

6 | Vraagsturing en ondernemerschap in de jeugdzorg

RONALD ULRICH EN ANOUK OP HET VELD

De jeugdzorg staat sinds een aantal jaren volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Dat komt onder andere door incidenten waaruit blijkt hoe ernstig de problemen in de jeugdzorg zijn en die duidelijk maken dat er iets moet veranderen aan de manier waarop het jeugdbeleid wordt uitgevoerd. Deze incidenten bepalen in hoge mate de discussie over het jeugdbeleid. De overheid probeert op allerlei manieren greep te krijgen op de situatie: scherpe wet- en regelgeving, bemoeienis op verschillende bestuurlijke niveaus, scherpe scheiding tussen indicatiestelling en uitvoering, etcetera. Deze maatregelen leiden vooralsnog tot meer bureaucratie, meer toezicht, ingewikkelde financieringsstromen en een ondoorzichtige verdeling van de verantwoordelijkheden. Om de problemen aan te pakken, is ondernemerschap nodig: jeugdzorginstellingen moeten initiatief nemen, de hokjesgeest doorbreken, over de schutting van de eigen organisatie heen kijken, samenwerken, flexibel zijn en streven naar minder bureaucratie.

Schokkende incidenten domineren de berichtgeving over het jeugdbeleid in Nederland. Overheid en jeugdinstanties lijken de greep op de problematiek te verliezen. Kinderen die onder toezicht van een gezinsvoogd staan worden desondanks mishandeld of gedood, de jeugdcriminaliteit en de jeugdwerkloosheid nemen toe en veel leerlingen die voortijdig de school verlaten dreigen tussen wal en schip te vallen. De vele incidenten die dagelijks in de krant staan, leggen voor een deel de knelpunten in de jeugdzorg bloot: lange wachttijden, te hoge werkdruk, verkokering tussen instellingen en sectoren, instellingen die onvoldoende met elkaar samenwerken, veel verantwoordingslijnen en veel belangen, waardoor er bijna sprake lijkt te zijn van georganiseerde onverantwoordelijkheid. Hoewel veel partijen zich bezighouden met kinderen en jongeren die problemen hebben, lijkt het wel alsof die jongeren van niemand zijn en ze uiteindelijk toch aan hun lot worden overgelaten. De instellingen die zich met deze jongeren en kinderen bezighouden, trekken zich – mede door regelgeving, financiering en de discussie in de media – terug op hun eigen terrein. Geen enkele partij beschikt over het gezag en de

positie om samenhang af te dwingen. De jeugd is letterlijk het kind van de rekening. De conclusie dat de jeugdzorg anders georganiseerd moet worden, lijkt onontkoombaar.

NIEUWE WET OP DE JEUGDZORG

De wet op de Jeugdzorg is per 1 januari 2005 in werking getreden. Deze nieuwe wet heeft het perspectief van het jeugdbeleid veranderd: de positie van de cliënten van de jeugdzorg (ouders en jongeren) is versterkt. Traditioneel was de jeugdzorg een sterk aanbodgerichte sector: niet de behoefte van de cliënt, maar het bestaande aanbod bepaalde welke hulp er werd geboden. Dat is niet langer het geval. De oprichting van de Bureaus Jeugdzorg – één centrale toegang per provincie tot alle voorzieningen in de jeugdzorg – heeft geleid tot een strenge scheiding tussen indicatiestelling en hulpverlening. Dat betekent dat de jeugdzorginstellingen niet langer zelf bepalen welk aanbod bij de hulpvraag past, maar dat Bureau Jeugdzorg als enige instantie een indicatie kan afgeven (dat wil zeggen: analyseren van het probleem en bepalen van de zorgbehoefte). Via onafhankelijke indicatiestelling krijgt de cliënt recht op behandeling. Bij zijn vraag moet een passend aanbod worden gezocht.

Op zich is vraagsturing een goed uitgangspunt, dat voor instellingen in de jeugdzorg een prikkel zou kunnen betekenen om zich innovatief en ondernemend op te stellen. In de praktijk is daarvan echter nauwelijks sprake. Daar zijn twee redenen voor te geven.

In de eerste plaats leidt de wet op de Jeugdzorg tot een scheiding tussen zogeheten voorliggende voorzieningen (zoals buurthuizen, scholen en de politie) en achterliggende voorzieningen (zoals crisisopvang, residentiële leefgroepen, pleegzorg, zwaar ambulante jeugdhulpverlening). De achterliggende voorzieningen zijn alleen toegankelijk met een indicatie door Bureau Jeugdzorg en komen pas in beeld als de voorliggende voorzieningen de hulpvraag niet kunnen beantwoorden. Het gevolg is dat de expertise van jeugdzorginstellingen alleen benut wordt wanneer jongeren een indicatie hebben. Daardoor krijgen veel jongeren de hulp die ze nodig hebben (te) laat aangeboden. Instellingen in de jeugdzorg worden verbannen naar het domein van de geïndiceerde zorg en daar gaat geen prikkel voor ondernemerschap van uit. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bovendien bij verschillende bestuurslagen. Gemeenten zijn de regievoerders van de voorliggende voorzieningen, de provincie is de verantwoordelijke bestuurslaag voor de jeugdzorg. Instellingen in het voorliggende en in het achterliggende veld hebben de neiging hun prioriteiten af te stemmen op die van hun financier. Dat betekent dat een integrale aanpak – een aanpak over deze grens heen – moeilijk van de grond kan komen.

De tweede reden waarom in de praktijk vraag niet altijd tot het juiste aanbod leidt, is dat een combinatie van vraagsturing, hoge verantwoordingseisen (incidentele aanvullende financiering) en bureaucrativering (de procedures voor de indicatiestelling) de speelruimte van instellingen juist beperkt. Het is een positieve ontwikkeling dat indicatiestelling en doorverwijzing zijn geprofessionaliseerd. Tegelijkertijd wordt het risico op bureaucratie, lange wachttijden en een enorme papiermolen vergroot. Samen met Bureau Jeugdzorg zullen instellingen moeten zoeken naar slimmere manieren van werken om te voorkomen dat het accent verschuift van hulpverlening aan jongeren naar meten en bekostigen. En dat terwijl sprake is van schijnmarktwerking, want financiering van de instellingen geschiedt op basis van ingekochte plaatsen. Er bestaan vrijwel geen mogelijkheden voor andere financiering.

De conclusie dringt zich op dat de huidige wet op de Jeugdzorg geen oplossing is voor de vele en veelsoortige problemen die zich in de jeugdzorg voordoen. Hoe kan dat probleem worden opgelost?

ONDERNEMERSCHAP IN DE JEUGDZORG

Het is al vaak betoogd: jongeren en de problemen die ze ondervinden houden zich niet aan de strikte indeling in hokjes die er in het jeugdzorgbeleid bestaat. Een effectieve aanpak van hun problemen vereist dat instellingen die zich met deze jongeren bezighouden zich niet in hun eigen hok laten opsluiten. De toenemende complexiteit van de doelgroep (die vaak tegelijk met opvoedings- én psychiatrische problemen kampt) vereist een flexibele inrichting van het hulpverleningsaanbod, zodat tijdig en op maat op nieuwe vragen kan worden ingespeeld. Dat vereist dat de schotten tussen de voor- en de achterliggende voorzieningen en tussen de jeugdzorg en de jeugdpsychiatrie worden doorbroken. En dat stelt nieuwe eisen aan de jeugdzorg. Jeugdzorginstellingen zullen zich steeds minder kunnen beperken tot geïndiceerde zorg. Er zal moeten worden gestreefd naar samenhang tussen verschillende velden (gezin, school, opvoeding, straat). Een jeugdzorginstelling kan als bindende factor fungeren, want jeugdzorg houdt verband met al deze velden. Dat betekent wel dat die instellingen moeten samenwerken met een groot aantal partijen: scholen, leerplichtambtenaren, gemeenten, provincie, wijkwelzijnsinstellingen, jeugd-GGZ, Bureau Jeugdzorg, etcetera. Ook moet ze nieuwe partnerschappen smeden om de problemen van jongeren aan te pakken. Wat, kortom, benodigd is, is ondernemerschap.

EISEN AAN JEUGDZORGINSTELLINGEN DIE ONDERNEMERSCHAP WILLEN TONEN

Ondernemerschap ontwikkelen stelt de volgende eisen aan de organisatie van de jeugdzorginstellingen:

Samenhang

De jeugdzorginstellingen moeten in staat zijn samenhang tussen leefgebieden te zien en te organiseren. Dat betekent dat ze samenwerking moeten zoeken over de bestaande grenzen in het jeugdzorgsysteem heen en zo verkokering moeten bestrijden.

Bezieling

Medewerkers en begeleiders moeten bezield zijn en zich kunnen identificeren met de situatie van de jongeren. Het gaat dan onder meer om betrokkenheid en rekening houden met de leeftijd, de ontwikkelingsfase en de zelfbeschikkingsruimte van de jongeren. Dat zijn de belangrijkste toetsstenen voor kwaliteit. Daarnaast is het van belang dat alle medewerkers (zowel die aan de top als die aan de basis) weten wat het primaire hulpproces inhoudt en wat daar gebeurt. Alleen dan kunnen zij beslissingen nemen die zijn gerelateerd aan het daadwerkelijke doel van de organisatie.

Flexibiliteit

Jeugdzorginstellingen moeten met hun expertise permanent kunnen inspelen op nieuwe hulpvragen. Maar permanente aanpassing en voldoende expertise vragen om een schaal die groot genoeg is om een basisniveau van voorzieningen in stand te houden. Daar staat tegenover dat de instellingen niet te groot mogen zijn, omdat ze dan de voeling met het primaire proces verliezen.

Integrale benadering en samenwerking

In de uitvoering moet sprake zijn van een integrale aanpak en van samenwerking tussen verschillende disciplines (psychiaters, psychologen, maatschappelijk werkers en uitvoerders). Geldstromen en verantwoordingslijnen mogen niet bepalend zijn voor de inrichting van de hulpverlening. Met een integrale aanpak moeten de instellingen voorkomen dat kinderen en gezinnen met een groot aantal instanties te maken krijgen. En de organisaties moeten die aanpak ook op zichzelf toepassen: alle medewerkers moeten de mogelijkheid krijgen breder en verder te kijken dan hun eigen werkveld. Dat betekent dat de instellingen samenwerking met nieuwe partners en vernieuwing niet bij aparte units moeten onderbrengen, maar juist deel moeten laten uitmaken van de reguliere werkzaamheden. Ook moeten ze hun medewerkers prikkelen nieuwe initiatieven te ontwikkelen en een breed netwerk aan contacten te onderhouden.

Evidence based opereren

Er moeten evidence based werkmethoden worden ontwikkeld en toegepast, zodat zo snel mogelijk de juiste hulp bij een vraag kan worden geboden. Minstens zo belangrijk is het om vertrouwen te winnen, zodat jongeren ook vanuit zichzelf gemotiveerd raken zich te laten behandelen.

PILOTS ALS STIMULANS VOOR ONDERNEMERSCHAP

Een effectieve manier om ondernemerschap in de jeugdzorg te ontwikkelen, is pilots op te starten waarin voorliggende en achterliggende voorzieningen met elkaar samenwerken. Enkele voorbeelden van hoe dat in zijn werk gaat, zijn te vinden in een apart kader van dit artikel.

Samenwerking moet zich in de praktijk bewijzen. Het is cruciaal om te laten zien dat het werkt om nieuwe initiatieven en evidence based methoden te ontwikkelen. Succes zorgt voor commitment en voor draagvlak. Als duidelijk is dat de pilot het gewenste rendement oplevert en het gewenste effect heeft, dan is aanvullende financiering makkelijker te vinden dan wanneer van tevoren om een financiële bijdrage wordt gevraagd. Kortom: de meerwaarde van samenwerking moet uit de praktijk blijken, waardoor onderling vertrouwen tussen partners ontstaat.

Een kleinschalige start voorkomt dat dadendrang verzandt in discussies over geld. Verkokering, financieringsstromen en (beperkte) budgetten zijn nu eenmaal een gegeven. Het doel van pilots is niet deze kwaden te bestrijden, maar over deze beperkingen heen te stappen en lef te tonen. Het gaat om de visie dat een organisatie in staat is samenhang tussen leefgebieden te herkennen en te organiseren. Dat kan betekenen dat zo'n organisatie op het punt van financiering risico's moet durven nemen, bijvoorbeeld door zelf te investeren of door een AWBZ-erkenning aan te vragen. Een eigen investering van partijen die het voortouw in een pilot nemen, geeft blijk van vertrouwen, waarmee het vertrouwen van andere partijen wordt gewonnen.

CONCLUSIE

De overheid heeft, met haar impuls om de vraagsturing in de jeugdzorg te vergroten, de instellingen in beweging gebracht. Aansluiten bij de vraag van de cliënt vraagt om flexibele en ondernemende organisaties. De overheid is echter halfslachtig in

haar optreden, omdat stimulering van maatschappelijk ondernemerschap in de jeugdzorg ontbreekt en wordt afgehouden. Door de rol van Bureau Jeugdzorg hebben jeugdzorginstellingen een zeer beperkte bewegingsruimte, gemeenten remmen initiatieven af omdat ze krampachtig overzicht proberen te houden, voorliggende voorzieningen strijden onderling om de beperkte subsidie en de positie van de Bureaus Jeugdzorg werkt bureaucratie in de hand.

Ondernemerschap vergt zowel van de interne organisatie als van de omgeving een omslag in denken en doen. Het belangrijkste is dat de jeugdzorg verbinding legt tussen alle sectoren en zich laat leiden door de hulp die jongeren nodig hebben en door de omgeving waarin ze zich bewegen. Het gaat om een integrale aanpak van het probleem, met betrokkenheid van de relevante disciplines en de belangrijkste (f)actoren die zich in de omgeving van jongeren bevinden. Behalve bezieling, vraagt het van medewerkers en samenwerkingspartners dat ze zich kunnen aanpassen aan steeds nieuwe omstandigheden en hulpvragen. En het vraagt van de sector als geheel om een flinke dosis moed. Maar wat is moed nou, bezien in het licht van de schrijnende problemen die zich vandaag de dag in de jeugdzorg voordoen.

Andersson Elffers Felix heeft in opdracht van Maatschappij Zandbergen, een jeugdzorginstelling in de provincies Utrecht en Noord-Holland, zes pilots opgestart, samen met nieuwe samenwerkingspartners van de voorliggende voorzieningen. De pilots zijn bescheiden van omvang en worden op beperkte schaal uitgetest. Doel is op kleine schaal de schotten tussen bestaande voorzieningen en sectoren te slechten, waardoor een integrale aanpak ontstaat. Op deze manier worden expertise en middelen beter benut dan voorheen. Resultaten worden bereikt omdat alle instellingen zich aan de aanpak committeren.

In enkele pilots vormen medewerkers van Zandbergen en wijkwelzijnsinstellingen een gemeenschappelijk team voor de aanpak van gezinnen met een complexe problematiek, meestal met opvoedings- én psychiatrische problemen. In deze aanpak leggen de medewerkers van de wijkwelzijnsinstelling de contacten met de gezinnen, omdat de geïndiceerde hulp een bedreigend imago heeft en daardoor moeilijk 'binnenkomt'. De hulpvraag van deze gezinnen is vaak echter zo specialistisch dat voorliggende voorzieningen niet over de capaciteit en de expertise beschikken om de hulp te bieden die nodig is. In zo'n geval zullen de medewerkers van Zandbergen hun jarenlange ervaring en expertise in gezinsgericht werken inzetten. Door de intensieve betrokkenheid van Bureau Jeugdzorg is een versnelde route naar een onafhankelijke indicatie mogelijk. Alle 'bureaucratie' wordt in dat geval bij het gezin weggehouden. Werkendeweg wordt geïndiceerde zorg in gang gezet, waarbij het vertrouwen in de hulpverlener van de voorliggende voorzieningen het startpunt is.

In een andere pilot hebben voorliggende en achterliggende voorzieningen de handen ineengeslagen om gezamenlijk de zorg op zich te nemen voor jongeren die tussen wal en schip vallen. Het gaat om jongeren – zogenaamde thuiszitters – die (partieel) leerplichtig zijn en die door uiteenlopende problemen niet op school functioneren en ook niet bij een opvangmogelijkheid in de regio terechtkomen. Deze jongeren kunnen vaak niet terug naar het onderwijs, maar komen meestal evenmin in aanmerking voor een indicatie. De bestaande voorzieningen sluiten dus niet aan op de problemen. De samenwerking tussen voorliggende en achterliggende voorzieningen heeft geleid tot een voorziening die voldoet aan de zorgbehoefte van deze jongeren.
