

De complexiteit van het vraagstuk van jeugdzorg

Geert Teisman

De overheid wordt steeds weer gevraagd om met een antwoord te komen voor maatschappelijke problemen, zodra burgers en bedrijven die niet zelf kunnen oplossen. Belangenorganisaties, media en politici kaarten dat probleem aan en stellen daarbij vaak dat dit probleem toch echt niet kan bestaan in een rijke samenleving als de onze en dat het aan de overheid is om dit probleem op te lossen. Da zien we ook bij jongeren die problemen hebben of die problemen maken. De publieke inzet richt zich met name op jeugdzorg en is de afgelopen decennia stevig toegenomen. Het resultaat van deze inzet is echter niet zomaar positief te duiden. Terwijl de inzet groot is en toeneemt, groeit ook het aantal jongeren met problemen en groeit het aantal problemen dat per jongere wordt geïndiceerd. De jeugdzorg ziet meer jongeren instromen en beschikt maar beperkt over het vermogen om de instromende jongeren snel weer in een eigen ontwikkeltraject te krijgen. Dat roept beelden op van dweilen met de kraan open. De inzet is hoog, maar de problemen nemen toe. Hoe kan dat? In dit essay stel ik dat dit komt doordat het vraagstuk van de jongeren complex is, terwijl de aanpak gericht is op het indiceren van deelproblemen uit dat complexe geheel en deze aan te pakken. Door de aandacht voor deelproblemen, zoals ADHD, Gameverslaving of agressie, neemt de aandacht voor het achterliggende vraagstuk vaak af en gaan professionals vooral werken aan symptoombestrijding.

Essenties van complexe vraagstukken

De mismatch tussen het eigenschappen van complexe vraagstukken en de te simpel aanpak verklaart veel falend overheidsbeleid. Om slimmer met complexiteit om te gaan, moeten we eerst inzien wat complexiteit is. De complexiteit van sociale systemen fascineren mij al decennia. Bij complexe systemen' gaat het zowel om de inhoudelijke complexiteit van het vraagstuk, om het complexe stelsel van handelende actoren als om het complexe veld van chaotisch door elkaar heen lopende processen van beleidsvorming, uitvoering en toezicht in het overheidssysteem als om het zelforganiserende vermogen van de vele niet-overheidspartijen die zich ook bemoeien met hetzelfde vraagstuk. Voorbeelden zijn jongeren zelf. Hoe zij reageren op interventies vanuit het zorgsysteem, maar ook op prikkels die ze krijgen voordat ze het zorgsysteem inkomen en hoe ze na uitstroom van het zorgsysteem acteren bepaalt in belangrijke mate de effecten van de interventie. Dat geldt ook voor de familie, verenigingen, vriendenkringen, scholen en andere organisaties. Alle drie dimensies, het inhoudelijke vraagstuk, de samenstelling van het ecosysteem en de processen die daarin op elkaar ingrijpen hebben eigenschappen van complexiteit.

In de wetenschap bestaat geleidelijk stevige consensus over eigenschappen van complexe systemen. Een van de belangrijkste eigenschappen is dat het systeem als zodanig niet is te begrenzen. Complexe systemen staan niet los van hun context. Wat er in de context gebeurt heeft effect op het systeem, soms zelfs een groter effect dan de handelingen en sturing van binnen het systeem. Ik illustreerde dat al door te wijzen op de grote impact van

actoren buiten het jeugdzorgsysteem. Tegelijkertijd heb ik ervaren dat de actoren in het jeugdzorgsysteem zo druk bezig zijn dat ze geen tijd overhouden om naar hun context te kijken. Door deze eigenschap van complexe systemen te negeren ontstaat al een eerste mismatch tussen vraagstuk en hoe overheden daarop sturen. Ze handelen alsof ze een begreemd systeem besturen: ze richten zich op hun taak en deelprobleem. Ze zien en kennen vooral hun eigen deelsysteem en maken vanuit dit deelsysteem wetten, regels, procedures en beleid. Dat wordt zelfreferentialiteit genoemd. Dus terwijl het vraagstuk **samenhang** vertoont, kent de aanpak van de jeugdzorg opvallend weinig samenhang en is er eerder sprake van fragmentatie. Er is een opdeling tussen nationaal en lokaal opererende organisaties, tussen beleidsmakers en uitvoerders, tussen overheden en private uitvoerders en tussen sets van uitvoerders gespecialiseerd in 'stukjes' oplossing zoals verslavingshulp, schuldsanering, psychologische hulp A, B en C, pedagogische hulp A, B en C, lees- en leerondersteuning, en zo verder.

Kortom, terwijl complexiteitwetenschappers wijzen op de samenhang in het geheel, die niet is op te delen in stukken, zonder dat er veel essentiële inzichten verloren gaan over de werking van het systeem, hakken we in het openbaar bestuur het vraagstuk op in behabare problemen met uitvoerbare stukjes oplossing die weer zijn toegewezen aan aparte organisaties. En wat misschien nog wel het meest tragische is, zij worden beoordeeld op hun efficiënt zij omgaan met hun stukje van de puzzel, niet op welke puzzel al die organisaties samen aan het leggen zijn en wat de toegevoegde waarde daarin is van de betreffende organisatie. Daarbij bevorderen veel financieringsarrangementen die focus op stukjes van de puzzel. Er mag geen geld worden besteed anders dan wat bij het opstellen van de financieringsarrangementen is toestaan. Daarvoor bestaan toetsingsprotocollen. Als een aanvraag aan de eisen van het protocol voldoet is er geld, ongeacht of de inzet van dat geld resultaat oplevert voor de gehele puzzel. Dat brengt mij tot de stelling dat overheden een complex systeem met daarin moeilijk te identificeren en begrenzen vraagstukken, vele actoren en vele op elkaar ingrijpende processen proberen te sturen vanuit een door de loop van de tijd heen ongelooflijk ingewikkeld stelsel van overheidsbeleid, overheidsorganisaties, wetgeving en financiering.

Ingewikkelde overheidsstelsels bieden geen gunstig ecosysteem om vraagstukken verder te brengen. Ze zuigen energie en aandacht naar de delen, weg van het geheel van op elkaar ingrijpende processen.

Een tweede eigenschap van complexe systemen is dat de factoren die van belang zijn bij het vraagstuk niet in stabiele causale relaties tot elkaar staan. Vaak zijn er feedbackmechanismen, waarbij factor 1 een verklarend effect heeft op factor 2, waarna die effect heeft op factor 3, waarna factor 3 weer effect heeft op 1. Op deze 3 factoren grijpen weer andere factoren in. We moeten dus onder ogen zien dat er sprake is van de kluwen van op elkaar ingrijpende factoren. Elke analyse schiet dan tekort, niet vanwege domheid van de analist, maar vanwege de niet te overziene kluwen die verandert terwijl actoren acteren. De in mijn ogen te simpele aanpak uit zich hier in overheden die zich toch focussen op één dominante factor. Dat kan zich dan uiten in stellingen als 'als we mensen maar van hun schulden afhelpen, gaat het wel weer goed komen'. Maar dat geldt alleen voor mensen die buiten hun schuld plots een grote schuld kregen en niet voor mensen die

niet met geld kunnen omgaan. Dat blijkt in de praktijk, waar schuldsanering vaak wel even helpt, de schuldsaneerder heeft het probleem efficiënt afgehandeld zegt een toezichthouder dan, maar na een jaar is die schuld vaak terug. Een ander voorbeeld is dakloosheid. Als deze groeit, roepen velen 'geef ze een huis'. Ruim de helft van de mensen raken nadat ze een huis hebben gekregen na enkele jaren weer dakloos. Dakloos blijkt dan eerder een gevolg dan een oorzaak. Daarachter ligt dan weer een scala aan mogelijke verklaringen, zonder dat valt te bewijzen wat de 'echte' verklaring is.

Mijn uitgangspunt in complexe systemen is dat iedere handelende actor maar 15 % aan kennis bezit nodig om zo te handelen dat bereikt wordt wat voorzien is en voorkomen wordt dat er veel onvoorziene schade wordt aangericht.

Als iemand 15 % van de kennis bezigt, nodig om rationeel te handelen is het verstandig om van elke handeling op voorhand te stellen dat deze irrationeel zal zijn. Het mooie van het omarmen van dit inzicht is dat beslissingen dan niet langer in beton gegoten worden zoals nu vaak, maar juist kneedbaar, lerend en aanpasbaar gemaakt worden. De overheid organiseert het eigen adaptief vermogen.

Een derde eigenschap van complexe systemen is dat er vele actoren acteren en niet in vaste relaties tot elkaar staan. Ze worden aangestuurd vanuit diverse punten, maar bepalen zelf hoe ze daarop reageren. Dat vermogen tot zelforganisatie geldt voor burgers, zorgverleners, managers en organisaties waartoe zorgverleners behoren en voor overheidsorganisaties die zich met zorg bemoeien. De consequentie van zelforganiserend vermogen zijn groot. Door de ontmoeting tussen sturing en zelforganisatie wordt het onmogelijk om vooraf de effecten van sturing te kennen. Het effect ervan hangt af van hoe anderen daarop acteren. Dus als rijksbeleidsmakers de aanbesteding van jeugdzorg decentraliseren in de hoop de zorg dichterbij de burgers te brengen, hangt het resultaat sterk af van het gedrag van de gemeenten die zorg vanaf dat moment mogen aanbesteden. Wat nu als gemeenten, op eigen houtje of in combinaties met andere gemeenten zich vooral richten op het aanbesteden zelf? Ze hebben dan alleen contact met de semi-private zorgverleners. De kans is dan groot dat ze hetzelfde doen als eerder op nationaal niveau gebeurt. De burgers worden niet intenser betrokken en geen onderdeel van de oplossing. Dat lijkt in de casus jeugdzorg die hieronder volgt ook zo uit te pakken. Er wordt door andere actoren geacteerd, maar de wijze van aanbesteden blijft vrijwel in tact.

Een vierde eigenschap is dat het gehele complexe systeem anders en meer is dan de optelsom van handelingen van alle actoren in het systeem. Dat noemen complexiteitwetenschappers emergentie. Dat betekent dat als ieder in het systeem doet waartoe hij opdracht krijgt en netjes de eigen taak uitvoert, dat opgeteld niet tot een beter systeem hoeft te leiden. Of het systeem mooie uitkomsten gaan genereren hangt namelijk ook af van de interacties tussen al deze handelingen en hoe externe en autonome systeemontwikkelingen interfereren. Dat betekent dat een beleid of sturingsinterventie A op tijdstip 1 een effect X heeft en op tijdstip 2 een effect Y, omdat tussentijdse ontwikkelingen interfereren. Ook is het zo dat beleid of interventie B op de ene plek een effect W heeft en op een andere plek een effect Z, omdat actoren er op de ene plek heel

anders op reageren dan op de andere plek. Uitrollen van beleid is dan hopen op een lucky shot en toch is dat waar veel overheden erg goed in zijn.

Met de kennis van deze eigenschappen kunnen we nu naar het complexe systeem van jeugdzorg gaan kijken. Ik begrijp dat velen actoren die moeten handelen in de jeugdzorg de complexiteit graag negeren. De erkenning van complexiteit maakt in eerste instantie onzeker. Je praat zeker over complexiteit als een excuus om niet te handelen, hoor ik zo nu en dan. Als we het geheel in beeld willen krijgen, kunnen we wel wachten tot sint-juttemis. Daadkracht wordt verbonden met het hier en nu oplossen van problemen en dat is toch wat burgers willen. En ja, het klopt. Als we pas gaan handelen als we alles overzien, doen we niets meer.

Maar wat ook klopt is dat de ontkenning van de complexiteit ertoe leidt dat we beleidssystemen bouwen waar alles intern misschien wel klopt en waar volgens de regels wordt aanbesteed, maar waar bedroevende resultaten worden geboekt.

We bouwen dus delen (aparte organisaties, aparte wetten, aparte financieringsarrangementen zoals WMO, die intern een zekere logica en orde kennen, maar toegepast in een complex systeem opgeteld niet goed uitpakken. Bijkomende tragiek is (casus Groningen in tekst box) dat de aanpak een probleem wordt, de kosten oplopen en de aanpak ingewikkelder wordt.

De compensatie voor bevingsschade in Groningen.

De overheid reageerde traag op de bevingen, waardoor de problematiek groeide. De schade van de compensatie-aanpak kan wel eens groter zijn dan de schade zelf, die ook significant is. De aanpak heeft geleid tot een ingewikkeld systeem met veel toetsing op rechtmatigheid. Daarbij wordt elk deelprobleem apart aangepakt. Daarvoor is veel geld nodig, wat tragisch genoeg vooral nodig is voor de aanpak zelf. Om der fysieke schade vast te stellen is veel onderzoek nodig. De aanpak wordt steeds verder gedetailleerd met aandacht voor gederfd woongenot en immateriële schade. Dat vereist meer onderzoek. Immateriële schade is weer opgedeeld in een regeling voor volwassenen en kinderen. Het motief voor kinderen is dat 'als ouders zorgen of stress hebben gehad door de gevolgen van de gaswinning, dit zijn weerslag kan hebben gehad op de kinderen in het gezin'. De aanpak is individueel. Iedereen die schade meent te hebben moet een verzoek indienen. Dat heeft een aanzuigende werking. Zodra bewoners van elkaar horen dat 'je ergens recht op hebt, zullen ze gaan denken 'en ik dan'. En juist doordat zoveel geld ingezet voor een publieke zaak nodig is voor de aanpak zelf, blijft de tevredenheid over de aanpak laag ondanks de groeiende budgetten en groeit het aantal rechtszaken. Deze reflex van het openbaar bestuur lijkt systemisch

De casus jeugdzorg

Als we inzoomen op de casus jeugdzorg zien we een stelsel met 35.000 jeugdzorgmedewerkers verdeeld over ongeveer 360 jeugdzorginstellingen. De aanbesteding van jeugdzorg aan deze instellingen wordt gedaan door gemeenten en de systeem-verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van VWS. Daartoe heeft het ministerie een Jeugdautoriteit. Als gemeenten er niet uitkomen met aanbieders kunnen ze de hulp inroepen van het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd. Als dat geen oplossing biedt, kan het OZJ escaleren naar de Jeugdautoriteit. Verder houden de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit toezicht.

Om tot meer samenhang te komen zijn er 42 jeugdzorgregio's geformeerd. Elke regio heeft weer een expertteam dat moet verzekeren dat 'elk kind passende hulp krijgt, ongeacht de complexiteit van de zorgvraag'¹. Er zijn ook 8 bovenregionale expertisenetwerken want *'Alle inzet van alle betrokkenen ten spijt, lukt het een regionaal expertteam niet altijd om tot een passende oplossing te komen. In die situaties ondersteunen de Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd om een onvoorwaardelijke oplossing mogelijk te maken'*². Deze expertisenetwerken worden weer betaald en aangestuurd door VWS.

Verder zijn er centra voor jeugd&gezin, jeugd- en wijkteams, organisaties jeugdbescherming, de jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis. Tenslotte staat Jeugdstem, een platform van vertrouwenspersonen jongeren, ouders en hun verzorgers bij in hun contact met jeugdzorginstanties. Verder zijn er nog diverse onderzoeksinstanties zoals het Nederlandse Jeugdinstituut. Dit geheel³ vormt het professionele jeugdveld. Daarnaast zitten er buiten het jeugdveld ook nog vele andere organisaties die door mensen in de jeugdzorg voorveld wordt genoemd. Daar zitten de organisaties waar jongeren mee te maken als ze nog geen **erkende zorgvraag** hebben, zoals scholen, sportclubs en scouting. Ook zien we hier allerlei initiatieven en kleine organisaties die erop gericht zijn om 'vroegtijdig problemen te signaleren en te voorkomen dat er een zorgvraag komt. Maar zoals meestal vallen die buiten de jeugdzorg en kunnen geen of maar mondjesmaat aanspraak maken op middelen.

Wat zijn de prestaties die tot nu toe door dit ingewikkelde veld van organisaties zijn geleverd? Er lijkt sprake van veel inzet van vele mensen in veel organisaties. Maar op de vraag of deze inzet ook iets oplevert wordt het beeld minder rooskleurig. Het mooie is dat individuele jongeren baat hebben bij jeugdzorg. We weten weliswaar niet precies hoeveel en welke methoden werken, maar dat er mooi werk wordt geleverd valt aan te nemen. Tegelijkertijd zien we dat het stelsel ook problemen veroorzaakt en onwenselijke resultanten boekt. Zo zijn er de laatste jaren veel zorgen over slechte jeugdzorg. Met name de gesloten instellingen hebben zware kritiek gekregen, zoveel zelfs dat de Tweede Kamer heeft besloten dat gesloten instellingen gesloten moeten worden. Er is een aparte Directie voor ingesteld binnen VWS die de gesloten instellingen moet sluiten. Mooi dat daarmee de misstanden in de gesloten jeugdzorg tot een eind komen. Maar in complexe systemen moet altijd de vraag gesteld worden welk probleem de gekozen oplossing van het sluiten van gesloten instellingen weer gaat opleveren. Wat zullen de effecten, zijn, waar blijven de jongeren dan en wat gaat er dan beter? Hier focus ik op het inzicht dat jeugdzorg eerst een oplossing leek, maar ook weer problemen veroorzaakt. De aanpak in jeugdzorg is zelden wetenschappelijk bewezen effectief. Dat heeft weer te maken met de complexiteit van het vraagstuk van jongeren. Nu krijgen jongeren toegang tot het jeugdzorgsysteem zodra een instantie hun zorgvraag erkent maar hoe die vraag tot stand komt en of dit de echte vraag is valt moeilijk vast te stellen. Binnen jeugdzorg vinden dan ook veel doorverwijzingen plaats.

¹ <https://vng.nl/artikelen/contactgegevens-expertteams-jeugd>

² Idem.

³ Waarbij ik ongetwijfeld vele organisaties niet heb opgenomen in dit overzicht.

Het meest problematische lijken echter (1) de groeiende vraag naar jeugdzorg in aantallen en complexiteit van de zorgvraag, (2) de toenemende wachttijden (3) de financiële problemen van gemeenten. En daarmee lijkt sprake van enig systemisch falen in de zorg. De wachttijden lijken de meeste attentie te krijgen. Dit heeft er toe geleid dat de Tweede Kamer af wil van deze wachttijden en de minister heeft opgedragen om daarvoor te zorgen. Er is daarom een team wachttijden jeugdzorg opgetuigd. Ik denk mee met dit team en kom van daaruit tot de volgende systemisch analyse.

Systemische analyse van het jeugdzorgstelsel

Wat helpt om wachttijden te verminderen? Moeten we focussen op de wachttijden zelf en de verbetering zoeken op de plek waar problemen zichtbaar worden? Of vallen we dan ook zelf in de fragmentatie-valkuil die net is beschreven. Zetten we ons zelf aan tot symptoombestrijding. Om systeem-falen te zien, is een systemische benadering vereist. We beschouwen wachttijden dan als een gevolg van een onvoldoende gezond functionerend stelsel. Onvoldoende gezond functioneren ligt niet aan één der partijen (al kunnen partijen minder goed functioneren), maar aan hoe de veelheid aan partijen met elkaar interacteert. En in een niet objectief te begrenzen systeem, zoals hiervoor betoogd, is het aantal relevante partijen niet zomaar te begrenzen. Maar de eerder genoemde partijen horen hier zeker bij, zowel op nationaal en lokaal niveau en vele niet-overheidspartijen. Als ze elkaar niet sterker maken, regelmatig elkaars functioneren moeilijker maken en vooral worden afgerekend op eigen doelen, gaat het systeem niet gezond functioneren. Daarbij geldt ook nog dat de aard van het toezicht en afrekenen vaak aanjagend is voor de fragmentatie in plaats van dat het de aandacht vergroot voor of alle partijen nog werken aan de gezamenlijke bedoeling. Een systemische benadering focust op de interacties tussen partijen en of ze samen resultaat boeken.

Het jeugdzorgstelsel probeer ik in beeld te brengen door drie delen te onderscheiden: de instroom van jongeren (wie bepalen de instroom naar professionele zorg), doorstroom (geslaagde interventies of juist veel doorverwijzen met een nieuwe intake) en uitstroom. De set van actoren die relevant zijn in de drie elementen van het stelsel verschilt.

In het eerste deel gaan actoren over de instroom van jongeren in jeugdzorg. Het gaat hier om wat het voorveld wordt genoemd die door sommigen buiten jeugdzorg wordt gedefinieerd en door anderen erin, als instanties die de formele toe-geleiding verzorgen. Zodra jongeren instromen, moeten jeugdzorginstanties en/of zorgverleners zorgen voor doorstroom. Zij zijn verantwoordelijk voor doorverwijzingen. Het derde deel is de uitstroom, waarbij als het moois is de jongeren met goed gevolg de jeugdzorg verlaten en samen met hun omgeving zelf weer invulling geven aan hun ontwikkeling. Lukt het effectief om jongeren stappen in de eigen ontwikkeling te laten maken en de omgeving ervan daarin mee te laten bewegen; de jongere kan daarna zelf en met hulp van zijn eigen netwerk het eigen levenspad verder invullen. Hoe hoger en sneller de gezonde uitstroom is, hoe minder het systeem verstopt raakt. De uitstroom kan stagneren en jongeren lange en soms levenslange zorg nodig hebben. Als dat meer gebeurt, verstopt het systeem, is er meer geld nodig en nemen de wachttijden toe.

Hoe jongeren instromen in jeugdzorg

De eerste en waarschijnlijk krachtigste verklaring voor wachttijden zit in de instroom. De metafoor van dweilen terwijl de kraan verder opengaat, lijkt gepast. Daar waar in 2000 naar schatting 1 op de 27 jongeren de jeugdzorg binnenstroomde, is dat nu 1 op de 7. Niet gek dat het stelsel overbelast raakt. We treffen hier een constellatie van jongeren, ouders, scholen, artsen, wijkteams, jeugdprofessionals, zorgprofessionals en zij die doorverwijzen aan. Niemand lijkt een onderbouwd beeld te hebben van de redenen achter de groeiende instroom. Wij hebben de indruk dat in het voorveld en de toegeleiding wordt gefocust op individuele gevallen en niet op de instroomvraag als geheel. Er wordt geen gemeenschappelijke actie op ondernomen. Als er al aan de kraan gedraaid wordt, dan is het richting meer open. Dit wordt breed onderkend. De winst is dan te behalen voor de instroom (preventie). Mede omdat er geen wettelijke taak of verantwoordelijkheid is belegd om de hand aan de kraan van de instroom te houden, wordt hierover door de actoren in het stelsel nauwelijks een gezamenlijk gesprek gevoerd, of een gezamenlijke aanpak ontwikkeld. Gemeenten voelen de stijgende kosten van meer instroom, maar lijken te sturen op strakker inkopen of kaasschaven. Om het in de metafoor te zeggen 'de kraan staat stevig open en de meeste partijen willen deze (om voor ieder apart legitieme redenen) eerder verder opendraaien (mijn kind heeft ook recht op de beste zorg die er is; dit kind veroorzaakt problemen in de klas, kan het niet beter naar jeugdzorg? dit kind komt nu al voor de derde keer bij mij als huisarts, ik weet het ook niet, laat ik het maar doorsturen naar jeugdzorg, dit kind voldoet aan onze criteria uit onze protocollen en dus moeten we het toelaten) dan dat er partijen zijn die de instroom proberen te beperken. Ieder is in eigen perspectief goed bezig, maar opgeteld ontstaat een ongezond systeem. Niemand bevraagt elkaar op de onhoudbaarheid en de vraag wat daaraan gezamenlijk te doen. De rijkspartijen doen dat niet en hebben zelfs een jeugdzorgrecht afgekondigd, wat de kraan alleen maar verder openzet. De ouders doen het niet, want er is toch recht op ... Baat het niet dan schaadt het niet. De zorgpartijen doen dat niet en de gemeente lukt dat niet, ook al zien diverse bestuurders in dat het anders moet.

De reis die jongeren maken door het jeugdzorgsysteem

De tweede verklaring voor wachttijden zit in de onvoldoende effectieve doorstroming in de jeugdzorg. Jongeren stromen in, maar worden regelmatig doorverwezen. Dit probleem is al lang onderkend, zonder oplossing. Dit komt ook omdat jeugdzorgprofessionals niet goed in staat zijn een adequate inschatting te maken van wat er met een jongere aan de hand is. Veel intakeprotocollen lijken vooral te toetsen of de jongeren eigenschappen heeft die passen bij specifieke oplossingen waar de organisatie in gespecialiseerd is. Andere eigenschappen die misschien belangrijker zijn voor de stagnatie in de ontwikkeling van de jongere komen niet aan het licht. En zodra andere aspecten opspelen, denk aan problemen in het gezin, de bredere sociale omgeving of eerder in de tijd, vindt doorverwijzing plaats. Doorstroomproblemen ontstaan mede doordat veel organisaties worden afgerekend op (harde en soms mildere) vormen van $P \times Q$. De behandeling als zodanig levert inkomen op, een gunstig resultaat niet.

De jongere stroomt uit en pakt samen met zijn omgeving de draad weer op, of juist niet?

De derde verklaring voor wachttijden zit in de trage, geringe en minder bevredigende uitstroom. Instromen in jeugdzorg is geen garantie voor gezonde uitstroom. Regelmatig gaat het bij de problematiek waarmee jongeren instromen om eigenschappen van hen zelf en hun sociale omgeving die niet veranderbaar zijn. Ze stromen in omdat ze aan de criteria voldoen genoemd, maar zonder zekerheid over de helende werking van jeugdzorg.

Onderzoekers in de sector constateren dat weinig methoden wetenschappelijk bewezen werken. De matige effectiviteit van methoden gecombineerd met de onbegrensde van de problematiek van jongeren beperkt de uitstroom. En, helaas, ook voor uitstroom worden partijen niet beloond.

Om het wat scherper te formuleren, de focus ligt op de handeling van zorgverleners, niet op hun effecten.

Conclusie

Overheden hebben voorkeur voor het oplossen van behapbare deelproblemen. Een zorgvuldige analyse van het vraagstuk zowel dat van individuele jongeren als dat van de hele groep en de factoren in hun leefwereld/omstandigheden verdwijnt daarbij uit zicht. De energie richt zich dan op bestaande oplossingen/gereedheidskist en deze toe te passen op de jongere, ongeacht de achterliggende problematiek). Overheden zijn in die zin actie- en oplossingsgericht, maar de vraag of hun handelen de situatie voor jongeren daadwerkelijk verbeterd verdwijnt steeds weer uit zicht. Deze dominante reflex vinden veel mensen logisch. Maar, als we dieper kijken lijkt deze reflex een verklaring voor systeem-falen. Door het geld in te zetten voor deelproblemen blijft er weinig aandacht over wat voor het bredere vraagstuk van 'jeugdontwikkeling'. Over preventie wordt wel gesproken, maar valt politiek minder eer mee in te leggen. Weinigen in de zorgsector lijken gebaat bij het dichtdraaien van de kraan. Dat leidt tot minder budget en dat is niet goed voor het gezond houden van de eigen organisatie. Dit systeem-falen is universeel. Zodra een organisatie is ingesteld, zelfs als het met de bedoeling wordt ingesteld om zichzelf overbodig te maken, worden voldoende middelen en personeel twee kerndoelen. Deze kerndoelen staan voorop en zijn het beste te halen door de eigen taak zo goed mogelijk uit te voeren. Dat maakt dat de aandacht voor 'wat hier ook al weer de bedoeling was' en 'zijn we met zijn allen wel goed bezig' verweesd achter blijft. Als systeem gaat fragmentarisch opereren. Iedere organisatie focust op eigen taak en bevoegdheid. Gemeenten hebben als aanbestedende partij in principe het meest baat bij het wat dichter draaien van de kraan. De bodem van hun budgetten komen in zicht. Maar daar hopen velen dat 'het rijk' uiteindelijk zal bijspringen en geldt voor betrokken wethouders en ambtenaren dat hun portefeuille en afdeling wel groot wil blijven.

Het verkleinen van dit systeem-falen vinden we misschien niet in het systeem zelf, waar alle partijen meer of minder belang hebben bij groei. Niemand zegt dat hardop, maar in stilte zijn behoud van eigen budget en status waarschijnlijk wel de eerste zorgen bij de managers en bestuurders. De afbakening jeugdZORG draagt dan bij aan het systeemfalen. Actie is alleen vereist als er zorg nodig is. Logisch dan om een doorbraak te zoeken buiten het systeem van jeugdzorg. Laten we dat jeugdontwikkeling noemen. Daar gaat het niet om het indiceren van de zorgvraag en het zorgen, maar om het indiceren van de

ontwikkelingsbehoefte in brede zin en de ondersteuning die daar geboden kan worden. Daarin spelen instanties die nu verwijzen naar jeugdzorg een belangrijke rol omdat ze de kraan collectief (en dus niet individueel schuldig) samen verder open zetten. Alternatieve verwijzing valt dan te overwegen, richting de sociale netwerken rond jongeren zelf. Die zouden in een meer systemische regie de hoofdrol krijgen en houden, net als scholen, sportverenigingen en vele andere kleine informele initiatieven. Als die er in regio's in slagen om hoog te scoren op 'hoe het met jongeren gaat' moet dat leiden tot beloning. Professionele ondersteuning richt zich dan vooral op deze initiatieven. Er kan dan met beperkte inzet tot een gezonder systeem gekomen worden. Dat vereist echter wel dat overheden hun moeilijk te onderdrukken neiging om te dweilen waar 't het meest nat is en te vergeten dat de kraan open staat leren onderdrukken. Helaas weet ik niet hoe we dat voor elkaar krijgen. Sterker nog, zodra een overheidsorganisatie is opgericht gaat het onverschrokken beleid maken tot echte beleidsbubbels⁴ met wetten |(zoals de jeugdwet) en financieringsregels (zoals WMO, participatiewet) en protocollen over het rechtmatig toewijzen van geld. De aandacht voor de collectieve resultaten delft dan toch weer het onderspit.

Uitwegen uit deze netelige situatie

Het gevaar van bovenstaande systeemanalyse is dat de lezer er wel sympathiek tegenover staat, maar vooral ontdaan achterblijft. De lezer onderschrijft dat het gedrag van actoren in een complex systeem (met alle beschreven eigenschappen!) opgeteld tot systeemfalen leidt. De lezer erkent dat de instroom in jeugdzorg aanzwelt en de uitgaven stijgen, terwijl de problematiek van jongeren eerder groter dan kleiner wordt. Samen slagen actoren er niet in tot een gezond systeem van handelen te komen.

Maar de lezer blijft ook zitten met de vraag 'en wie moet nu wat gaan doen en hoe dan?' De suggestie in de conclusie mag sympathiek klinken – zoek de verbetering buiten de zorg – maar gegeven mijn eigen analyse gaat dat natuurlijk niet gebeuren. Immers, geen van de instanties die nu gaan op jeugdzorg heeft daar een groot belang bij en de talloze initiatieven die al genomen worden in de buurten en door maatschappelijk initiatief worden weliswaar gedoogd en soms zelfs omarmd, maar moeten het niet wagen om geld te vragen vanuit de jeugdzorgbudgetten, want dat geld is toch gelabelde voor 'zorg'.

⁴ Zie Marije van den Berg, De beleidsbubbel en hoe we die liefdevol leeg laten lopen, 2023.

Dus vooralsnog heb ik niet de illusie dat ik met bovenstaande analyse tot een systeemverandering aanzet. Nu biedt de complexe systeemtheorie hier wel weer hoop. In de verklaring van verandering wordt veel waarde toegekend aan wat daar toeval wordt genoemd. Veranderingen komen tot stand door een gunstige samenloop van omstandigheden en factoren, niet door een richtinggevend systeem-verbeterend besluit van n van de actoren.

Systeem-veranderende grote besluiten die niet systeem-verbeterend uitwerken

In het openbaar bestuur is een groot geloof in verlossende grote besluiten. Elke nieuwe lichterling politici vraagt erom en elke nieuwe bestuurder wil daaraan gaan werken. Eindelijk de problemen oplossen die de voorgangers hebben laten liggen. Een positieve intentie. Maar vaak pakken de besluiten, zo ze genomen worden, heel anders uit dan gewenst.

Om dit te illustreren kunnen we verwijzen naar het ingrijpende besluit om de jeugdzorg te decentraliseren, eerst naar de provincie, snel daarna naar de gemeente. Dit zou de zorg dicht bij mensen moeten brengen en problemen moeten oplossen. We weten nu dat dit besluit veel heeft veranderd, maar minder of weinig heeft verbeterd. De gemeenten en de VNG hebben grote organisatieonderdelen opgetuigd rond dit onderwerp. De zorginstanties moesten nu bij elke gemeente aankloppen om geld en zorgrechten te verkrijgen. Maar het diepere vraagstuk van effectieve jeugdzorg bleef vrijwel hetzelfde en de kennis erover nam door de decentralisatie niet echt toe. Er gingen wel meer bestuurders en ambtenaren 'over', in dat opzicht raakte de kennis breder verspreid, maar de kennis per persoon is niet of nauwelijks toegenomen. Omdat gemeenten financieel en qua regelgeving afhankelijk blijven van de rijksoverheid is er een beperkte lokale autonomie. Eerder is er sprake van een vorm van meerlaags sturen (zie Teisman, van der Steen, Effectief sturen met Multi-level Governance, 2018), maar dat is nu juist weer niet goed geregeld bij de decentralisatie. En dan laat ik het effect van de bezuiniging die samenviel met de decentralisatie maar even buiten beschouwing. Besluiten kunnen systemen dus wel veranderen, maar of dat een verbetering is hangt af van vele volgende besluiten van vele andere actoren en hoe de interactie in dat systeem er kan uit gaan zien en dat kan de besluitvormende instantie onmogelijk voorzien. Ik ga er vanuit de complexe systeemtheorie vanuit dat actoren hooguit 15 % van de kennis bezitten, die ze moeten hebben om rationeel (ik bedoel effectvol) te handelen. Ergo elk besluit is irrationeel. Als dit uitgangspunt omarmd wordt biedt het ook weer hoop. Maar velen vinden het

Maar wat dan wel als een systeem-verbeterend besluit niet bestaat? Wat helpt ons dan wel. Ook daar biedt de complexiteittheorie wel weer hoop. Deze stelt namelijk dat er in systemen **attractoren**⁵ bestaan, waarheen actoren zich bewegen. Feitelijk zijn de attractoren van het huidige systeem in dit essay al beschreven. Ouders, die het beste willen voor hun kind, scholen die niet teveel verstoring willen in de klas om zo goed onderwijs te kunnen verzorgen, of huisartsen die niet goed weten wat er met een kind die voor de 4^{de} keer op consult komt aan de hand is en denken er goed aan te doen het kind door te sturen naar jeugdzorg, gedragen zich allemaal zo, en of dat onbewust of bewust is doet er

⁵ **Attractoren** of **aantrekkers** zijn datgene waar zoveel actoren in de loop van de tijd naartoe bewegen dat het systeem er als geheel heen beweegt. Het systeem legt een [traject](#) in de richting van de attractor af.

eigenlijk niet toe, dat de vraag toeneemt. Tegelijkertijd geldt voor elke partij in de jeugdzorg dat eigen budget en belang sterke attractoren zijn, die, wederom bewust of onbewust, toch net wat urgenter lijken in het hier en nu dan de achterliggende bedoeling die iedereen onderschrijft dat het goed moet gaan met onze jongeren. Deze attractoren jagen een zeker gefragmenteerd gedrag aan en dragen zo bij aan wat met zware woorden systeem-falen genoemd is.

Als we dit onderkennen is het interessant om vanuit een maakbaarheidsverlangen te kijken of de attractoren niet zijn te manipuleren. Ik denk dat het kan. Het gaat er dan over om attractoren te visualiseren die partijen belonen voor hun bijdrage aan een gezond systeem van jeugdbegeleiding. De indicator daarvoor is of het in de verschillende regio's jaar op jaar beter gaat. Beter⁶ gaan kan worden vastgesteld in een combinatie van indicatoren en oordelen van alle betrokkenen over de relevantie en juistheid van deze indicatoren. Door de benchmark tussen regio's ontstaan ook de mogelijkheid van een zinvolle vergelijking en enige onderlinge sociale vergelijking waarvan we uit de sociale psychologie weten dat dit weer positief werkt op het eigen presteren. Opvallend is dat ik al diverse keren van mensen uit de jeugdzorg te horen kreeg dat dit niet gaat werken. We hebben al diverse keren geprobeerd om de tevredenheid van jongeren te meten, maar dit zegt weinig en is niet terug te herleiden tot wat we zelf doen en dus gaan we weer terug naar individuele aanpakken en blijven we maar hopen dat dit gaat werken.

Ik denk dat we hier toch een stap verder in moeten gaan. Ten eerste blijkt het wel mogelijk om op tevredenheid van gebruikers te sturen en blijkt ook aantoonbaar dat dit effect heeft op het gedrag van de behandelende instanties.⁷ Een set van indicatoren zou daarbij nog meer comfort kunnen geven. Zo zou het schelen als de actoren in jeugdzorg beloond zouden worden voor een afname van de instroom, in plaats van dat ze er voor bestraft worden (minder inkomen en minder personeel). Want zelfs voor wethouders jeugdzorg is het niet echt attractief om de kraan dicht te draaien. Bij het eerste geval van een jongere op de wachtlijst die zichzelf of anderen iets aandoet of aantoonbaar verder wegzakt duiken de media en de politiek daar snel op en zijn vragen aan de wethouder en minister te voorspellen. Maar een systeem waarin niemand baat heeft bij het terugdringen van de vraag kan niet anders dan ontsporen vrees ik.

Positiever zou het geframed kunnen worden als de hoeveelheid jongeren waar het goed en beter mee gaat. Hoe zijn de schoolprestaties, hoe tevreden zijn ze, hoe groot is hun sociaal netwerk en zo verder. Dit zijn de indicatoren waar het echt om gaat⁸. Er zullen grote historische verschillen zijn tussen regio's, maar juist door naar ontwikkeling over jaren te

⁶ In zijn proefschrift ... onderzoekt Hans Jansing de vraag waarom het landen lukt om naar de wereldtop te bewegen. Het indiceert de wereldtop aan de hand van 10 indicatoren, Naast de klassieke indicator bruto nationaal product (BNP), zijn de positie van landen op de corruptielijst en de mate van participatie twee anderen. Sommige indicatoren worden gemeten (BNP), velen komen tot stand door expert judgements.

⁷ Zie Hans Joosse, Werken met complexiteit in de praktijk: een analyse van het Rotterdamse Doelgroepenvervoer, Bestuurskunde, aflevering 2, 2023.

⁸ Interessant in dat licht is de mededeling die een topambtenaar mij deed op de vraag van wat jongeren die in jeugdzorg nu eigenlijk willen. Hij gaf aan dat jongeren dan niet vragen om meer of beter jeugdzorg, maar om onderwijs of andere activiteiten waar ze zich beter bij thuis voelen en zich in kunnen ontwikkelen. Ook dat lijkt te indiceren dat de verbetering vooral buiten de zorg gezocht moet worden.

kijken is toch vergelijking mogelijk. En deze vergelijking is vooral ook bedoel als onderlinge aansporing om het zelf beter te doen.

Daarna kunnen de actoren per regio onder regie van het rijk kijken hoe het komt dat het wel of niet beter gaat. Lukt het jeugdzorg beter om jongeren snel weer te helpen en zo hun eigen leven weer in de hand te nemen of lukt dat niet en als er daarin verschillen zijn (op diverse niveaus van individuele aanpakken, methoden, organisaties en vestigingen, en regio's) waaruit dat verklaard wordt door betrokkenen en externe instanties. Op basis hiervan wordt elk jaar een gedeelde analyse gemaakt van het vraagstuk (zoals actoren deze zien) en neemt iedere organisatie op zich om het daaropvolgende jaar meer waarde toe te voegen aan het gezond maken en houden van het systeem rond jongeren.

Rijksoverheden zijn onderdeel van de regio en dienen zo te acteren. Wel zijn ze andersoortig omdat ze gaan over geld en bevoegdheid en boven de regio kunnen uitstijgen. Juist zij kan ruimte creëren voor andere partijen om met meer oog voor de gewenste toekomstige ontwikkelingen te sturen op strategisch vermogen in de regio. Het creëren van deze ruimte is een hoogwaardige vorm van rijksregie. Deze regie dient zich te richten op de vraag hoe de andere hoofdrolspelers, zoals gemeente en zorginstellingen een meer hoogwaardig rollenspel met elkaar gaan spelen. Het rijk dient ruimte en middelen beschikbaar te stellen aan regio's die aan hun gezamenlijke kwaliteit willen werken. In regiodeals kunnen daartoe afspraken gemaakt worden die wederkerig zijn. Wat het rijk gaat doen om een regio te helpen om een beter rollenspel te spelen (waar het rijk onderdeel van is), is onderdeel van een dergelijke deal. Er zit wel een inspanningsverplichting aan en de beloning is gekoppeld aan resultaten. De regio's die laten zien dat er minder groei of afname in de vraag is en de doorstroom en uitstroom zich mooi ontwikkeld krijgen geld gestort in een regiofonds waarmee ze een volgende ontwikkelstap kunnen zetten⁹. Door regio's hierop te vergelijken en bevragen groeit de aandacht voor de kernvraag: 'Bouwen we hier aan een veerkrachtige arena die in staat is om de groei in veerkracht van jongeren en hun omgeving centraal te stellen?'

Partijen in de regio kunnen ook gaan zoeken naar prikkels voor doorverwijzingen. We kunnen ons voorstellen dat een bonus-malus afspraak te maken is die organisaties aanzet tot meer gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel. Als een organisatie/professional doorverwijst staat daar een 'straf' op (het verhoogt immers de last in het systeem en de wachttijden), maar als je doorverwijst en de vervolgstap helpt de jongere aantoonbaar verder in de eigen veerkracht, dan staat daar een bonus tegenover. Dit maakt alle partijen meer verantwoordelijk voor hoe de jongere zich ontwikkelt en begrenst de verantwoordelijkheid minder tot de eigen behandeling uitvoeren. De verantwoordelijkheid wordt niet meer begrensd tot de eigen taakuitvoering, maar tot het toevoegen van waarde aan de ontwikkeling van jongeren en ook tot het zo doorverwijzen dat de ander daaraan weer waarde toevoegt.

⁹ Politici geven gemakkelijker geld geven aan problemen dan aan ontwikkelingskansen. Aan voorkomen van problemen besteed je geen geld. Preventie wordt wel genoemd, maar in de financiële paragraaf wordt daarop keer op keer bezuinigd. Dit aspect van systeem-falen is niet zo maar te veranderen.

In een beeld van veerkrachtige regio's gaan instanties die nu focussen op fragmenten van de ontwikkelingsreis die jongeren maken en vooral op problemen van jongeren en specifiek op problemen die passen bij de expertise van de professional/instantie, meer gedeelde verantwoordelijkheid ontwikkelen voor de 'ontwikkelreis van jongeren' en de vraag of en wat zij kunnen doen om aan die ontwikkeling bij te dragen. De aandacht verschuift door deze benadering gericht op de veerkrachtbevordering in de levensreis van jongeren ook van problemen die er zijn naar de ontwikkelkansen die de jongere, het gezin en de bredere sociale omgeving kan grijpen. Instanties leggen dan niet meer alleen verantwoording af over of ze hun contract goed hebben uitgevoerd, maar ook over de vraag welke aantoonbare waarde ze toevoegen aan de ontwikkeling van jongeren.