

Van beweging naar ontwikkeling 2009WMC75 bijlage

Eerste tussentijdse rapportage Auditcommissie Utrechtse Jeugd Centraal

Utrecht, 6 augustus 2009

Prof. dr. Jo Hermanns
Prof. drs. Dolf van Veen
Prof. dr. Mirko Noordegraaf
Mr. Marilyn Haimé

UJC in het kort

Het programma Utrechtse Jeugd Centraal heeft als ondertitel: een vernieuwingsagenda voor de Jeugdzorg, het lokale jeugdbeleid en de jeugdbescherming. Deze ambitieuze benaming komt voort uit een gevoel van urgentie bij een aantal betrokkenen dat er grote problemen zijn in de preventie, begeleiding, hulp en zorg bij het opgroeien en opvoeden in Utrecht. Genoemd worden door de initiatiefnemers: hardnekkige, steeds terugkerende problemen met wachtlijsten in de zorg, ernstige problemen van en door de jeugd in een aantal gemeenten, onvoldoende samenhang tussen de lokale, provinciale, onderwijs- en gezondheidszorgstelsels en het ontbreken van inzicht in de werkzaamheid van het bestaande aanbod. Het programma startte op 10 oktober 2007 met een tweedaagse conferentie in Noordwijkerhout van provincie, gemeenten en de leiding van een groot aantal instellingen die vanuit verschillende sectoren met opvoeden en opgroeien te maken hadden. Voor de conclusies van deze conferentie en de vertaling daarvan in afspraken over samenwerking en vernieuwing van het aanbod (vastgelegd in een slotverklaring) bestond een groot draagvlak. De belangrijkste uitgangspunten waren: vraagsturing als vertrekpunt, empowerment als doel en bekwame professionals als middel. In mei 2008 verscheen een door de provincie Utrecht opgestelde nota waarin deze conclusies en afspraken werden vertaald in een concreet programma met een uitwerking in zes programmalijnen

1. Preventie en vroegsignalering
2. Onderwijs
3. Diversiteit in bereik en toegankelijkheid
4. Vraaggestuurd aanbod
5. Samenhang in de jeugdzorgketen
6. Kwaliteit van zorg en zorgvernieuwing

Voor iedere programmalijn werd een concreet programma ontworpen. Een stuurgroep van 14 personen onder voorzitterschap van de provinciale gedeputeerde met de portefeuille jeugdzorg diende de voortgang in het programma te houden en de verschillende programmalijnen te coördineren. Het provinciebestuur stelde over een periode van 4 jaar 2,5 miljoen euro ter beschikking om het programma te kunnen doen slagen.

De audit in het kort

In het programma is opgenomen dat een auditcommissie jaarlijks kritisch naar de voortgang zal kijken met het doel door haar rapportage bij te dragen aan de kwaliteit van het programma. De auteurs van deze rapportage vormen de auditcommissie. De insteek van de auditcommissie is die van een 'critical friend'. Het doel van de commissie is niet een oordeel te vellen, maar een analyse van sterke en zwakke punten te maken, om aldus een extra te geven impuls voor de volgende fase. De eerste audit vond in de periode april-juni 2009 plaats. Dat was dus ongeveer een jaar na de feitelijke start en ongeveer 1 ½ jaar na de startconferentie.

De procedure was als volgt. Aan de hand van een checklist leverde de voorzitter en/of secretaris van iedere programmalijn een zelfevaluatie in. Dit was het uitgangspunt voor een gesprek met de auditcommissie, waarin getoetst werd in hoeverre de doelstellingen van het programma gerealiseerd zijn. Deze rapportage is daar een verslag van. Gezien de situatie die de auditcommissie aantroef, zal er niet per programmalijn gerapporteerd worden, maar meer in algemene zin opmerkingen over het programma en de verschillende programmalijnen gemaakt worden.

Bevinding 1. Beweging gaat vooraf aan ontwikkeling

De eerste conclusie van de auditcommissie is dat er geen doorgaande en opgaande lijn is waar te nemen in het programma UJC (verder UJC te noemen) waarbij de afspraken van de conferentie in Noordwijkerhout doorvertaald zijn in deelprogramma's die vervolgens, getrouw de uitgangspunten in meer of mindere mate in de uitvoeringspraktijk gerealiseerd zijn. Er is veeleer sprake van een circulair proces, waarbij in de stuurgroep en de programmalijnen opnieuw gezocht is naar uitgangspunten en naar verbeteringen in het gehele stelsel. Er is, met andere woorden, na het verschijnen van de provinciale nota op verschillende plaatsen een nieuwe zoektocht op gang gekomen. De auditcommissie had regelmatig de indruk meer met een nul-meting bezig te zijn dan met een evaluatie na een jaar looptijd. Dit heeft er voor een deel ongetwijfeld mee te maken dat op alle niveaus van het programma personele wisselingen plaatsvonden: bestuurlijk, ambtelijk, op het niveau van het instellingsmanagement. Tegelijkertijd is het ook voor de hand liggend dat een dergelijke complexe operatie geen eenvoudige implementatietraject zal kennen. Niet alleen wordt van bestuurders en managers innovatief handelen gevraagd, maar ook wordt van de talloze midden-managers, stafleden en uitvoerenden werkers een aangepast visie op hun werk en concretisering daarvan gevraagd. Deze circulaire gang van zaken past overigens in gedragsveranderingsmodellen waarin een fase van overpeinzing en bewustwording vooraf gaat aan beslissingen om het gedrag te veranderen. Deze overpeinzing en bewustwording op het niveau van de uitvoeringsorganisatie zijn bij de start van het programma niet structureel georganiseerd. Het betrekken van uitvoerende professionals bij de ontwikkelingen, niet alleen als uitvoerders van het programma, maar ook als vormgevers van de uitwerking van het programma dient daarom geïntensiveerd te worden.

Daarnaast is het zo dat het door de meeste betrokkenen gesignaleerde trage tempo van UJC een hernieuwde discussie nodig maakt over rol- en taakverdeling tussen de actoren. Bijvoorbeeld de rolverdeling tussen de grotere gemeenten en de provincie en van gemeenten onderling is onvoldoende uitgewerkt. De complexe organisatie van UJC (die waarschijnlijk onontkoombaar is, mede gezien de ingewikkeldheid van de bestuurlijke aansturing en de historisch gegroeide verkokering in de voorzieningsstructuur) maakt zo'n discussie niet eenvoudig.

Het gevolg was in ieder geval dat er een periode van heroriëntatie en onhelderheid over richting en doel van UJC ontstond. De stuurgroep heeft in deze fase onvoldoende gestuurd met en op de vastgestelde en overeengekomen uitgangspunten, doelen en middelen.

Bevinding 2: de eerste successen

Dat wil niet zeggen dat er niet op een aantal punten sterke beweging in het stelsel viel waar te nemen. Overigens moet hier meteen bij vermeld worden dat de verschillende programmalijnen zich met verschillende tempi ontwikkelden. De programmalijn onderwijs bijvoorbeeld laat een planmatige en slagvaardige aanpak zien van een aantal thema's (zie hieronder de voorbeelden). Vaak speelt hierbij een rol dat betrokken actoren elkaar al kennen en al een vorm van samenwerking hadden opgebouwd. Ook persoonlijke inzet en enthousiasme van beleidsmakers of uitvoerders op de werkvloer bleek doorslaggevend te kunnen zijn.

In alle programmalijnen werden echter in een bepaalde mate bewegingen gerapporteerd die gerelateerd werden aan UJC. Niet altijd was UJC de enige inspiratiebron aangezien er talloze ontwikkelingen in het jeugdveld naast elkaar lopen en had een aantal ontwikkelingen een startpunt vóór UJC, maar vaak werd toch de extra impetus genoemd die het programma gaf. Zo rapporteerden de gemeenten dat door UJC de wethouders van de verschillende gemeenten voor het eerste gezamenlijk een aantal thema's bespraken waarmee alle gemeenten te maken hadden (met name de ontwikkelingen van de Centra voor Jeugd en Gezin, het Elektronisch Kinddossier en de Verwijsindex). Deze uitwisseling werd als informatief en daardoor nuttig ervaren. In minimaal twee gemeenten is het initiatief genomen tot het in UJC bepleitte 'Wraparound Care Model'. In het onderwijs waren er belangrijke vorderingen in het zoals het oprichten van een provinciaal onderwijsplatform. Een integrale indicatiestelling voor complexe probleemgezinnen, waarin onderwijs, jeugdzorg en GGZ samenwerken is een zeer belangrijke stap te noemen. De systematische beschrijving van het gehele aanbod van de jeugdzorgaanbieders vanuit het perspectief van kwaliteitszorg werd een doorbraak in de samenwerking tussen de jeugdzorgaanbieders genoemd. De zelfevaluatie van alle jeugdzorg instellingen met een gestructureerde diversiteitstoets is een eerste stap op weg naar verandering op dat gebied. Samenwerking tussen sectoren bij de hulp aan slachtoffers van loverboys en het inrichten van een team spoedeisende zorg door het Bureau Jeugdzorg zijn belangrijke zorgvernieuwingen. De conclusie moet echter ook zijn dat deze en ander ontwikkelingen misschien (voor een deel) geïnspireerd zijn door UJC, maar daar niet organisch uit voort komen en niet 'aangestuurd' zijn door UJC. Daarnaast werd duidelijk dat de samenhang tussen de activiteiten die door de programmalijnen gerapporteerd werden vrijwel geheel ontbrak. Er waren zinvolle overlegsituaties gecreëerd, vernieuwende pilots en projecten opgezet, maar deze kunnen grotendeels als op zichzelf staand beschouwd worden. Ter herinnering: het ontbreken van samenhang was juist een van de redenen om UJC te lanceren. Er is dus wel beweging gecreëerd, maar geen systematische ontwikkeling in een door alle actoren gewenste richting op basis van gedeelde uitgangspunten en een gezamenlijk doel. Een paar voorbeelden. Zo wordt diversiteit uitgewerkt als een 'apart' thema, terwijl het een dominant thema in alle programmalijnen zou moeten zijn. De ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin worden in de programmalijn 'preventie en vroegsignalering' uitgewerkt, terwijl een CJG niet zal kunnen functioneren zonder nabijheid van jeugdzorgaanbod en tegelijkertijd het CJG geplaatst moet worden in de jeugdzorgketen (en dus ook aan de orde zou moeten zijn bij de programmalijn samenhang in de jeugdzorgketen). Ook de rol van de lokale voorzieningen in de integrale indicatiestelling wordt niet uitgewerkt. Vraagsturing zou een gezamenlijk thema van lokale voorzieningen, BJZ, zorgaanbieders/GGZ moeten zijn, maar wordt nu door BJZ als een intern proces uitgewerkt dat de aansluiting bij het aanbod van de zorgaanbieders moet faciliteren. Vrijwel alle programmalijnen zijn, vanuit de jeugdzorg- en ggz-traditie, gezinsgericht. Daardoor is er relatief weinig synergie tussen de programmalijn onderwijs en de overige programmalijnen.

Bevinding 3. Ontwikkeling vraagt sturing

Een ingrijpend innovatietraject zoals UJC vraagt, naast het organiseren van beweging, ook het geven van richting aan die beweging, zodat een coherente ontwikkeling met een duurzaam karakter plaatsvindt. Het gaat hierbij niet om een ‘bestuurlijke slag’ of een ‘spectaculaire ingreep’, maar om een graduele ontwikkeling van een complex stelsel. Gradueel is overigens niet hetzelfde als ‘langzaam’. De uitgangspunten, doelen en middelen van UJC dienen de sturende en stuwende principes van deze ontwikkeling te zijn. Daarbij dienen de concrete activiteiten binnen de programmaliijnen voortdurend met elkaar in samenhang worden gebracht.

De stuurgroep zal daarom moeten gaan sturen. Niet vanuit een formele positie, maar als groep die het gezamenlijk ontwikkelde gedachtegoed van UJC verder uitwerkt, de uitgangspunten overtuigend weet uit te dragen, ontwikkelingen stimuleert en toetst en samenhang onontkoombaar maakt. De roep om meer sturing, leiding en wellicht inspiratie, werd regelmatig gehoord in de gesprekken die de auditcommissie voerde.

De stuurgroep is nu aangehaakt bij de provincie en dat kan naar de mening van de auditcommissie zo blijven. Wel is het zo dat de verschillende rollen die de provincie daardoor krijgt (leiding in UJC, formele financier van een deel van het veld, en samenwerkingspartner voor gemeenten en instellingen uit die niet in de sector jeugdzorg actief zijn) kunnen interfereren. Dat hoeft echter geen probleem te zijn als de fricties die kunnen ontstaan bespreekbaar zijn en het gedrag van de provincie in de verschillende rollen consistent op de UJC uitgangspunten gebaseerd is.

Bevinding 4. Waarop sturen?

Naar de mening van de auditcommissie kan een geslaagde concretisering en uitvoering van UJC vooral afgelezen worden aan de mate waarin vraagsturing gerealiseerd wordt (zie hoofdstuk 3 van het programmaplan UJC, ‘Onze visie op jeugdzorg’). De centrale vraag is: kan het stelsel de omslag maken van aanbodgericht naar vraaggericht?

De vraag of het probleem van de burger (ouders, school en jeugdigen) is in het gedachtegoed van UJC het sturend principe van de zorg. Vanuit de verschillende sectoren (lokale voorzieningen, onderwijs, jeugdzorg, GGZ) dienen voor ieder kind, jongere en opvoeders (thuis, op school en op straat), de bijdragen geleverd te worden die nodig zijn om het probleem moeten oplossen. Dit moet eerder, sneller en beter dan nu. Als er coördinatie van die bijdragen nodig is, dient deze in handen van één van de partijen gelegd te worden die daartoe het best in de positie is. De andere leveranciers van bijdragen voegen zich naar het plan dat onder deze coördinatie opgesteld wordt. Hulp in een gedwongen kader (jeugdbescherming of jeugdreclassering) ziet er qua structuur niet anders uit dan vrijwillige hulp, met dien verstande dat verplichte onderdelen van de hulp voor geen der partijen vrijblijvend zijn. In UJC is het uitgangspunt dat de hulp zoveel mogelijk in gezinnen, in scholen en op straat gegeven moet worden en dat er geen drempels mogen worden opgeworpen door culturele of etnische factoren.

Als deze inhoudelijke lijn gedeeld wordt, heeft deze acceptatie gevolgen voor alle betrokken partijen. De vraag is echter of deze lijn gedeeld wordt en, als dat al zo is, of de gevolgen voor het

primaire proces wel voldoende gezien worden. Deze ontwikkeling is dan ook complex en vraagt voortdurende monitoring en bijstelling. UJC zal dus voortdurend opnieuw de inhoudelijke discussie moeten zoeken en voeren. De regiobijeenkomsten met (vooral lokale) voorzieningen zijn succesvolle voorbeeld van de vorm die deze discussie kan krijgen, maar er zal meer moeten gebeuren.

Bevinding 5. Vooruitgang

De voorgaande punten leiden tot het voorstel dat de stuurgroep gaat sturen door een aantal voorstellen voor de uitvoeringspraktijk te doen en actoren daarvoor te mobiliseren die de kern van het programma raken, die dwars door de programmalijnen heenlopen en die samenwerking vragen van meerdere actoren.

Door deze concretisering kan ook de inhoudelijke innovatie handen en voeten krijgen en daardoor duidelijker worden voor de uitvoerders. Door hen meer te betrekken bij de uitvoering en hen mede-ontwerpers te maken van de implementatie van het UJC gedachtegoed, zal de zowel verbreding als slagkracht van UJC toenemen. De kunst zal dan wel zijn om UJC niet te laten verworden tot een aantal projecten, maar de gewonnen inzichten en praktijken weer terug te vertalen naar de reguliere zorg. Daarbij past het ook niet voortdurend externe bureaus in te huren. Om allerlei redenen (draagvlak, duurzaamheid, eigenaarschap) is het beter om zoveel mogelijk eigen krachten te mobiliseren en te bundelen. Dit vraagt, nogmaals, een sterke sturing van de stuurgroep.

De auditcommissie heeft, louter als voorbeelden enkele suggesties voor concretisering.

- 1 Voor de ernstige en aanhoudende jeugdproblematiek van en door voornamelijk allochtone jongeren in een aantal gemeenten wordt op het niveau van UJC een integrale aanpak ontworpen, waarbij de onder drie genoemde uitgangspunten leidend zijn voor de aanpak.
- 2 Eén der VMBO scholen in de stad Utrecht wordt geadopteerd door UJC. Wat nodig is om de problemen in school, om school en in de gezinnen aan te pakken wordt gedaan.
- 3 Intensiveer de ontwikkelingen in de zorgstructuur van het onderwijs in de regio Eemland, waarbij lokale hulp, jeugdzorg en ggz samen met het onderwijs onderwijszorgprogramma's ontwikkelen
- 4 Jeugdzorg, GGZ en jeugdbescherming worden betrokken bij de wraparound programma's die op dit moment door twee gemeenten ontwikkeld worden. Jeugdzorgaanbieders nemen daarnaast op korte termijn in een aantal kleinere gemeenten initiatieven tot wraparound care en betrekken daarbij de lokale voorzieningen en het lokale onderwijs.

Tot slot

De auditcommissie legt in het bovenstaande het accent op de individuele vragen en problemen van cliënten als belangrijkste inhoudelijke sturingsprincipe van UJC , op het op basis hiervan helder aansturen van het programma en op het betrekken van de werkvloer bij de noodzakelijke innovatieve werkontwikkeling. Het programma UJC heeft nog enkele jaren te gaan. Een dergelijk ambitieus en complex programma heeft die ontwikkelingstijd ook nodig. De auditcommissie zal graag over een jaar opnieuw met de verschillende uitvoerders van UJC de stand van zaken op dat moment bespreken.