

# Verantwoording

*bureaucratische gehechtheid in de jeugdzorg*

## Author(s)

van Hassel, Daniel; Hoijtink, Marc; Tonkens, Evelien

## Publication date

2012

## Document Version

Proof

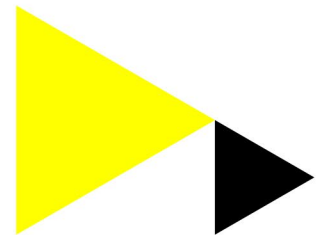
## Published in

Maatwerk

[Link to publication](#)

## Citation for published version (APA):

van Hassel, D., Hoijtink, M., & Tonkens, E. (2012). Verantwoording: bureaucratiese gehechtheid in de jeugdzorg. *Maatwerk*, 13(5), 23-25.



## General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

## Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/257783301>

# Verantwoording: bureaucratische gehechtheid in de jeugdzorg

Article · October 2012

DOI: 10.1007/s12459-012-0150-1

CITATIONS

0

READS

34

3 authors, including:



**Marc Hoijtink**

Amsterdam University of Applied Sciences/C...

24 PUBLICATIONS 39 CITATIONS

SEE PROFILE



**Evelien Tonkens**

University of Humanistic Studies

147 PUBLICATIONS 631 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



De beloften van nabijheid. Een kwalitatief onderzoek naar de decentralisatie van arbeidsreïntegratie, jeugdzorg en langdurige zorg [View project](#)



diversity - inclusion and exclusion, validisme, ableism [View project](#)

Postprint Version	1.0
Journal website	<a href="http://www2.bsl.nl/maatwerk/">http://www2.bsl.nl/maatwerk/</a>
Pubmed link	
DOI	

This is a NIVEL certified Post Print, more info at <http://www.nivel.eu>

## Verantwoording: Bureaucratische gehechtheid in de jeugdzorg.

door Daniel van Hassel, Marc Hoijtink & Evelien Tonkens\*

Sociale professionals in de jeugdzorg hebben last van bureaucratische procedures. Maar verrassend genoeg blijken ze er ook baten van te ervaren. Welke vormen van verantwoording zijn ondersteunend en welke niet?

Verantwoording heeft de afgelopen twee decennia een steeds grotere rol gekregen in de publieke sector. Dit heeft geleid tot een verhit publiek debat. Twee algemene kritieken domineren dat debat. Er zou sprake zijn van een overdaad aan bureaucratie, met als gevolg te hoge werkdruk en een wanverhouding tussen registratie en cliëntencontact.

Bovendien zouden professionals door strakke regels geen ruimte meer hebben om op basis van hun expertise te bepalen wat goed is voor de gezondheid of het welzijn van cliënten. Inmiddels is deze kritiek vertaald in een breed omarmde strijd tegen 'de bureaucratie' en talloze pleidooien voor 'meer ruimte voor de professional'.

In dit artikel willen we een gezicht van bureaucratie laten zien dat minder aandacht krijgt in het publieke debat. Dat doen we naar aanleiding van onderzoek in de jeugdzorg. Juist deze sector is een interessante vanwege de recent versterkte focus op verantwoording, die mede geïnspireerd is door breed in de media uitgesponnen incidenten, zoals de Savanna-zaak in 2004. De vraag die in ons onderzoek centraal stond, is hoe, acht jaar later, professionals in de jeugdzorg verschillende verantwoordingsvormen ervaren.

### ONDERZOEK

Om antwoord te krijgen op onze centrale onderzoeksvraag hebben we negentien diepte-interviews gehouden met professionals in de jeugdhulpverlening uit twee instellingen. We interviewden jeugdhulpverleners, behandelcoördinatoren en leidinggevenden van twee instellingen in de jeugdhulpverlening. We hebben gewerkt met een interviewgids met vragen over vormen van, ervaringen met en visies op verantwoording. Gegeven de reikwijdte van ons onderzoek kunnen we spreken van een exploratief onderzoek (Van Hassel, Tonkens & Hoijtink, 2012).

Om de gegevens te ordenen en te interpreteren hebben we onderscheid gemaakt tussen drie verantwoordingsvormen, gebaseerd op de logica's die de socioloog Eliot Freidson (2001) onderscheidt: bureaucratie, markt en professionalisme (zie kader). Deze driedeling hebben we gekozen, omdat we meenden dat de spanningen tussen de verschillende verantwoordingsvormen goed in termen van spanningen tussen deze drie logica's te beschrijven zijn.

De professionele logica hoort volgens Freidson dominant te zijn in het professionele werk, maar markt en bureaucratie zijn gaan overheersen waardoor de 'ziel van het professionalisme' verloren dreigt te gaan. Freidson heeft het in zijn analyse vooral over klassieke professionals, zoals artsen, maar we menen dat zijn analyse ook in bredere zin van belang is. Artsen kunnen zich door hun sterke beroepsorganisaties nog enigszins beschermen tegen eisen vanuit de bureaucratie en de markt, maar sociale professionals zoals jeugdzorgmedewerkers zijn slechter georganiseerd, minder machtig en kunnen zich minder verweren. Onze verwachting was dan ook dat jeugdzorgwerkers hun beklag doen over bureaucratie en marktgerichte verantwoording, die zij vooral als belemmerend zouden ervaren, en dat zij waarde zouden hechten aan hun professionele autonomie.

#### KRITIEK OP MARKTVERANTWOORDING

Als we naar marktverantwoording kijken, dan komt onze verwachting inderdaad uit. Tot marktgerichte verantwoording rekenen we de bedbezetting op de behandelgroepen binnen de instellingen die we onderzochten. Sinds de invoering van de Wet op de jeugdzorg in 2005 beconcurreren jeugdzorginstellingen elkaar bij het verkrijgen van financiering. De instellingen verantwoorden zich naar provincie en zorgverzekeraar, die vervolgens de financiering bepalen aan de hand van prestatieafspraken. Prestaties worden in termen van bedbezetting gemeten en instellingen moeten permanent zoveel mogelijk hun bedden bezet houden.

Op deze vorm van verantwoording is veel kritiek. Veertien van de negentien ondervraagden maken er bijvoorbeeld bezwaar tegen dat in het kader van prestatieafspraken permanente bedbezetting prioriteit krijgt boven pedagogische aspecten. Dit dwingt professionals concessies te doen aan de kwaliteit van de samenstelling van de groep. We geven een indicatief voorbeeld van een citaat in een reeks van velen:

*'Voor je eigen verantwoording en voor de cliënt zou je zeggen, nou hier moeten we tijdelijk even wat minder jongeren op deze groep zetten, (...) maar omdat je dus je bedden vol moet hebben vanwege het geld (...) kan dat (...) in strijd zijn met elkaar.'*

Het citaat maakt duidelijk dat er een spanning bestaat tussen de logica van de markt (belang van geld) en de logica van het professionalisme (belang van kwaliteit), waarbij de laatste het moet ontgelden.

#### OMARMING PROFESSIONALISME

Over professionele verantwoording is men ronduit positief. Professionele verantwoording krijgt bij de instellingen vorm via intervisie, supervisie en cliëntgesprekken. Intervisie bestaat uit gestructureerd overleg tussen collega's van gelijk niveau over de inhoud van het werk. Iemand brengt een situatie op het werk in, waarover gediscussieerd wordt en waar handelingen van de betrokkenen worden becommentarieerd. Supervisie is iets soortgelijks, maar gebeurt onder aanvoering van een leidinggevende professional. Bij cliëntgesprekken legt de professional aan de cliënt uit hoe aan de hulpvraag is gewerkt, wat dat heeft opgeleverd en hoe daar zo nodig verder aan gewerkt zal worden.

Over cliëntgesprekken is men positief. Daarnaast hechten alle geïnterviewde professionals veel belang aan intervisie en supervisie. Een ambulante werker zegt het zo:

*'Ja, intervisie is heel goed omdat we veel kennis in huis hebben, omdat iedereen verschillende dingen goed kan en het heel prettig is om moeilijke dingen, die jij in gezinnen ervaart, te delen met collega's die dat gewoon heel goed begrijpen en die je gewoon hele goede raad en tips geven. En daar leer je gewoon ontzettend veel van.'*

Dezelfde ervaring en visie troffen we bij bijna alle leidinggevendenden aan. In het licht van de tamelijk massale consensus over het belang van deze vormen van verantwoording, is het verbazingwekkend dat respondenten aangeven dat professionele verantwoording zo weinig voorkomt. Dat is des te opvallender, omdat daarentegen marktgerichte verantwoording nadrukkelijk binnen de onderzochte instellingen geïstitutionaliseerd is.

#### BUREAUCRATISCHE GEHECHTHEID

Waar onze hypothesen over markt- en professionele verantwoording correct bleken, ligt dat anders voor bureaucratische verantwoording. De logica van de bureaucratie zien we terug in het HKZcertificaat. Instellingen kunnen zich laten certificeren, wanneer managers de kwaliteitssystemen conform de HKZ-normen (die betrekking hebben op zowel primaire als ondersteunende processen) inrichten. Financiers gunnen opdrachten vervolgens alleen aan gecertificeerde instellingen.

Protocolverslagen en cliëntverslagen rekenen we eveneens tot bureaucratische verantwoording. Protocolverslagen zijn verslagen over hoe met protocollen is omgesprongen. Protocollen zijn stappenplannen die professionals in bepaalde situaties dienen te volgen. Cliëntverslagen zijn rapportages over cliënten, zoals dagelijkse rapportages van groepsleiders onderling, (incidentele) rapportages naar de behandelcoördinator en behandelplannen die behandelcoördinatoren schrijven.

Onze respondenten ervaren inderdaad een sterk toenemende bureaucratie door toenemende rapportage-eisen en protocollen. Deze 'papierrompslomp' leidt volgens hen tot een reductie van de cliëntcontacttijd en hogere werkdruk. De belangrijkste en opvallendste conclusie is echter dat de onderzochte jeugdhulpverleners weinig geïnteresseerd bleken in meer autonomie of discretionaire bevoegdheid. In plaats daarvan constateren we *bureaucratische gehechtheid*. Deze

bureaucratische gehechtheid kunnen we bij nadere analyse begrijpen vanuit drie behoeften die we bij respondenten aantreffen.

### **1. Reductie onzekerheid**

Allereerst is er nadrukkelijk sprake van een behoefte aan duidelijkheid. Een groepsleider verwoordt dat zo:

*‘Nou ja, wat ik wel goed vind, is dat (...) er heel bewust wordt gekeken naar hoe je met bepaalde situaties om moet gaan en dat daar nou juist een stappenplan voor is en dat je dan niet heel erg machteloos voelt, dat je weet wat je in kan zetten.’*

De geïnterviewde jeugdzorgmedewerkers worden dagelijks geconfronteerd met complexe, onzekere en ambigue situaties en blijken daarin nadrukkelijk op zoek naar houvast. Protocollen reduceren deze onzekerheid en complexiteit, en geven tegelijk richting hoe te handelen. In een tijd waarin handelingsverlegenheid eerder kenmerk dan uitzondering lijkt bij jeugdhulpverleners, vormen protocollen voor hen een gelegitimeerd antwoord op de vraag hoe te handelen in deze complexe, indringende en onzekere praktijk van alledag.

### **2. Behoefte aan veiligheid**

Ten tweede is er een behoefte aan veiligheid. Een teamleider zegt:

*‘Groepsleiding komt ook zelf van, ja, eigenlijk willen we dat dit ook wordt vastgelegd hoe we daar mee omgaan. Het voelt ook allemaal heel onveilig, wij doen dat allemaal, maar stel je voor dat het misgaat, (...) bij wie komen ze dan aan?’*

Jeugdzorgmedewerkers willen zich kunnen verantwoorden voor als het fout gaat met de jongeren over wie zij zich ontfermen. Protocollen geven dus niet alleen richting voor handelen in de toekomst, maar bieden jeugdzorgmedewerkers ook een manier om zich te verantwoorden over hun handelen achteraf. Hier gaat het niet om actuele verantwoording, in de zin dat aan professionals om verantwoording wordt gevraagd, maar om verantwoording die mogelijk op een later moment gevraagd kan worden. Het biedt onze respondenten in het post-Savannatijdperk bescherming en veiligheid.

### **3. Leerbehoefte**

Tenslotte blijkt bureaucratie jeugdzorgmedewerkers te helpen in hun beroepsuitoefening: het biedt niet alleen duidelijkheid en veiligheid, maar respondenten ervaren ook dat het hen kan ondersteunen in het leren van gevallen. Zij ervaren dat het hen ook kan ondersteunen in het beter worden in hun vak. Een behandelcoördinator:

*‘Met de rapportages en de vergaderingen die daarop volgen, kan ik de behandeling in de gaten houden, worden dingen bespreekbaar en kun je dingen beter doen in de behandeling.’*

Deze drie factoren maken bureaucratische gehechtheid onder jeugdzorgmedewerkers begrijpelijk.

#### HULPMIDDELEN EN RITUELEN

Ons onderzoek maakt een preciezere benoeming van bureaucratielast en strijd tegen overbodige bureaucratie mogelijk, waardoor ruimte kan ontstaan voor meer cliëntencontact en leerzame professionele verantwoording. In plaats van te klagen over bureaucratie in het algemeen kunnen we een onderscheid maken tussen bureaucratische hulpmiddelen en bureaucratische rituelen. Onze respondenten zijn positief over bureaucratische verantwoordingsmechanismen die zij ervaren als hulpmiddel: als ondersteuning voor professioneel handelen. Bureaucratische hulpmiddelen zijn bijvoorbeeld checklists om de veiligheid in gezinnen na te lopen of protocolverslagen die hulpverleners alleen hoeven in te vullen wanneer ze afwijken van het protocol of onzeker zijn over de toepassing van een protocol.

Bureaucratische rituelen daarentegen zijn bijvoorbeeld registraties, die alleen bevestigen dat men (telkens weer) het protocol heeft opgevolgd of dat men (telkens weer) de op papier vereiste tijdsbesteding ook besteed heeft. In plaats van steeds opnieuw gedetailleerd verslag te doen van dezelfde handelingen, zou men bijvoorbeeld alleen kunnen rapporteren wanneer men afwijkt, en slechts enkele weken per jaar alle handelingen precies kunnen registreren – om een indicatie te krijgen van de werkelijke tijdsbesteding.

Onze respondenten zullen echter blijven vluchten in bureaucratie wanneer zij zich niet gesteund voelen door het management van de organisaties bij het nemen van risico's. Voor het kunnen en durven nemen van verantwoordelijkheid zijn bovendien ook verplichte regelmatige bijscholing, accreditatie en een eigen tuchtrecht naar het model van medisch specialisten van belang. Recente ontwikkelingen ingezet door STIPJE (Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg) bieden in dat licht hoop. Jeugdhulpverleners kunnen dan bouwen op een op hun beroepspraktijk toegespitste en door collectieve leerervaringen verbeterde beoordeling door vakgenoten. Vluchten in bureaucratie hoeft dan niet meer.

Bij de bureaucratische logica staat 'dienstbaarheid aan procedures' centraal. Hierdoor worden de kernwaarden 'voorspelbaarheid', 'rechtsgelijkheid' en 'zorgvuldigheid' mogelijk. De centrale waarde van marktgerichte logica is 'dienstbaarheid aan de vraag'. Aanbieders richten hun producten op wat consumenten willen en kunnen betalen. Bij de professionele logica gaat het om 'dienstbaarheid aan de gezondheid of welzijn van cliënten'. Niet wat de procedure voorschrijft (bureaucratische logica), wat cliënten willen of kunnen betalen (marktlogica), maar wat cliënten nodig hebben, staat centraal. De professional kan dit bepalen vanuit zijn of haar kennis en expertise, die hij of zij heeft opgedaan door opleiding en ervaring. De professional hecht waarde aan het bieden van 'kwaliteit'. Tegenover de bureaucratische waarden rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid stelt de professional maatwerk: iedere cliënt, ieder probleem is uniek en vereist een eigen benadering. Daartoe is een zekere mate van autonomie of discretionaire ruimte nodig.

\* Daniel van Hassel is verbonden aan het Nederlands Instituut voor onderzoek naar de gezondheidszorg. Marc Hoijtink is verbonden aan het kenniscentrum Maatschappij en Recht van de Hogeschool van Amsterdam. Evelien Tonkens is hoogleraar Actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam.

Dit artikel is een verkorte weergave van een artikel dat eerder dit jaar verscheen in het tijdschrift *B&M, Beleid en Maatschappij* onder de titel 'Vluchten in bureaucratie. Bureaucratische gehechtheid in de jeugdzorg'.

#### **BRONNEN**

1. Freidson, E. (2001), *The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press.  
Hassel, D. van, E. Tonkens & M. Hoijtink (2012), 'Vluchten in bureaucratie.'
2. Bureaucratische gehechtheid in de jeugdzorg', in: *B&M, Tijdschrift voor Beleid en Maatschappij*, nr. 39, 1: pp 5-25