

# 'Rules are tools' is sturen op feitelijk handelen

CLARA PELS\*

In het maartnummer van *Jeugdbeleid* (2011, pag. 5-8) schreef Clara Pels over hoe lessen over regels en veiligheid uit de luchtvaart bruikbaar zijn in de jeugdzorg.<sup>1</sup> Zij schetste een project bij Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA). Dat project werd gebaseerd op het adagium vanuit de luchtvaart over het nut en gebruik van regels: 'rules are tools'. Dit project, Kafka II geheten, is intussen afgerond.<sup>2</sup>

In dit artikel beschrijft zij de resultaten. Die zijn vooral van praktisch nut voor het middenkader in de jeugdzorg. De kern van dit betoog is dat ontbureaucrativering, en als vervolg daarop het sturen op feitelijk handelen, een aanvullende manier is van sturen op resultaat. Het dient bovendien een verbeterde omgang met de professional in de eerste lijn.

Veel managers in de jeugdzorg vatten sturen op resultaat alleen op als sturen op cijfers. Dat is niet vreemd, want ze moeten zich aan het eigen bestuur, de zorgverzekeraar of de provincie verantwoorden in cijfers. Het behoeft geen betoog dat de realiteit niet (alleen) in cijfers is uit te drukken. Men werkt dus met gegevens die niet meer zijn dan indicatoren. In mijn bijdrage van maart 2011 in *Jeugdbeleid* stelde ik al dat het feitelijk resultaat (kind veilig) het gevolg is van de handelingen van de professional in de eerste lijn. Cijfers zijn een prima hulpmiddel omdat ze in een oogopslag een stand van zaken representeren. Helderheid over hoe

het feitelijk resultaat tot stand komt, is daarop een goede aanvulling.

## Richting en ruimte

Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam is bezig met een transformatieproces. BJAA wil in 2014 elk kind in de agglomeratie Amsterdam blijvend op de veiligheidsnorm krijgen en alleen dat werk doen dat van waarde is voor de veiligheid van het kind in zijn gezin. Op basis van het adagium *rules are tools* en in het kader van 'waardewerk' (zie hierna) durft BJAA het aan een project ontbureaucratiseren uit te voeren.

Dit project is een experiment en bestaat uit twee sporen, waaraan begin

\* Drs. Clara Pels is sociaal geograaf en orthopedagoog. Zij werkt als onafhankelijk adviseur jeugdzorg en jeugdbeleid. De auteur is tevens lid van de Kafkabrigade, eerste hulp bij bureaucratisch onbehagen. Reactie? E-mail naar [www.clarapelsadvies.nl](http://www.clarapelsadvies.nl).

Door een andere interpretatie van de wet verwijst BJAA

2011 een derde is toegevoegd. Het doel van het experiment is het leveren van een bijdrage aan snellere en betere resultaten voor de cliënt. Het middel is ontbureaucratisering en professionalisering.

Spoor 1 bestaat uit *coaching on the job* voor mensen in de uitvoering, jeugdhulpverleners, gezinsvoogden en teammanagers. De begrippen 'weerbaarheid' en 'handelingsvaardigheid' uit de luchtvaart worden gebruikt.<sup>3</sup> Die zijn toepasbaar in de jeugdzorg: wat gebeurt hier en wat is mijn rol (weerbaarheid) en wat zijn de opties, wat ga ik doen en wat merkt het kind daarvan (handelingsvaardigheid). Weerbaarheid en handelingsvaardigheid leiden tot veiligheid als kwaliteit van professioneel handelen en taakvolwassenheid.

Tijdens de (team)coachingsgesprekken gaan naar aanleiding van casuïstiek deelnemers (gezamenlijk) op zoek naar hoe je veilig kunt handelen<sup>4</sup>, en naar onnodige bureaucratie. Spoor 2 richt zich op het wegnemen of vereenvoudigen van de gevonden onnodige bureaucratie. Spoor 2 richt zich tevens op het oplossen van meldingen via de zogenoemde Kafkaknop<sup>5</sup> en op het versnellen van door de organisatie al ingezette bureaucratieverminderende acties.

Spoor 3 betreft periodieke reflectiesessies met het directieteam.

Kafka II leidt tevens tot het ontwikkelen van een manier van sturen die efficiency en taakvolwassenheid van professionals stimuleert. De basis is het sturen op feitelijk handelen.

### Alleen verwijzen

Het experiment leidde in zes maanden tijd tot totaal tweeëndertig praktische verbeteringen qua gebruik van regels, vereenvoudigde procedures,

slimmere interpretatie van wet- en regelgeving en het goede gebruik van instrumenten. Ik licht er een tweetal toe.

Naar aanleiding van een casus nemen alle betrokken partijen een systeemfout onder de loep. Die systeemfout betrof het feit dat Bureaus jeugdzorg in de indicatiestelling stipuleren welke zorg nodig is, terwijl een JOH (een instelling voor Jeugd en Opvoedhulp) of een instelling voor jeugd geestelijke gezondheidszorg bij uitstek in staat is te bepalen welke zorg goed past. De verantwoordelijkheid voor dat besluit ligt daarom op de verkeerde plek.

In Amsterdam hebben we dat opgelost door het afgeven van een verwijzing. De verwijzing is in eerste instantie het resultaat van het slimmer interpreteren van wet- en regelgeving. Nergens in de wet staat hoe een indicatie eruit moet zien, wel dat het Bureau jeugdzorg die taak heeft. In plaats van een indicatie geeft BJAA vanaf afgelopen zomer een verwijzing af aan cliënten voor zorg bij collega-instellingen in Amsterdam. Dit werkt op dezelfde manier als een huisarts naar een specialist verwijst. BJAA verwijst en vertrouwt erop dat de specialist (JOH en De Bascule) weet wat hij doet, terugkoppelt en in geval van meningsverschil bereid is een gesprek aan te gaan. Dat betekent maatwerk op basis van efficiënte informatie in plaats van zoveel mogelijk informatie. En beduidend minder papierwerk, want de verwijzing beslaat uit twee A-4tjes. Een dergelijke verwijzing is behalve een vermindering in bureaucratie ook een goed hulpmiddel in het kader van samenwerken. Efficiënte informatie stimuleert immers het vergaren van kennis over anderen doelen en mogelijkheden in re-

latie tot het eigen werk. IJ (Informatiesysteem Jeugdzorg) is aangepast om dit slimmere proces te ondersteunen. De cliënt heeft baat bij de verwijzing, want een verwijzing is sneller afgegeven. Zo start de hulp eerder.<sup>6</sup>

### Tijdwinst

Een ander voorbeeld is het volgende. Binnen BJAA leiden vereenvoudigingen in declaraties, verbeteringen in werkstromen en afspraken over het multiële gebruik van bestaande documenten tot tijdswinst voor de professional en meer tijd om cliënten te bedienen. BJAA roept eenmaal in de zoveel tijd beslissers samen om de stand van zaken bij langere processen te bepalen. Zo leidt een wens voor een gezamenlijk aanbod voor jongere gedragsproblematie jongeren met multiproblematiek tot buitengewone gezamenlijke inspanningen. BJAA, JOH en De Bascule werken hierin samen.

Dit is geen gemakkelijk proces. De winst is vooralsnog dat partijen niet opgeven, en blijven uitgaan van de overeenkomst tussen de doelen van de organisaties: het kind.

### Learning by doing

De luchtvaart onderscheidt drie kenmerken die leiden tot veiligheid door het goede gebruik van regels.

- 1 De verantwoordelijkheid voor het resultaat ligt bij de professional in de eerste lijn.
- 2 De professional zelf heeft direct belang bij veiligheid.
- 3 Er is een directe terugkoppeling tijdens het werkproces.

Als dingen goed of fout lopen is dat (snel) duidelijk. Daarom worden in de luchtvaart, binnen een kader vanuit de directie, veiligheidssystemen

vanaf de werkvloer ontwikkeld op basis van wat werkt in de praktijk. Gebaseerd op die ervaring kreeg het experiment bij BJAA een *learning by doing*-karakter. Professionals in beide sectoren doen complex werk met verschillende soorten informatie waarin een continue beoordeling aan de orde is, en waarin de feitelijke resultaten het gevolg zijn van handelingen van de professionals in de eerste lijn. Na drie maanden *learning by doing* blijkt dat onnodige bureaucratie binnen BJAA in mindere mate een kwestie is van regels en procedures. Die zijn bekend en ze worden goed opgevolgd. Eenmaal gesignaleerd worden verbeteringen en vereenvoudigingen snel gemaakt, ook door betrokken collegainstellingen. Maar professionals hebben wel last van het opereren in een complexe omgeving met weerbarstige problematiek waarop geen eenduidig antwoord is. Dat betekent dat het buitengewoon moeilijk is de goede keuzes te maken.

### Chronisch tijdgebrek

Het feit dat het om kinderen gaat, verhoogt de druk. Het anticiperen op een meervoud aan (niet onderzochte) scenario's is een begrijpelijke reflex, die niet helpt. De druk is echter wel te verminderen door van meet af aan planmatig te werk te gaan en kind en gezin concreet te betrekken bij de acties die nodig zijn om veiligheid (weer) te waarborgen. Hier is zeker niet gezegd dat dit niet allang gebeurt. Het gaat erom dat veel systematischer scherp wordt gekeken naar hoe acties zich verhouden tot het resultaat. Zodat alleen, zoals dat binnen BJAA wordt gezegd, het 'waarde-werk' overblijft.

Allengs leiden *learning by doing* en systematisch scherp kijken tot het omwoe-

Jeugdzorg verdraagt geen chronisch tijdgebrek

## Professionals delen vanuit een indekultuur

len van gevestigde meningen over de wet, regels, het gebruik van instrumenten, samenwerking en professionaliteit. Cultuuraspecten die een vertragend of vertroebelend effect op het werk hebben, komen boven tafel. Zo is menig jeugdzorg-professional gewend aan (collega's en managers met) chronisch tijdgebrek. Het feit dat de bereikbaarheid en beschikbaarheid daardoor minimaal is, nemen ze op de koop toe. Ze vinden het nemen van besluiten volgens een vergaderfrequentie gewoon, in plaats van dat de kindsituatie daarin leidend is. Uiteraard maken ze uitzonderingen op het moment dat ze dat nodig vinden. Maar de vraag rijst hoe in een 'gewone' casus beperkte bereikbaarheid en beschikbaarheid en besluit per vergaderfrequentie de veiligheid van het kind precies dient.

### Indekultuur

Belemmerend is de neiging van sommige professionals om de normcaseload tot het absolute maximum te bestempelen. Daardoor kunnen zaken niet worden uitgedeeld en wordt hulp niet gestart. De redenering is dat, als er zaken bijkomen, minder tijd overblijft voor de rest van de cliënten. Terwijl kwaliteit niet in uren zit, maar in wat je doet en ook, in wat je niet doet.

Verwarrend is de gewoonte 'verantwoordelijkheid te delen'. Hierbij informeert of bevraagt de ene professional de andere in een casus waarin een dilemma of een lastig besluit speelt. Dat is een prima zaak. Iedereen kan ergens overheen kijken. Er treedt echter verwarring op. Want het delen van inhoudelijke- en ervaringskennis is iets anders dan het dragen van verantwoordelijkheid. Desgevraagd verwijzen professionals naar

de 'indekultuur' die sinds Savanna heerst in de jeugdzorg. 'Je doet hier niets in je eentje' is sindsdien heel gewoon. Het 'delen van verantwoordelijkheid' gaat dus eigenlijk over verantwoording. Als je je kunt verantwoorden, onder andere door te wijzen op overleg met collega's, dan ben je 'gedekt'. Maar dat doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de professional. Die wordt niet minder door inhoudelijk overleg. De organisatiecultuur op dit punt staat dus haaks op de juridische realiteit. De vraag is in hoeverre dat de taakvolwassenheid van professionals in de weg staat; die is immers bepalend voor het resultaat.

### Sturen op feitelijk handelen

Ontbureaucratiseren betekent dus terug naar gesprekken over de kern. Die bestaat uit de feitelijke handelingen van professionals die leiden tot het resultaat.

Daarbij komt de weerbare en handelingsvaardige professional in beeld. Die is goed in staat om concreet aan te geven hoe het eigen handelen zich verhoudt tot het beoogde resultaat: het kind is veilig.

Al experimenterend blijkt in de praktijk dat het goed mogelijk is deze professionals te voorschijn te halen door het stellen van een aantal vragen per casus:

- 1 wat is je rol en je mandaat?
- 2 wat gebeurt hier?
- 3 wat moet er gebeuren om de veiligheid van dit kind te waarborgen?
- 4 wat doe je dus vanmiddag/morgen om dat te bereiken?
- 5 wat merkt het kind van wat je hebt gedaan?

In feite is dit een combinatie van reflectie en human resource management. Vragen ten aanzien van functie

en taak komen samen met vragen over analyse, oordeelsvorming, professionele kennis, vaardigheden, regievoering en efficiëntie. De mogelijkheid tot sturen op resultaat zit met name in de tweede vraag: 'wat gebeurt hier?', in de vierde vraag 'wat doe je dus vanmiddag/morgen om dat te bereiken?' en in de vijfde vraag 'wat merkt het kind van wat je hebt gedaan?'

De beantwoording vergt een grote mate van oplettendheid van de gezinsvoogd of de jeugdhulpverlener, ook om de essentie uit een reeks gebeurtenissen te halen en een bepaling te maken van de gevolgen voor het kind. Bijvoorbeeld, een stiefvader die na jaren ruzie en geweld vertrekt, brengt opluchting, onrust en verdriet teweeg. Zijn vertrek betekent dat de financiële positie van het gezin verslechtert en dat de mishandeling door stiefvader van de kinderen stopt. Moeder haalt na twee weken een vriend in huis. Die vriend is bekend bij Bureau jeugdzorg omdat hij een gezin heeft waarin twee kinderen onder toezicht staan. Moeder zegt dat hij bij haar woont.<sup>7</sup>

Deze situatie betekent iets voor het handelen van de jeugdhulpverlener of de gezinsvoogd. Systematisch scherp reflecteren leidt tot (geëxpliciteerde intuïtieve) kennis en ervaring over hoe dat het beste kan. Op die *reflective practice*<sup>8</sup> baseert een professional het feitelijk handelen en bereikt men resultaat. Het middenkader vervult een sturende rol in de opbouw van de *reflective practice*.

### Vrijwillige leerstand

Niet iedere professional is gewend op deze manier casuïstiek te abstraheren. Goede hulpmiddelen zijn het (leren) samenvatten van casuïstiek in

vier of vijf regels, het (leren) formuleren van concrete doelen en het (leren) denken en doen in kleine stappen. Een risico in het algemeen is handelen op basis van verwarring, schok, of irritatie. Samenvatten en concrete doelen stellen helpt dat voorkomen. Een ander risico is vertraging door een lange onderzoeks- of diagnostische fase. Inzicht in wat er aan de hand is, is belangrijk voor de professional omdat het iets zegt over prognose. Maar leidend is de situatie in het gezin op dat moment. Sturen op feitelijk handelen heeft vrijwel altijd een positief effect op de omgang met de professional in de eerste lijn. Professionals waarderen aandacht voor het vak en de manier waarop het door hen wordt uitgeoefend. Die waardering leidt tot openheid en de bereidheid tot leren. Ook als dat leidt tot 'betere cijfers'. De conclusie van Kafka II is dat ontbureaucratiseren en sturen op feitelijk handelen een goede aanvullende manier is van sturen op cijfers.<sup>9</sup> Gedurende het proces komt de professional vrijwillig in de 'leerstand'. Dat is een mooi resultaat voor BJAA. En voor de cliënt.

### Noten

- 1 Zie *Regels als gestolde ervaring*. DEGAS advies 2010-053. [www.clarapelsadvies.nl/nieuws](http://www.clarapelsadvies.nl/nieuws).
- 2 Kafka I betrof twee onderzoeken met de klassieke onderzoeksmethode van de Kafkabrigade. Zie voor meer informatie [www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl). Kafka II is medegefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 3 Zie *Regels als gestolde ervaring*. DEGAS advies 2010-053, [www.clarapelsadvies.nl/nieuws](http://www.clarapelsadvies.nl/nieuws).

- 4 Veilig handelen is praktisch en concreet. Veilig handelen is weten wat je doet, wanneer en met wie. Veilig handelen is omgaan met onverwachte situaties. Veilig handelen is het goede gebruik van regels in de meeste gevallen en het maken van beargumenteerde uitzonderingen voor de rest. De veiligheid van het kind is hierbij te allen tijde het einddoel.
- 5 De Kafkaknop is de mogelijkheid op intranet voor melding van onnodige bureaucratie.
- 6 Voor meer informatie mail aan p.bijkerk@bjaa.nl.
- 7 Deze casus is gefingeerd.
- 8 *Reflective practice is the time and effort spent to pull out one's intuitive reasoning so*

*that it can be reviewed and communicated. Analytic reasoning is not only very limited but slow and it requires a lot of effort and energy, which is why we tend to revert to intuitive reasoning when we are overloaded or exhausted. Intuitive reasoning looks for patterns and pictures and the more experienced the worker, the more patterns he is able to see. However, making the case for a child to be removed needs to be set out in a clear, logical argument leading to a logically deduced conclusion.* E. Munro. *Nav Munro Review*, 2011.

9 Handleiding Sturen op resultaat in de jeugdzorg. Zie [www.clarapelsadvies.nl](http://www.clarapelsadvies.nl) voor meer informatie