met
bestuurders, transitimanagers, zorgverleners en ondernemers
van gedachten over de omslag naar zorg die beter aansluit bij
de wensen en behoeften van ouders en kinderen.



Wat betekent het loslaten van de Angelsaksische organisatie van de publieke sector voor het transitieproces? Krijgen zorgverleners voldoende ruimte zelf oplossingen te bedenken? Ontvangen ouders en kinderen straks de zorg waar ze recht op hebben? Ondernemers, bestuurders, transitie-manager en zorgverleners reageren heel verschillend op de visies van Annemarie van Dalen en Derk Loorbach. Hoge verwachtingen worden getemperd. Simpele oplossingen zijn niet voorhanden. En er moeten vooral nog heel wat vragen worden beantwoord.





ANNEMARIE VAN DALEN

Annemarie van Dalen werkt als organisatieadviseur, onderzoeker en toezichthouder van een zorgorganisatie. Eind 2012 is zij gepromoveerd op een onderzoek naar het succes van twee vernieuwende zorgorganisaties: Esdégé-Reigersdaal en Buurtzorg Nederland. Zij wilde antwoorden op de vragen: 'hoe werkt het hier' en 'waardoor werkt het hier'. Ook ging ze op zoek naar de organisatieprincipes. Van Dalen liep voor haar onderzoek mee in de zorg, bezocht vergaderingen en sprak met bestuurders, medewerkers en stakeholders.

A. DE VISIE VAN: ANNEMARIE VAN DALEN

De Angelsaksische benadering van organiseren en managen in de publieke sector belemmert de zorgvernieuwing, zo meent Annemarie van Dalen.

“Als we de transformatie naar duurzame zorg willen maken, dan moeten we ons anders organiseren. De vragen van morgen zijn niet te beantwoorden met de oplossingen van vandaag.”

Veel zorgverleners hebben volgens haar het gevoel dat zij hun werk meer ondanks, dan dankzij de organisatie doen. Die constatering was voor haar aanleiding na te denken over de toegevoegde waarde van organiseren voor het verlenen van goede zorg. Zij onderzocht de principes en patronen van twee innovatieve zorgorganisaties met zeer tevreden cliënten en medewerkers: Buurtzorg Nederland (thuiszorg) en Esdégé-Reigersdaal (zorg voor verstandelijk gehandicapten).

Zij ziet bij bestuurders en zorgverleners grote overeenstemming over de huidige staat van de jeugdzorg. Die is te duur, te verkokerd, teveel gemedicaliseerd en te bureaucratisch. In de toekomst zal de

jeugdzorg sneller oplossingen moeten bieden. Dichterbij. En met gebruik van de eigen kracht van ouders en kinderen. Mocht in individuele gevallen specialistische zorg onvermijdelijk zijn, dan is het belangrijk meer systeemgericht te werken.

Volgens Van Dalen zit de praktijk van alledag in de weg om een echte transformatie te realiseren. De afgelopen twintig tot dertig jaar hebben we de publieke sector op een Angelsaksische manier georganiseerd. Beleid en uitvoering zijn van elkaar gescheiden. Er zijn mensen die denken en mensen die doen. Zorgprofessionals genieten geen vertrouwen, dus wordt er van bovenaf strak geïnstrueerd en



streng gecontroleerd. Met alle gevolgen van dien. De introductie van prestatie-indicatoren veroorzaakt strategisch gedrag. Neem verpleeghuizen. Het aantal valincidenten is een belangrijke factor in de beoordeling van de kwaliteit van de zorg. Verpleeghuizen weten het aantal valincidenten te verminderen door de cliënten vast te zetten. Maar is dat betere zorg?

Zij wijst ook op het negatieve effect van doorgeslagen risicomangement. “Organisaties denken steeds meer in

termen van risicobeheersing. Maar als iedereen zich naar de letter van de wet gedraagt, dan kan paradoxaal genoeg niemand meer verantwoordelijk worden gehouden. In de jeugdzorg wordt dat wel het ‘Savanna effect’ genoemd. (De 3-jarige Savanna de Jongh kwam in 2003 door mishandeling om het leven. –red.) Met als gevolg nog meer controle en nog meer protocollen. Zorgverleners worden daar angstig van en gaan zich indekken. Zo komen we in een situatie van georganiseerde onverantwoordelijkheid.”

PETER STAM DIRECTEUR/BESTUURDER YORNEO

“Het model van public management maakt plaats voor een model met meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. Metingen over de effectiviteit van zorg aan individuele cliënten kunnen dan in het gedrang komen met resultaatmetingen voor de groep als geheel. Met als risico dat we de principes van effectieve zorg uit het oog verliezen en terugkeren naar de vrijblijvende, ineffectieve hulpverlening van de jaren zeventig. We moeten ons realiseren dat beide prestatie-indicatoren van belang zijn. Daar moeten we de komende jaren aandacht voor hebben.”



BETEKENIS MAKEN

“Bij ‘betekenis maken’ gaat het om de inhoud van het werk. De visie is de leidraad. Die moet consequent naar organiseeroplossingen worden doorvertaald. Als we unieke mensen unieke oplossingen willen bieden, dan moeten zorgverleners een bepaalde handelingsruimte hebben. Ook taal speelt een belangrijke rol. Doorgaans gebruiken we abstracte managementtaal. Het realiseren van andere waarden vraagt een andere taal.”



Hoe valt de overstap naar georganiseerde verantwoordelijkheid te maken? Annemarie van Dalen ontleent aan haar onderzoek vijf patronen voor succesvolle zorgorganisaties: betekenis maken, handelingsruimte bieden,

anders plannen en controleren, controle op basis van vertrouwen en institutioneel organiseren. Het zijn voor haar de patronen waar ook in de duurzame vernieuwing van de jeugdzorg van kan worden geleerd.

HANDELINGSRUIMTE BIEDEN

“In de door mij onderzochte organisaties zijn de zorgverleners verantwoordelijk voor de uitvoering en het organiseren van de zorg. Zij mogen zelf het wiel uitvinden. Wij vinden dat niet meer normaal. Dat is immers niet efficiënt, denken velen. Maar het ‘zelf uitvinden’ is de motor van de zelforganisatie. Voor elk

gezin, voor elk kind moet steeds opnieuw naar de beste oplossing worden gekeken. Daar is handelingsruimte voor nodig en dat leidt tot diversiteit. In het begin vinden mensen dat eng, - zij kunnen zich niet meer achter de manager of achter de regels verschuilen - maar de ervaring leert dat zij uiteindelijk graag zo werken.”



RUTGER HAGERAATS

TRANSITIEMANAGER JEUGD GEMEENTE AMSTERDAM

“We hebben het niet over de opstelling van de overheid. Het risico bestaat dat de gemeente zich verantwoordelijk voelt voor het eindresultaat en in de beheers- en controlestand gaat zitten. Maar die calamiteit met dat dode kind zal zich voordoen. We moeten uit onze eigen paradigma’s over regelzucht stappen en het proces van vernieuwing faciliteren. En met de samenleving het gesprek aan te gaan over de verantwoordelijkheid.”

ANDERS PLANNEN EN CONTROLEREN

“Als we de zorg dichterbij ouders en kinderen willen organiseren, dat moet het planningsproces ook lokaal gebeuren. Dat heeft als groot voordeel: werkt iets niet, dan is bijstelling makkelijk. Controle moet zich beperken tot wat voor het team nodig is. Het is belangrijk daarbij het minimaal kritische te verbinden met de visie.”



LOES VAN DER MEIJS

WETHOUDER DOETINCHEM (VVD)/ LID TRANSITIECOMMISSIE VNG

“De gemeente staat dichtbij de burger en staat dus dichtbij het gewone leven. Maar hoe organiseren we onze zicht op de jeugd en wat daar speelt? En op welke manier ontstaat een duurzame oplossing? De wethouder van vandaag kan volgend voorjaar verdwenen zijn. En wat verwachten de mensen in het veld van de gemeenten, zodat wij onze opdracht – jeugdzorg dichtbij het gezin- kunnen organiseren?”

CONTROLE OP BASIS VAN VERTROUWEN

“In organisaties waar waarde en visie sturend zijn, overheerst de opvatting dat zorgverleners goede zorg in hun genen hebben en geneigd zijn het goede te doen. Dat is geen vrijblijvende manier van werken. Absoluut niet. Deze organisaties ondersteunen door coaching, reflectie en intervisie. Ze

besteden veel aandacht aan opleiding en training. Gaat er iets fout, dan wordt op een niet veroordelende manier onderzocht wat er is gebeurd en wat iedereen daarvan kan leren. In die organisaties bestaat normatieve controle, maar het is niet zo zichtbaar voor het blote oog.”



JAN NIEUWENBURG

WETHOUDER HAARLEM (PVDA)

“Zowel de gemeenten, als de uitvoerende partners willen graag meer in vertrouwen werken en zoveel als mogelijk maatwerk leveren. Waar we met elkaar een antwoord op moeten vinden is, hoe deze wensen zich verhouden tot de noodzaak inhoudelijk en financieel goede verantwoording af te leggen zonder teveel bureaucratie. Ik moet als bestuurder in geval van calamiteiten weten dat er goed is gehandeld.”

INSTITUTIONEEL ONDERNEMEN

“Een andere manier van werken botst heel gauw met de regels en gedachten van het oude zorgsysteem. Dat vraagt om bestuurders die ruimte maken. Door externe regels niet één op één door te vertalen kunnen staf en bestuurders een buffer naar de buitenwereld vormen.”



DERK LOORBACH

Derk Loorbach is sinds 2011 directeur van het Dutch Research Institute for Transitions (Drift) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij begon in 2001 zijn loopbaan bij het onderzoeksinstituut van de Universiteit Maastricht. Sindsdien ontwikkelde hij theorie en praktijk van transitie management: het versnellen en richting geven van maatschappelijke transitie naar duurzaamheid. Loorbach is een veelgevraagd spreker op dit gebied.

B. DE VISIE VAN: DERK LOORBACH

Voor de vernieuwing van de jeugdzorg bestaat geen eenduidige oplossing, zo zegt Derk Loorbach.

“Bestuurders en zorgverleners moeten structureel de ruimte krijgen zelf nieuwe oplossingen te bedenken. Daarvoor is een heldere richting en veel organisatiekracht nodig. Ook moet het Rijk bereid zijn zaken echt los te laten.”



STELTEN,
MANAGER JEUGD

Loorbach heeft een achtergrond in het systeemdenken. Bij hem gaat het over de complexe vraag hoe we in onze samenleving met elkaar op een houdbare manier zorg produceren en consumeren. “Bestuurders zijn vooral bezig met wetten, regels en geldstromen. Maar we moeten een slag breder kijken. Het gaat ook over het gedrag van consumenten, de inhoud van het publieke debat, de vormgeving van institutionele structuren, de uitvoering van het werk en het opleidingsniveau van de zorgverleners. Al die elementen moeten in samenhang met elkaar worden bekeken.”

Gaat het om de transitie jeugdzorg, dan constateert hij begripsverwarring. “Vanuit mijn achtergrond is transformatie een geleidelijke systeemverandering. Met het begrip ‘transitie’ duiden we op een niet lineaire systeemverandering op een termijn van decennia; via in hoge mate onvoorspelbare en onstuurbare schoksgewijze veranderingen ontstaat een fundamenteel ander evenwicht. In de jeugdzorg wordt gesproken over transitie, maar het gaat feitelijk om een relatief korte periode van geplande verandering en bezuiniging: een reorganisatie binnen een beperkte termijn met duidelijke doelstellingen.”

ARIE OPSTELTEN

TRANSITIEMANAGER JEUGD GEMEENTE DEN HAAG

“De gemeente Den Haag gaat voor publieke dienstverlening vanuit het Centrum voor jeugd en gezin. Dat is wellicht aan twee kanten een controversiële keuze: het publieke belang en de bundeling van preventie en zorg. De werkers in het Centrum voor jeugd en gezin blijken deze onderwerpen onderling goed te kunnen handelen en wachten bij de doorontwikkeling van de dienstverlening niet op sturing van bovenaf en formele besluiten. Daar ben ik trots op. Daarmee hebben wij de ingrediënten voor een succesvolle transitie voorhanden.”



Aan die begripsverwarring kleeft volgens hem het gevaar dat te weinig rekening wordt gehouden met en gebruik gemaakt van de meer fundamentele veranderingsdynamiek in de samenleving. “De afgelopen vijftien jaar is een internationaal wetenschapsveld ontstaan dat probeert te begrijpen wat de drijvende krachten en mechanismen zijn achter die fundamentele verandering van de samenleving. In de naoorlogse decennia hebben we enorme welzijns- en welvaartssprongen gemaakt. Allerlei sociale, politieke, demografische en

institutionele veranderingen tezamen maakten dat mogelijk. Hieruit zijn zeer stabiele structuren en culturen ontstaan die we regimes noemen. Deze zijn gebaseerd op uitgangspunten als groei, efficiency, centrale sturing en ‘new public management’. We proberen allemaal die regimes efficiënter te maken. Maar het steeds verder optimaliseren van een steeds meer verouderd stelsel brengt ons vanuit het transitieperspectief onvermijdelijk op een doodlopende weg.”

MARIËNNE VERHOEF

DIRECTEUR/BESTUURDER SPIRIT

“Ouders staan vaak voor het grote dilemma: waar vind ik iemand die mij kan helpen? Mijn buurvrouw weet niet waar ze terecht kan. En eerlijk gezegd: ik weet het in mijn stad ook niet. In de huidige organisatie van de jeugdzorg zijn we die duidelijkheid helemaal kwijt geraakt.”



Wat is de fundamentele verandering? “De transitie is al gaande: de samenleving kantelt fundamenteel. We zitten wat dat betreft al tien tot twintig jaar in een periode van voorontwikkeling waarin de druk op regimes groeit en alternatieven zich steeds verder ontwikkelen. De demografische opbouw ondergaat een wijziging. Door ict-technologie en kennisdeling weten we veel meer dan in het verleden. Daardoor ontstaan allerlei nieuwe praktijken en oplossingen. Ook ontdekken we andere vormen van organiseren. Bovendien is sprake van globalisering. Tegelijkertijd bestaat het verlangen onze activiteiten

lokaal te verankeren. Dat allemaal maakt dat de maatschappelijke context gaat schuiven. Bestuurders zeggen dan vaak: het moet gebeuren. En binnen vijf of vijftien jaar worden allerlei zaken afgebroken, maar we hebben geen idee hoe daar mee om te gaan. Evenmin weten we al de veranderingen goed te duiden. Die kanteling is wel het moment waarop het oude regime openingen creëert, zich bruikbare alternatieven aandienen en de maatschappij een andere vaag stelt. Het is vervolgens aan het ministerie, de gemeenten en de organisaties die sturingsvraag te beantwoorden.

JOS DE BLOK

DIRECTEUR BUURTZORG NEDERLAND

“Voor mij is het de grote vraag hoe we de over lange tijd opgebouwde kennis weer beter kunnen benutten. Professionals zijn verstrikt geraakt in allerlei organisatiebelangen, protocollen en regels. Die leiden niet tot de meest optimale oplossing. We moeten het vakmanschap van professionals zodanig organiseren, dat het belang van organisaties niet meer sturend is en wellicht kan verdwijnen.”



VERANDERING DUIDEN

In al die bewegingen, zo verklaart Loorbach, staan bestuurders en zorgverleners voor fundamentele uitdagingen. “Op de eerste plaats moet de verandering worden geduid. In de vernieuwde jeugdzorg wordt de nadruk gelegd op eigen kracht en eigen verantwoordelijk van ouders en kinderen. Dat lijkt een reflex te zijn op de publieke perceptie dat sprake is van ‘overorganisatie’. Maar die is juist ontstaan om het vertrouwen van het publiek te organiseren. Het is dus de vraag of de slinger naar eigen kracht goed uitpakt. Natuurlijk.

Iedereen voelt aan: ouders en kinderen kunnen meer. Professionals kunnen meer. Maar lukt dat alleen met eigen kracht? Het ‘eigen kracht’-denken kan het recept zijn voor problemen over vijf of tien jaar. We moeten dus veel fundamenteeler nadenken over wat we bedoelen met eigen kracht en toenemend vertrouwen. En dat gesprek kan niet worden gevoerd vanuit het departement. Het is ook geen onderwerp voor enkel wetenschappers. Dat is een gesprek dat we met elkaar moeten voeren.”

SARA HUBER

VRIJGEVESTIGD KLINISCH PSYCHOLOOG

“Ik wil zorg verlenen. In de discussie ontbreekt een visie op de problemen die ouders en kinderen hebben. Zonder die visie is duurzame vernieuwing niet mogelijk. Een passende behandeling van kinderen met problemen levert de maatschappij veel op.”



RUIMTE VOOR VERANDERING BIEDEN

Op de tweede plaats vraagt hij aandacht voor de richting van de transformatie. “De transitie jeugdzorg is een langdurig veranderingsproces. Het gaat om meer dan reorganiseren en bezuinigen; hoe complex die verandering ook is. Het is belangrijk mentale ruimte te creëren. De komende vier jaar hoeft niet alles te worden opgelost. Werken aan verbetering van de hulpverlening is een organisch proces. Maar we mogen in dat proces niet aan scherpste verliezen.

We moeten duidelijk zijn over de dingen waar we vanaf willen. En die samen uitfaseren.

Tegelijkertijd moeten zorgverleners de ruimte krijgen nieuwe dingen op te bouwen. Dat lukt echter alleen als we kiezen voor een andere manier van sturing. Mensen moeten op lokaal niveau het wiel kunnen uitvinden. Ze moeten in staat zijn hun eigen ervaringen te vertalen naar een nieuwe context.”

ROOS VAN GELDEREN

WETHOUDER LEIDEN (SP)

“De transitie vraagt van ons dat we veel praten met ouders, kinderen en jongeren. Maar hoeveel gemeenten zijn daar structureel mee bezig? Het komt er op aan dat we benoemen wat we niet meer willen. En duidelijk maken hoe we het wel willen. Dat kan niet zonder dergelijke gesprekken.”







Dit is een uitgave van

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Postadres

Postbus 20350 | 2500 EJ Den Haag
Telefoon 070 340 79 11
Telefax 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

oktober 2013