

## Veerkracht als gezamenlijke ambitie en gezamenlijk verantwoordingsprincipe

Wachttijdvermindering door partijen te ondersteunen in hun eigen kracht en aan te spreken op de waarde die zij aan de ontwikkeling van jongeren toevoegen

*Geert Teisman<sup>1</sup> & Jitske van Popering<sup>2</sup>*

### 1. Deze studie

In deze studie<sup>3</sup> verkennen we een aanpak om wachttijden te verminderen. De aanpak focust, in lijn met hoe het team Aanpak Wachttijden zelf al werkt, **niet** op de wachttijden zelf. We achten de kans groot dat het zoeken van de verbetering dicht bij de plek waar de problemen zichtbaar worden tot symptoombestrijding aanzet. We hanteren een systemische benadering en veronderstellen dat wachttijden het gevolg zijn van een onvoldoende gezond functionerend stelsel<sup>4</sup>. Verderop maken we duidelijk wat we daaronder verstaan. Dat onvoldoende gezond functioneren ligt niet aan één der partijen (ook al kunnen er partijen zijn die minder goed functioneren), maar aan hoe de veelheid aan partijen met elkaar interacteert. We veronderstellen dat ze elkaar niet sterker maken, regelmatig elkaars functioneren moeilijker maken, en dat ze vooral worden afgerekend op eigen doelen en niet op hun bijdrage aan een gezond functionerend stelsel. Omdat de wachttijden zich bevinden in de jeugdzorg kijken we eerst naar dat stelsel van zorg, maar hebben we er oog voor dat veel verbeterlagen en vermindering van wachttijden vooral zijn te vinden buiten dit zorgstelsel zelf. Dat uit zich vooral in een lagere instroom. We noemen dat een systemische benadering.

Het jeugdzorgstelsel omvat de **instroom** van jongeren (wie bepaalt of een jongere professionele hulp uit de wereld van de jeugdzorg nodig is of misschien juist geholpen is met hulp van buiten de jeugdzorg en wie stelt vast welke hulp dan nodig is en op basis waarvan?), **doorstroom** (wie bepaalt waar jongeren in het stelsel van jeugdzorginstanties binnenkomt en op basis waarvan en lukt het om doorverwijzen te voorkomen naar organisaties die een nieuwe intake doen) en **uitstroom** (hoe snel en effectief gaan jongeren weer op eigen kracht ontwikkel-stappen te zetten en hun sociale omgeving daarin mee te laten bewegen of valt dat tegen en blijven jongeren lang (soms levenslang) in het jeugdzorgsysteem zitten, zonder dat het beter met hun gaat<sup>5</sup>) De set van actoren die relevant zijn in de drie elementen van het stelsel verschilt. In een concrete ontwerpessie die we in het kader van deze studie hebben belegd in een van de jeugdzorgregio's, lieten we de professionals zelf het netwerk van actoren opstellen. Het was

---

<sup>1</sup> Geert Teisman is em. Hoogleraar bestuurskunde, adviseur van overheidsorganisaties en nationale programma's, trainer in complexiteit-denken en medeontwerper van complexiteit-omarmende aanpakken (gtadvies@planet.nl).

<sup>2</sup> Jitske van Popering is senior-onderzoeker bij GovernEUR, een op kennis-toepassing gericht eenheid binnen de Erasmus universiteit Rotterdam (vanpopering@erbs.eur.nl).

<sup>3</sup> We hielden een tiental gesprekken met jeugdzorg-experts, organiseerden 1 sessie in een jeugdzorgregio en gebruikten achtergrondinformatie als de jeugdwet, de website van het Nederlands Jeugdinstituut, de hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, het implementatieplan van de Hervormingsagenda Jeugd, de Handreiking maatregelen Hervormingsagenda jeugd, Samen verder uit 2021 van IGJ et al. Quotes uit de gesprekken staan in tekstkaders. Onze systeembenadering waarin de gezamenlijke resultaten centraal staan en niet de individuele casus van jongeren, is erdoor geïnspireerd.

<sup>4</sup> We gebruiken stelsel en systeem als synoniem. We kijken naar stelsels van actoren. We kijken naar in-, door-, en uitstroom in jeugdzorg als delen van een stelsel, maar zoomen ook uit omdat wachttijden wel eens effectiever kunnen worden aangepakt door veranderingen in het stelsel rond jongeren die we niet labelen als jeugdzorg. De sterk toegenomen instroom vormt een indicator dat er in 'het voorveld' gedrag is ontstaan dat leidt tot een groeiende vraag naar jeugdzorg. Wij geven aandacht aan de samenstelling van alle delen in het stelsel en of er in die interacties een meer gezonde ontwikkeling is te realiseren.

<sup>5</sup> Ons startpunt is dat jongeren zelf en met hulp van hun eigen netwerk het eigen levenspad invullen, vanuit eigen kracht en beperkingen. Er vanuit gaan dat jongeren dat niet kunnen, lijkt ons geen productief startpunt.

leerzaam om te zien dat het netwerk door een van de professionals opgesteld daarna door andere professionals anders werd opgesteld al naar gelang hun positie en regelmatig ook werd uitgebreid. In de tekstkaders komt een aantal discussies uit deze bijeenkomst terug.

#### Systemische benaderingen

Systemische benaderingen gebruikt in vele wetenschapsgebieden richten de aandacht op gehelen. Gehelen bestaat wel uit delen, maar door alleen die delen te bestuderen en die kennis te stapelen blijft de kennis van het geheel beperkt. Wat ontbreekt is zicht op de interactie tussen de delen. Deze interactie blijkt juist veel van de werking van het systeem te verklaren. Wij kijken zo naar jeugdzorg.

Een voorbeeld uit de medische wereld maakt dit voelbaar:

*Een mens (organisch systeem) bestaat uit elf orgaanstelsels: hart- en vaatstelsel, bewegingsapparaat, spijsverteringsstelsel, afvalstoffensysteem, afweersysteem, hormoonsysteem, voorplantingsstelsel en ademhalingsstelsel. Over elk ervan bestaat specialistische kennis waarbij de oplossing van één probleem in één van de stelsels gezocht wordt in dat stelsel. Hartproblemen worden aangepakt met bijvoorbeeld een hartoperatie. Maar veel problemen in het ene stelsel worden veroorzaakt door het functioneren van andere stelsels. Een zwak afweersysteem leidt tot bijvoorbeeld ademhalingsproblemen. Er is dus kennis nodig over de samenhang van de elf stelsels. Diverse vormen van holistische zorg streven daarnaar. En dan blijkt al snel dat de plek en de manier van leven van de mens ook verklarende kracht heeft.*

## 2. Essenties van een systemische benadering

In deze studie richten we de focus op hoe veerkrachtig het gehele stelsel is. We stellen ons de vraag of het mogelijk is om maatstaven voor veerkracht te ontwikkelen, die het stelsel rond jongeren gezonder maakt en de instroom verlaagt en de doorstroom en uitstroom verbetert.

Onze studie bewandelt in twee opzichten een nieuwe en maar beperkt bekende weg; (1) We focussen op de **kwaliteit van de interacties tussen alle partijen** in een nog te identificeren stelsel en (2) we verkennen de mogelijkheden om de uitkomsten van deze interacties te waarderen in termen van hun bijdrage aan **veerkracht**, zowel bij jongeren als hun sociale en professionele omgeving. We werken dit hier uit. We zijn ervan overtuigd dat de focus op veerkracht en kwaliteit van interacties leidt tot een gezonder systeem, maar kunnen dat, zoals bij alle nieuwe wegen die weinig bewandeld zijn, niet bewijzen. We hopen dat partijen het aandurven stappen op deze weg te zetten en daarbij direct evaluaties uit te voeren om bewijs te vinden of deze weg doorbraken met zich mee gaat brengen.

Het stelsel 'jeugdzorg' bestaat uit drie delen, elk met een eigen inhoudelijk thema en set aan relevante actoren. In het eerste deel zitten de actoren die gaan over de instroom van jongeren in jeugdzorg. Het gaat hier zowel om wat in de jeugdzorg 'het voorveld' wordt genoemd - die sommigen buiten de jeugdzorg plaatsen en anderen erin- als om instanties die de formele toeleiding verzorgen. Zodra jongeren instromen, zijn het vooral de jeugdzorginstanties en/of zorgverleners die gaan over de doorstroom van jongeren door het zorgstelsel. Zij verwijzen door (wat kan leiden tot extra wachttijden). Het derde deel is dat van de uitstroom<sup>6</sup>, waarbij liefst de jongeren met goed gevolg de jeugdzorg verlaten en samen met hun omgeving zelf weer invulling geven aan hun ontwikkeling. Hoe hoger en sneller deze gezonde uitstroom, hoe minder het systeem verstopt raakt. Maar het is ook mogelijk dat de uitstroom stagneert en jongeren volgens de professionals in de jeugdzorg lange en soms levenslange zorg nodig hebben. Als dat meer gebeurt raakt het systeem verstopt en is er of meer geld nodig of nemen de

---

<sup>6</sup> Zie ook: Team Aanpak Wachttijden (2022) *Een functionele kijk op wachttijden: Wachttijden in de jeugdzorg begrijpen*.

wachttijden toe. In alle drie de delen van het jeugdzorgsysteem kunnen gedragingen ontstaan die wij vanuit onze systemische bril ongezond noemen. In de instroom kunnen partijen problematische jongeren te gemakkelijk naar jeugdzorg doorschuiven. In de doorstroom leveren veel doorverwijzingen evenzovele wachttijden op en zonder een gezonde uitstroom verstopt het systeem steeds meer.

#### *Het stelsel rondom de **instroom** van jongeren in jeugdzorg*

De eerste en waarschijnlijk krachtigste verklaring voor toenemende wachttijden zit **in de instroom**. De metafoor van dweilen terwijl de kraan verder opengaat, lijkt hier gepast. Daar waar in 2000 naar schatting 1 op de 27 jongeren de jeugdzorg binnenstroomde<sup>7</sup>, is dat nu 1 op de 7. Niet gek dus dat het zorgstelsel overbelast raakt. Dat roept de vraag op wat hier aan de hand is. Waardoor is deze groei veroorzaakt? En is de toenemende instroom in jeugdzorg wel het beste voor jongeren? We treffen hier een specifieke constellatie van actoren aan: jongeren, ouders, scholen, artsen, wijkteams, jeugdprofessionals, zorgprofessionals en anderen die doorverwijzen. Uit onze rondgang maken we op dat er eigenlijk geen goed beeld is van de redenen waarom de instroom groeit en dus ook niet van wat 'we' daaraan kunnen doen. We plaatsen we hier tussen aanhalingstekens omdat ook niet duidelijk is **wie** zich hier verantwoordelijk mag en kan voelen om iets te doen. Vaak is er vooral oog voor individuele gevallen: een ouder die het ook niet meer weet en het een hoopgevende gedachte vindt om jeugdzorg in te schakelen, een school die omhoog zit met een leerling en het een goed idee vindt om jeugdzorg in te schakelen. Wat individueel beslist wordt, leidt opgeteld echter tot een extreme toename in de instroom.

Wij hebben de indruk dat in het voorveld en de toegeleiding vooral wordt gefocust op individuele gevallen en niet op de instroomvraag als geheel en dat hier door de betrokken partijen nauwelijks naar gekeken wordt en dat er zeker geen gemeenschappelijke actie op ondernomen wordt. Als er al aan de kraan gedraaid wordt, dan is het richting meer open. Dit is een bekend fenomeen in publieke processen, de meeste aandacht gaat naar en het meeste geld wordt geïnvesteerd daar waar de problemen het grootst zijn. En dat is vaak pas laat in de keten van handelingen.

Tegelijkertijd weten we dat investeren aan het eind van de keten niet de meest effectieve inzet is van middelen. De meest effectieve inzet ligt vooraan in de keten, waar het mogelijk is om (groeiende) problemen te voorkomen. De meest effectieve inzet is die waardoor problemen niet ontstaan en, daar waar ze ontstaan, snel gehandeld wordt.

Dit wordt breed onderkend. Grote winst is te behalen net voor en tijdens de instroom (preventie). Daar zijn nog geen wachttijden. Maar helaas weten we dat het overheden niet of nauwelijks lukt om hierin te investeren. Politiek gezien krijg je pas geld als je aantoonbaar aan grote problemen werkt. Die moeten dus eerst ontstaan, anders krijg je geen recht om te acteren op het laten afnemen van de instroom<sup>8</sup>.

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, laat staan een gezamenlijke aanpak ontwikkelt. Hier is dus nog veel winst te behalen in het kader van reductie van wachttijden. Uit de regio-sessie en de interviews rijst het beeld op van een tamelijk gefragmenteerd stelsel van toestroom. Gemeenten voelen het meeste de stijgende kosten van meer instroom, maar lijken te sturen op strakker inkopen of kaasschaven. In sommige regio's wordt het gesprek wel gevoerd, maar voelen weinigen de echte urgentie om zich aan een instroombeperkende

---

<sup>7</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2019) *Het groeiend jeugdzorggebruik: Duiding en aanpak*.

<sup>8</sup> Dit is van alle tijden los van politieke voorkeuren. Zo wordt in het regeerakkoord van 2024 wel een tekst gewijd aan preventie bij de instroom van ouderen naar dure zorg, maar wordt in de financiële paragraaf het budget voor deze preventie juist geschrapt, onder het motto dat er zo meer geld overblijft voor de ouderenzorg zelf. Deze paradox verklaart waarom instroomkranen in overheidsregelingen open staat en eerder verder opengaan, dan dichter wordt gedraaid.

strategie te committeren<sup>9</sup>. De actoren die beslissen over doorstroom naar de jeugdzorg handelen veelal apart en nemen individuele beslissingen, gericht op individuele jongeren. Het gesprek over de toestroomkraan en of en hoe deze weer wat dichters is te draaien richting de 1 op 27 jongeren die in 2000 instroomden, wordt maar beperkt gevoerd.

**Het ontbreekt aan gezamenlijke (regionale) actieplannen<sup>10</sup>, tot stand gebracht op een goed interacterend platform, die ook worden omgezet in een samenhangend plan van aanpak, waaraan voldoende partijen zich committeren.**

Omdat het gesprek beperkt wordt gevoerd en weinigen worden aangesproken op de noodzaak om dat gesprek te voeren, ontstaat veelal geen gedeelde visie op het voorkomen van instroom. Er wordt hard gewerkt, maar de metafoor 'We dweilen, terwijl de kraan verder opengaat' lijkt van toepassing.

**Weinig partijen bevragen elkaar op de opties om de instroom te beperken. Gemeenten voelen de groeiende instroom wel, maar hopen eerder op meer geld uit 'Den Haag' dan dat ze zich in staat voelen om de kraan aan te draaien. Instanties betaald via P\*Q voelen zich ook weinig uitgenodigd en de toelaten instanties focussen op individuele gevallen. Er is weinig aandacht voor het geheel, voor de houdbaarheid van de huidige wijze van instromen en voor de vraag of hier sprake is van een veerkrachtig systeem**

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.

**In het instroomstelsel zien we oprecht werkende actoren die het beste voorhebben met jongeren, maar die casusgericht en gefragmenteerd werken en zo een klassieke vorm van de 'tragedy of the commons' bewerkstelligen.**

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 opent.

---

<sup>9</sup> Als er een jongere wordt 'geweigerd' en daar gebeurt iets mee, dan zullen media en vervolgens politici dit breed uitmeten als een schande en een gevoelloze overheid. De druk om de kraan verder op te zetten komt ook hier vandaan.

<sup>10</sup> Nu heeft iedere organisatie vaak een eigen actieplan ingegeven door de eigen taak en opdracht. Alle actieplannen los van elkaar opgeteld leidt in de het gehele stelsel echter tot een gefragmenteerde aanpak. Een gezamenlijk actieplan richt de aandacht op de vraag wat het gezamenlijke jeugdvragestuk eigenlijk is en wat partijen in interactie met elkaar kunnen doen om dat vraagstuk verder te brengen, inclusief de vraag hoe zicht te krijgen op je het vraagstuk verder brengt en dus goed bezig bent. Nu zijn veel partijen hard bezig zonder samen goed bezig te zijn. In een gezamenlijk actieplan zitten ook afspraken hoe gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor het vraagstuk en hoe te evalueren of partijen elkaar daarbij echt sterker hebben gemaakt. Een samenhangend plan heeft daarmee drie extra kwaliteiten boven een eigen actieplan: (1) doelen van meer partijen spelen mee, maar ook het gemeenschappelijke vraagstuk krijgt veel expliciet en veel aandacht, (2) het gaat niet meer alleen om wat elke organisatie apart doet (outputmeting) maar ook en vooral of en hoe dat optelt tot een gezonde en effectieve omgang met jongeren (outcome- en impactmeting), en (3) er is aandacht voor mogelijkheden om gezamenlijk verantwoording af te leggen en niet alleen eigen verantwoording naar de eigen vaak meer beperkte doelen en gremia. We verwachten dat dit het gehele stelsel gezonder gaat maken.

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.<sup>11</sup> Er lijkt weinig onderzoek gedaan te worden naar de vraag of ouders, scholen, huisartsen en zo verder jongeren eerder/gemakkelijker doorsturen dan eerder en nog minder naar de vraag of er niet andere meer effectvolle en minder kostbare trajecten zijn<sup>12</sup>.

**Hier liggen kansen voor verbetering, niet van vandaag op morgen (de kraan zomaar dichter draaien leidt waarschijnlijk tot weerstand), maar in de nabije toekomst. Op de agenda van de instroomarena komen dan nieuwe vragen te staan, zoals 'Is het mogelijk om interventies te plegen die voordat jongeren de jeugdzorg ingaan al expliciet sturen op veerkracht-ontwikkeling bij jongeren, gezinnen en hun sociale omgeving?'. Om de instroomarena meer samenhangend te laten acteren moeten er naast de bestaande beloningen voor P\*Q beloningen komen voor regio's die erin slagen de instroom te beperken en een gezonde ontwikkeling van jongeren te bevorderen. Dit geldt kan dan buiten de jeugdzorg om voor jeugdontwikkeling worden ingezet, in en buiten het onderwijs. Door zowel de jeugdontwikkeling tussen regio's als de kwaliteit van het samenspel tussen verschillende instanties in de regio via zowel gebruikers-oordelen, expert-oordelen als onderlinge peer-reviews als belangrijk verantwoordingsmateriaal te gaan zien komen maatstaven van veerkrachtontwikkeling voorop te staan. Een goed voorbereide jaarlijkse 'jeugdontwikkelingsdag', waar alle partijen aanwezig zijn en oordelen mogen geven, met de bedoeling om zo bij te dragen aan de eerder genoemde gezamenlijke actieplannen kan daarbij stevig helpen.**

De winst (ook in termen van wachttijdreductie) wordt behaald door in de intake niet primair/alleen te kijken naar de vraag of een individuele jongere voldoet aan criteria om de jeugdzorg in te mogen stromen, maar ook naar de vraag, 'wat is hier in de ogen van direct betrokkenen aan de hand en wat kan eenieder doen om de veerkracht van de jongere **en** zijn omgeving te verbeteren'. Ook kan gedacht worden aan meer groepsgewijze aanpakken, soms met lotgenoten, maar evenzeer met gemengde groepen waar verbindingen kunnen ontstaan tussen jongeren waar ze voor hun ontwikkeling veel aan hebben. Het organiseren van positief georiënteerde ontmoetingsplatforms valt nu buiten de wereld van de jeugdzorg omdat ze niet probleemgericht zouden zijn en dus geen problemen kunnen oplossen. De vraag is of deze framing juist is. Ons antwoord mag duidelijk zijn. Het is niet de vraag wat het probleem is en of dit voor bekostiging in aanmerking komt, maar de vraag is wat de jongere wel kan en ontbeert en wat daaraan in de directe omgeving te doen is<sup>13</sup>.

De focus op veerkrachtbevordering kan (dure en schaarse) inzet van professionals voorkomen. Het lijkt erop dat deze focus zwak is ontwikkeld en dat een gezamenlijk strategie hiervoor ontbreekt.

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld het interview met wethouder Ronald Buijt van Leefbaar Rotterdam in het AD van 11 juni 2024 en het NRC van 28 juli 2024. Hij geeft aan dat het systeem niet vol te houden is. De raad stelt vooral kritische vragen over harder sturen, beter begroten en meer controle op de uitvoering, niet naar wat een volhoudbaar systeem is.

<sup>12</sup> Wel zijn er talrijke lokale initiatieven waarbij jongeren meewerken in bedrijven, waar ze naar werkplaatsen kunnen waar ze aan hun ontwikkeling werken en zo voort, maar deze initiatieven sneeuwen snel onder in de besluitvorming over waar de middelen heen gaan. Al die kleine initiatieven zijn maar moeilijk te beheersen vanuit het overheidssysteem en hebben lang niet altijd de administratie op orde en dan krijg je al gauw problemen met rekenkamers, accountants en ander controleurs. Bestuurders vallen dan toch maar terug op reguliere zorginstanties die groot zijn en wel voldoen aan formele verantwoordings-eisen op P8Q.

<sup>13</sup> We denken daarbij bijvoorbeeld aan platforms als steunouders, waar ouders die er niet meer uitkomen en een vraag hebben zich melden en daarna in contact gebracht worden met andere ouders die aangeven dat ze willen helpen. De ouder met de vraag kiest een ouder die hulp wil geven uit en zo versterkt het sociale netwerk van de ouder met een vraag zich. Alleen het organiseren van vraag en aanbod is hier geprofessionaliseerd.

### Uit de interviews met betrokkenen

“Het zorglandschap is een waterbed waar spanning op staat. Druk je ergens dan gaat het ergens anders knellen. De grote vraag is hoe krijgen we water uit het waterbed. We krijgen alleen maar water erbij, maar nooit genoeg water eruit, waardoor de kosten blijven stijgen. Het is lastig om grip op te krijgen.”

“We kunnen goed presteren als het gaat om de wachttijden en toch een groot probleem hebben; jongeren die nog steeds vastlopen in het systeem. Daarom kijken wij ook niet naar wachttijden, maar hebben wij het over instroom, doorstroom en uitstroom. En dan kijken of je hierin verbetering kunt aanbrengen. Als we het wel hebben over wachttijden, dan hebben we het over de problematische wachttijden. Dat is de boodschap, het verhaal dat ik steeds herhaal.”

#### *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 is een al lang onderkend probleem, waarvoor geen oplossing lijkt. Dit lijkt een blijvend probleem omdat jeugdzorgprofessionals niet goed in staat zijn om 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 wel belangrijker zijn voor de stagnatie in de ontwikkeling van de jongere komen dan 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. De problemen in de doorstroming worden mede veroorzaakt doordat veel organisaties worden afgerekend op allerlei (harde en soms mildere) vormen van P x Q. De behandeling als zodanig levert inkomen op voor jeugdzorgorganisaties, niet een gunstig resultaat. We besteden in ons essay hieraan minder aandacht, maar zien ook hier fragmentatie en een sterke oriëntatie op individuele casus. Het gemeenschappelijke resultaat in termen van aantallen doorverwijzingen is iets wat niet echt hoog op de agenda staat bij de betrokken partijen. Ze ontkennen het belang hiervan niet, maar focussen in de praktijk vooral op hun casus.

#### *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 niet steeds bevredigende **uitstroom**. Instromen in jeugdzorg is helaas geen garantie voor gezonde uitstroom. Regelmatig gaat het bij de problematiek waarmee jongeren instromen in jeugdzorg om eigenschappen van henzelf en hun directe sociale omgeving die niet veranderbaar zijn. Ze stromen in omdat ze aan de criteria voldoen genoemd in de protocollen voor instroom, maar zonder dat er enige zekerheid is over de helende werking van de jeugdzorg<sup>14</sup>.

Het blijkt moeilijk in de jeugdzorg om aanpakken te ontwikkelen met een voorspelbaar en gegarandeerd resultaat. Vaak wordt er aan de symptomen gewerkt, maar blijven de achterliggende oorzaken buiten beeld en onbehandeld. Dat komt vooral door de complexiteit van problematiek. De problematiek is moeilijk te begrenzen en te omschrijven. Vaak zit er achter zichtbare problemen, zoals agressie of verslaving, iets heel anders en het hoeft helemaal niet evident te zijn wat dat is. Sommige problemen worden ook niet erkend of onder woorden gebracht door de jongere en gezinsomstandigheden zijn ook moeilijk in beeld te krijgen. Dat maakt dat de zorg een deels onbekend en zich ontwikkelende problematiek behandelt met een blijvend tekort aan kennis.

Onderzoekers in de sector constateren dan ook zelf dat maar heel weinig methoden te voorzien zijn van wetenschappelijk bewijs dat ze werken. De matige effectiviteit van methoden gecombineerd met de

---

<sup>14</sup> Soms wordt bij jongeren geconstateerd dat ze lange (verlengde jeugdzorg) of levenslange zorg (wet langdurige zorg) nodig hebben vanwege meervoudige beperkingen en ernstige beperkingen. De wet biedt daarvoor 'een integraal zorgpakket'.

onbegrensde van de problematiek van jongeren beperkt de uitstroom. Daarbij komt dat er niet op uitstroom wordt gestuurd, noch dat partijen daarvoor worden beloond.

Om het wat scherper te formuleren, de focus ligt op de handeling van zorgverleners, niet op hun effecten. Zorgverleners worden primair bekostigd voor verrichte handelingen, niet voor behaalde resultaten. Betalen voor handelingen in plaats van resultaten versterkt de veerkracht van het zorgsysteem niet. De instanties hebben het meer over aantallen handelingen en de betalingen per handeling, dan dat er gesproken wordt over 'no cure no pay' of 'de plicht tot nazorg totdat is geleverd wat is afgesproken,' zoals dat in bijvoorbeeld de bouw wel bestaat. Als een actor wordt afgerekend op resultaat, zal deze in zijn eigen interne besluitvorming daarmee ook meer rekening houden en handelingen die niet aan dat resultaat bijdragen eerder staken. Dat maakt een stelsel veerkrachtiger.

In het ideale veerkrachtige jeugdzorgsysteem is er sprake van snelle en effectieve uitstroom waarin jongeren en hun omgeving met relatief beperkte inzet van professionals een boost in eigen veerkracht/levenskracht ervaren. Deze vraag staat echter vrij laag op de agenda van betrokken actoren.

**We geven in overweging om uitstroom met meerwaarde tot een kerncriterium te maken in de beloningssystematiek van zorginstanties. Ook als dit nu nog niet 'te meten is', kan een dichtbij liggende maat als tevredenheid<sup>15</sup> van gebruikers achteraf geïntroduceerd worden als additionele maatstaf. Deze zou wel eens een reinigende werking op de sector kunnen hebben.**

Om een analogie te trekken met de bouwwereld, het is heel gewoon dat – nadat de aannemer, met daarachter de architect en een hele trits aan onderaannemers een woning opleveren – de opdrachtgever het recht heeft om de woning te inspecteren. Bij kleine gebreken heeft de aannemer de plicht die te herstellen en bij grote gebreken (in de fundering bijvoorbeeld) kan de opdrachtgever zelfs weigeren om het huis te nemen.<sup>16</sup> Hoewel vergelijkingen als deze beperkte waarde hebben, richt het wel de aandacht op de optie om meer dan voorheen in het stelsel resultaatverplichtingen in te bouwen, bijvoorbeeld in de vorm van beloning op basis van tevredenheid van gebruikers. Zorgaanbieders gaan dan ook strenger naar zichzelf kijken of zij hier wel de geschikte kwaliteiten voor hebben.

### **3. Bestaande inzichten in de wachttijdproblematiek**

We komen tot bovenstaande gedachtegang, mede omdat we gemerkt hebben dat het directe probleem van wachttijden minder tastbaar is dan in eerste instantie gedacht wordt. Het blijkt al snel een netelig probleem, dat al decennialang speelt. Zodra een jongere zich meldt of wordt aangemeld, ontstaat er wachttijd. Wachttijd ontstaat zodra iemand iets wil dat niet direct beschikbaar is. Het is ook te begrijpen dat een toewijzende instantie die de aanmelding beoordeelt tijd nodig heeft om tot dat oordeel te komen. In de tussentijd moet de jongere wachten. Het is ook logisch dat als de jongere dan toegelaten wordt tot jeugdzorg, het een zorginstantie enige tijd kost om de intake te doen. Ook is het logisch dat er bij doorverwijzing, omdat de jongere in eerste instantie naar een loket is verwezen waar hij of zij niet geholpen kan worden, weer nieuwe wachttijd ontstaat. Ook is het logisch dat als jongeren maar traag uitstromen en meer behandelingen nodig hebben dan vooraf ingepland, de daarna komende jongeren weer wat langer moeten wachten. Een matige uitstroom drukt op de capaciteit van instanties en

---

<sup>15</sup> We weten dat tevredenheid niet altijd de meerwaarde van behandelingen zal meten, maar er zijn wel meer geavanceerde methoden van tevredenheidonderzoek die waardevol systemisch inzicht verschaffen waarmee anderen beter geïnformeerd het gesprek kunnen voeren over een gezond jeugdzorgstelsel.

<sup>16</sup> Dat laatste komt in de bouwwereld weinig voor omdat de kennis over hoe een hoogwaardig huis te bouwen hoog is. In de jeugdzorg is het probleem grilliger en de kennis beperkter en moeilijker overdraagbaar.

vergroot de wachttijden. We zien dus dat naarmate er meer instroom is, meer wordt doorverwezen en minder uitstroom is, de wachttijden bij een gegeven capaciteit groeien.

Wachttijden zijn dus een onontkoombaar onderdeel van het systeem. Maar ergens worden wachttijden te lang. Er is dan actie nodig. Maar welke wachttijd nu 'te lang' is, blijkt uit onze rondgang moeilijk vast te stellen. Sommigen hanteren de stelling dat elke wachttijd problematisch is. Want, zo stellen ze, verergert de problematiek door wachttijden.

Het vraagstuk wordt vooral opgepikt in de media als jongeren zichzelf of anderen iets aandoen, terwijl ze in de wacht staan voor behandeling bij jeugdzorg. Deze individuele gevallen worden dan de maatstaf voor de wachttijdenproblematiek. Dat is ook hier gebeurt. Enkele heftige individuele gevallen en misstanden in enkele van de vele jeugdzorginstellingen hebben een beeld opgeroepen van een onaanvaardbare en acute wachttijdenproblematiek. Zie daar een nationale aanpak voor de wachttijdenproblematiek. De wil om problemen op te lossen is te waarderen. Maar een succesvolle aanpak vereist dat we begrijpen wat het probleem is. Als betrokken het probleem niet doorgronden, weten ze niet aan welke criteria oplossingen moeten voldoen en wordt er geen oplossing bedacht met gegarandeerd resultaat. We vervallen dan snel tot voor de hand liggende simpele oplossingen, die vaak tijdelijk soelaas bieden. Meer geld naar jeugdzorg is een voorbeeld van een simpele oplossing. Maar gaat dat werken en hoe dan?

Onze rondgang langs deskundigen in de sector maakte ons duidelijk dat voor hen niet duidelijk is wat de echte problematiek is, zowel van wachttijden zelf als van de achterliggende factoren of actoren die de wachttijden laten groeien. Er leven veel vragen. Wanneer wachten jongeren een aanvaardbare tijd en wanneer is wachten problematisch? Hoeveel jongeren wachten een aanvaardbare tijd en voor hoeveel jongeren is dat wachten problematisch? Als de problematiek verergert tijdens de wachttijd, moet er daarna meer schade hersteld worden. Veel vragen en weinig onderbouwde antwoorden.

Dat maakt de wachttijdenproblematiek een merkwaardig fenomeen. Politici, geïnformeerd door unieke gevallen, kondigen een wachttijdenprobleem af. Ze eisen via de minister en het ministerie dat de jeugdzorgsector deze oplost, graag snel. Maar omdat onduidelijk is wat het probleem is en hoe groot het is, is het onwaarschijnlijk moeilijk om 'het probleem' snel op te lossen.

Voor ons reden om systemisch te gaan kijken. Daarbij komen vragen aan bod als wie zijn er actief, wat streven ze na en in welke mate hebben ze een gezamenlijk beeld van wat ze inhoudelijk aan het doen zijn en of ze elkaar daarbij sterker maken en wat de effecten zijn van de gezamenlijke interacties in dat stelsel. We denken dat deze insteek (op termijn, maar wel echt en gestaag) helpt het publieke systeem ter ondersteuning van jongeren- we formuleren het hier opzettelijk breder dan zorg- gezonder, sterker en effectiever te maken bij het aanpakken van de complexe problematiek waarvoor het aan de lat staat. We zien een stelsel dat nu te gefragmenteerd is om samenhangend en effectief te opereren. Het is niet zo dat organisaties of professionals schuldig zijn aan wachttijden, ook niet als daar de langste wachttijden optreden. Het is effectiever om het hele stelsel rond jongeren gezonder te maken, waarbij de grens tussen jeugdzorg en andere interventies ons tamelijk kunstmatig lijkt en het trekken van en bewaken van deze grens zelfs contraproductief is voor de veerkrachtige ontwikkeling van jongeren.

#### **Uit de ontwerpessie**

Deelnemers is gevraagd naar de regionale jeugdzorg-doelen. Dit leverde een lijst van doelen op: voldoende en passend aanbod, tijdig en goed helpen, binnen beschikbare budgetten, beter budgetteren en organisaties hierop afrekenen, kinderen die gezond en in veiligheid kunnen opgroeien en zo kunnen participeren in de samenleving, ouders faciliteren in hun primaire verantwoordelijkheid voor hun kind, bevorderen van uitstroom, zicht op resultaten, grip op kwaliteit, duurzaam antwoord op complexe zorgvragen, gemeenten ondersteunen bij hun inkoop en contractbeheer, grip op zorg waar nodig vergroten of verkleinen, organiseren



van de lange adem, veiligheid-gezondheid-opvoeden, gemeenten optimaal laten samenwerken, continuïteit, een maatschappelijk verantwoorde prijs, tevredenheid.

In de veelheid aan doelen ervaren de deelnemers de ingewikkeldheid van het vraagstuk. Ondanks de erkende complexiteit van het vraagstuk ligt de focus van handelen van alle actoren al snel op behapbare ad hoc oplossingen die vaak de doelen voorbijschieten. Er is grote inzet, maar de vraag of de jeugd hier beter van wordt op termijn blijft verweesd achter.

Met onze systemische benadering sluiten we aan op de aanpak die het team Aanpak Wachtijden voorstaat. In hun notitie van januari 2023 geven ze helder aan waarom wachtijden vragen om een systeemtransformatie en waarom 'leren' in en met de praktijk met gecommiteerde teams essentieel is bij deze systeemtransformatie<sup>17</sup>. Ook geven ze aan dat op verschillende bordes geschaakt moet worden met vele spelers en wat de voorwaarden zijn van een programma dat wachtijden aanpakt. Het is om deze reden dat het team op zoek gaat naar regio's waar de praktijken zich het meest helder voordoen en waar zowel rijkspartijen, lokaal, regionaal en nationaal opererende instanties en gemeenten een belangrijke rol spelen en vooral ook elkaar ontmoeten rondom praktijken van jeugd aanpak.

Feitelijk zoeken ze naar regio's waar al een redelijk gezond weefsel bestaat tussen betrokkenen<sup>18</sup>. Het gaat hier om zowel overheden, burgers, bedrijven en kennisinstellingen die opereren op verschillende schaalniveaus, en die op regionale platforms hun krachten kunnen bundelen rondom jongeren en hun sociale omgeving. Wat wij daaraan toevoegen is een sterke focus op de samenstelling van deze regionale netwerken voor zowel de instroom, doorstroom als uitstroom van jongeren in en uit jeugdzorg. En dit inclusief de betekenis van actoren die geen jeugdzorg bieden maar wel relevant zijn voor de ontwikkeling van jongeren. Dat vereist een veelvormige samenwerking, die in de literatuur wel penta-helix-samenwerking wordt genoemd. Vijf werelden van (1) jongeren en hun omgeving, (2) overheden in de vorm van gemeenten, ministeries en publieke verzekeraars/financiers en toezichthouders, (3) private partijen voor jeugdzorg maar ook andere instanties die met jongeren werken, (4) kennisinstellingen die zicht kunnen bieden op wat wel en niet werkt, en (5) sociale ondernemers die vaak verbindend kunnen werken tussen de andere vier gremia omdat ze eigenschappen hebben van alle vier, komen hier samen. De kracht van het regioweefsel is dan tweeledig: de ongelijksoortigheid van actoren creëert de benodigde variëteit in kennis en inzichten<sup>19</sup> en de gelijkwaardige participatie op het regionale platform (iedereen mag inbrengen wat hij/zij wil en de bedoeling is om er samen uit te komen).<sup>20</sup>

De vraag is hoe dit geheel zich kan ontwikkelen tot een gezond stelsel rond jongeren, waar met beperkte publieke middelen wel mooie bijdragen aan de ontwikkeling van jongeren worden geleverd. Onze tweede bijdrage aan het werk van team Wachtijden komt in de volgende paragraaf tot uiting. Daarin pleiten we ervoor om naar het gehele stelsel te kijken vanuit een systemische bril en stappen te zetten om het gehele systeem gezonder te laten interacteren met meer aandacht voor de gezamenlijke resultaten. Betere gezamenlijke resultaten en slechte gezamenlijke resultaten moeten voelbaar worden

---

<sup>17</sup> Team Aanpak Wachtijden (2023) *De aanpak van het wachtijdenprobleem: Wachtijden structureel aanpakken met een systeemaanpak*.

<sup>18</sup> Zie de studie 'Werkende samenwerking, 2018, van Van der Steen, Teisman, Van Popering-Verkerk et al. in opdracht van de VNG, waarin het begrip regionaal weefsel wordt geïntroduceerd. Weefsel duidt op het netwerk van actoren in een regio en de mate waarin de relaties onderling open en elkaar versterkend zijn. Als er onderlinge afstoting plaatsvindt wordt het weefsel minder gezond. Deze metafoer helpt om netwerksamenwerking beter te duiden en te verbeteren.

<sup>19</sup> We weten uit de evolutionaire biologie dat heterogene ecosystemen een betere kans op gezond overleven hebben en dat homogene ecosystemen met vooral een soort (lees hier bijvoorbeeld **zorg**instellingen of lees alleen maar gemeenten) veel kwetsbaarder zijn. De kans op onderlinge meerwaardecreatie is er kleiner.

<sup>20</sup> Zie een vergelijkbare aanpak in de Aalderstafels rond Schiphol. Daar zaten ongelijksoortige partijen uit de luchtvaart, bewoners uit vlieg-gehinderde woongebieden en overheden gezamenlijk aan tafel. Hierbij moeten we overigens niet vergeten dat elders de partijen wel weer proberen om hun stem net wat beter te laten horen in de politieke en bestuurlijke gremia. Desondanks is een gemeenschappelijk platform wel cruciaal om samen verder te komen.

voor de verschillende actoren in dat stelsel. Ze mogen dus niet meer weggelaten worden met hun eigen doel en hun eigen taak en hun eigen budget. Ze zullen verantwoording moeten gaan afleggen over hun bijdrage aan het geheel. Alleen dan zal er naar ons inzicht een meer gezond systeem ontstaan en zullen de wachttijden blijvend afnemen.

#### **4. Veerkracht: een andere manier van kijken verkend**

We denken dat nieuwe manieren van kijken en andere begrippen en concepten nodig zijn om zicht te krijgen op effectieve aanpakken voor wachttijden in de jeugdzorg. Wat helpt om inzicht te krijgen in het gehele systeem rond jongeren? Onze aanname is dat er mooie dingen worden gedaan in jeugdzorg, maar dat er in dat gefragmenteerde systeem ook veel energie weglekt. Welke opties zijn er om dit weglekken te verminderen? Een eerste stap daarin is om minder nadruk te leggen op P\*Q, of anders geformuleerd op de vraag of een instantie levert wat vooraf is afgesproken in termen van input en output - we spreken van input/output denken, iets wat ook centraal staat in evaluaties gericht op doelmatigheid; hebt u gedaan wat is afgesproken – en juist meer nadruk op de vraag wat instanties voor meerwaarde creëren in het hele stelsel. We zoeken dus naar mogelijkheden om van een stelsel gebaseerd op P\*Q aanbestedingen en bekostiging, te komen naar een stelsel waarin partijen worden beoordeeld op basis van hun waarde-creatie in het stelsel. Deze vraag geldt voor alle partijen, inclusief de jongeren en de omgeving van de jongere, maar ook voor alle overheidsorganisaties.

Abstract geformuleerd wordt meerwaarde gecreëerd zodra jongeren zich zodanig ontwikkelen dat ze goed zelf, in hun omgeving en in de samenleving in brede zin functioneren, of zodra de omgeving van deze jongeren behulpzaam gaat worden in deze ontwikkeling. De nadruk komt dan te liggen op resultaten die achteraf geboekt worden en minder op het indiceren van problemen en het uitvoeren van trajecten voor deze problemen. De resultaten achteraf geboekt, vereisen minder aandacht voor de output van individuele instellingen, en juist meer aandacht voor de gezamenlijke outcome en voor de impact die dit heeft op jongeren en hun omgeving. Meerwaarde is helaas niet zo makkelijk te meten als prijs en hoeveelheid behandelingen, maar komt wel veel dichterbij wat de echte bedoeling is van het stelsel: goed functionerende jongeren in gezonde sociale netwerken. Maar ook als meerwaarde niet objectief te meten is, zoals wel kan in private ketensamenwerking bij producten en diensten die mensen zelf inkopen, dan is het wel mogelijk om via zelfevaluaties van meerwaarde, gecombineerd met opvattingen van anderen over de meerwaarde van specifieke partijen en met oordelen van gebruikers en hun sociale omgeving het gesprek erover te faciliteren. Gaandeweg zal dan ook steeds beter zijn vast te stellen wat de bedoeling van het geheel is en wat de waarde toevoeging van eenieder ongeveer is. Voor de aanpak van wachttijden vereist dit bredere begrippen dan het bekende duo-begrip doelmiddelen en P x Q aanbesteding, en breder dan de aanpak om voor elk apart probleem een aparte taskforce of project te starten. Wij zoeken deze breedte in het begrip *resilient systems*. We verwachten dat dit begrip helpt de regionale aanpak krachtiger te maken.

#### **Veerkrachtige systemen als kansrijke aanpak voor wachttijdproblemen**

Door te kijken hoe en waarom systemen veerkracht tonen (herstellen ze zich snel na tegenslagen <indicator 1> en passen ze zich op tijd aan veranderende omstandigheden aan ,indicator 2>) gaan we bezig om het geheel in beeld te brengen en te houden. Dat verlaagt de kans op de nu zo sterk ontwikkelde gefragmenteerd aanpak. We kunnen 'het geheel in kaart brengen' beginnen op elk niveau van dat geheel (de jongere, de omgeving, de regio, nationaal), maar dienen de analyse vervolgens te verbreden naar andere niveaus.

De psychologie kijkt naar de resilience van personen (als systemen); hoe staat het met de veerkracht van **personen** als ze op hun levenspad tegenslagen tegenkomen of veranderingen meemaken. In het omgaan met tegenslagen en veranderingen verschillen mensen. Veel mensen blijken in staat met vallen en opstaan tegenslagen te verwerken en zich te herstellen, maar ook om mee te bewegen in veranderingen. Veerkracht is er wanneer mensen uit tegenslagen sterker tevoorschijn komen en kansen in veranderingen zien en die grijpen. Juist bij jongeren die de jeugdzorg instromen, gaat het op dit vlak niet helemaal goed. In plaats van te focussen op problemen is het volgens de positieve psychologie effectiever om te focussen op de veerkracht die er wel is en op de vraag waar de bronnen liggen in de persoon en de omgeving om die kracht te vergroten.

Resilience is ook toe te passen op het **gezin** (als systeem) en de bredere **omgeving** van jongeren. Dat gebeurt in meer systemische therapieën. Het gezin wordt gezien als ecosysteemje waarin de leden elkaar sterker maken en iets van elkaar opvangen als de ander even minder functioneert. Het ecosysteemje is dan gezond. Dat is breder te trekken naar verenigingen, scholen en eerstelijnszorg.

De systemische aanpak reikt echter verder. Veerkracht is ook toe te passen op regionale<sup>21</sup> **publieke en op publiek-private systemen** die proberen bij te dragen aan het jeugdzorgsysteem en nog breder op andere partijen die zich bezighouden met jeugdontwikkeling, maar niet in het zorgcircuit zitten, zoals opleidingstrajecten bij ondernemers e.d. Sommige regio's passen deze penta-helix samenwerking buiten jeugdzorg al toe.

We achten het zinvol om deze penta-helix samenwerking onderdeel te laten zijn van het nationale systeem, inclusief ministeries, ministers en politiek. Nog te vaak onttrekken deze partijen zich aan de regionale samenwerking omdat ze denken erbuiten te staan. Maar in het denken over gezonde effectieve systemen zijn ze juist onderdeel van de samenwerking en geldt voor hen ook de vraag van waarde-creatie in relatie tot alle andere partijen. Als we dit in de praktijk van de wachttijden gaan toepassen komt de vraag aan bod of rijkspartijen en gemeenten elkaar sterker maken of liever naar elkaar wijzen dat het daar niet goed gaat. Wie geeft er energie en wie roept energieverlies in het gehele systeem op?

Dit element is niet onbelangrijk in de jeugdzorg in de zin dat er een decentralisatie heeft plaatsgevonden van bevoegdheden inclusief een bezuiniging en dat er nog steeds geen consensus is over de vraag wat nu het beste stelsel is. Wachttijden kunnen zo maar ingezet worden om weer meer te gaan centraliseren. Zowel de vraag of decentralisatie nu heeft geholpen als de vraag of centralisatie nu gaat helpen is al vaak gesteld in vele domeinen en nooit is er een overtuigend bewijs gekomen voor het een of het andere.

**Steeds weer blijkt dat alle niveaus nodig zijn en dat de echte veerkracht van een systeem voortvloeit uit het vermogen om elkaar daarbinnen sterker te maken. Dit wordt meerlaags sturen genoemd<sup>22</sup>. Het zou behulpzaam zijn voor de wachttijdenproblematiek wanneer een hoogwaardige vorm van meerlaags sturen onderdeel wordt van de regionale aanpak.**

## **Veerkrachtige systemen als hulp om fragmentatie en matige interactie te redresseren**

---

<sup>21</sup> Nogmaals: we zien regionale systemen dus niet als tussenlaag, maar als verbinding tussen lokaal, regionaal, nationaal en eventueel ook bovennationaal. Het is dus meer een schakelplatform dan een aparte laag of aparte organisatie. Een regiobureau kan daarin functioneren maar is **niet** de regio. Zodra andere partijen dat bureau als regio zien gaat het vrijwel zeker mis met de regionale samenwerking. Dan wordt immers veel afgeschoven naar dat bureau, wat het bureau vervolgens niet aan kan. Dat gevaar dreigt overigens ook bij regio-coördinatoren.

<sup>22</sup> Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski, en B. van Vulpen (2018) *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*, Den Haag: NSOB.

Het denken in termen van resilience groeit internationaal in populariteit omdat het helpt om de fragmentatie die het gevolg is van het probleemoplossend denken te overstijgen en de aandacht op het gehele systeem rondom jongeren te richten. De maatstaven en beoordelingscriteria die daarbij horen zijn meer ontwikkelingsgericht: zijn wij het de afgelopen x-jaren beter gaan doen dan daarvoor en in vergelijking met andere regio's en kunnen we ook helder maken hoe die waarde-creatie tot stand is gekomen. Met de traditionele criteria als P\*Q en doel-middel ligt de nadruk op iedere organisatie apart en op de vraag of ze hebben gedaan wat in het verleden in contracten is vastgelegd. De gedachte hierachter was dat als ieder apart doet wat aan hen is opgedragen, het geheel goed functioneert. Helaas is dat niet waar. Het feitelijke resultaat is vooral fragmentatie en onderling gedoe tussen een groot aantal organisaties, leidinggevend en professionals. Vaak is er weinig mis met hun goede intenties, maar tegelijkertijd is het verdedigen en versterken van de eigen positie toch een belangrijke drijfveer. Ons pleidooi is erop gericht om vast te stellen of het geheel van partijen het van jaar op jaar net een beetje beter doet in termen van gemeenschappelijk resultaat en of de betrokkenen het gevoel hebben, onderbouwd met bewijs, dat jongeren en hun omgeving ook echt baat hebben gehad bij de interventies.

#### Uit de ontwerpessie

Deelnemers werd gevraagd belangrijke partijen in de jeugdzorgregio op te stellen met behulp van poppetjes.

In korte tijd werden drie opstellingen gemaakt: (1) een opstelling vanuit het principe van opschaling, beginnend bij het voorveld, vervolgens naar de partijen in de jeugdzorg en uiteindelijk de partijen rond de complexe casuïstiek; (2) een opstelling vanuit inkoop, waarbij de relatie tussen de regio die namens de gemeenten de jeugdzorg inkoop en de verschillende aanbieders; en (3) een opstelling rond het kind, met rond het kind de ouders jeugdzorg, school, huisarts, sportvereniging, et cetera.

We deelden de reflectie dat er geen gedeeld beeld is van het publieke systeem. Dat maakt het lastig om te duiden welke energie/waarde partijen toevoegen en waar en waardoor samenhangend handelen ontstaat.

Een systeem beweegt weg van fragmentatie en beweegt toe naar een gezonder weefsel zodra de aandacht verschuift, zowel substantieel (wat partijen echt belangrijk vinden) als formeel (waarop ze worden bevestigd door financiers, opdrachtgevers, politiek en auditinstanties) naar de vraag 'wat alle organisaties als geheel eigenlijk bijdragen aan de ontwikkelingspaden van jongeren'<sup>23</sup>. Om het in een metafoor van de sport te zeggen is dat de bal waarop de aandacht zich zou moeten richten.

We gebruiken de Nederlandse term veerkracht. Een systeem rondom jongeren kent veerkracht als het aan twee criteria voldoet:

1. Herstelt het systeem zich snel en kwalitatief hoogwaardig van tegenslagen en veranderingen.
2. Past het systeem zich snel en hoogwaardig aan veranderende omstandigheden aan.

Veerkracht is een waardevolle toetssteen omdat het toepasbaar is op alle schaalniveaus, variërende van de jongere – hoe groot is zijn of haar veerkracht bij een tegenslag en wat zorgt voor veerkracht, hoe snel past hij of zij zich aan bij verslechterende omstandigheden en bij grote kansen die langskomen – tot de gehele keten – hoe groot is de veerkracht van organisaties onderling bij nieuwe stressoren zoals bijvoorbeeld de coronapandemie of personeelstekort in de zorg. En last but not least, hoe groot is de veerkracht en het adaptief vermogen van systeemverantwoordelijken zoals een ministerie. Zorgen zij ervoor dat anderen in het systeem beter gaan functioneren om klappen op te vangen en nieuwe omstandigheden op een effectvolle wijze het hoofd te bieden of sturen zij vooral op het afdwingen van

---

<sup>23</sup> Nu hoorden we regelmatig dat de betrokkenen dat niet kunnen en daar geen energie in gaan steken. Het behandelen van de individuele casus vraagt al genoeg energie. Dat is een begrijpelijke, maar voor een gezonder stelsel en meer concreet de reductie van wachttijden geen effectieve benadering.

compliance bij de andere partijen. In dat laatste geval moet alle veerkracht en adaptief vermogen van alleen het ministerie komen. De kans op een volwaardig resiliënt systeem is dan niet zo groot. Daarvoor is de kennis van wat de problematiek is en wat slimme manieren om veerkracht en adaptief vermogen te tonen gewoon te klein. Dit geldt niet alleen voor het ministerie, maar voor alle partijen. Samen beschikken ze over een veel groter potentieel aan kennis en verbeterkracht, maar dan moet die kracht wel vrijkomen in het gehele systeem. Dat is waar resilience als begrip de aandacht op richt. Wij stellen ons voor dat deze veerkrachtbenadering simultaan en onderling verbonden toegepast wordt op het instroomdeel van de jeugdzorg, de doorstroom en de uitstroom. Dat kan stapsgewijs opgebouwd worden door bijvoorbeeld eerst drie aparte platforms rond de drie delen te formeren die anders zijn samengesteld en deze gaandeweg steeds vaker via gezamenlijke bijeenkomst tot een hoger niveau van gedeeld inzicht en een meer gezond weefsel te laten komen. Elke regio kan daarbij zijn eigen traject doorlopen al naar gelang wat er in die regio al wel en nog niet mogelijk is<sup>24</sup>.

## 5. Maatstaven vanuit het perspectief van veerkracht

Vanuit het perspectief van veerkracht ontstaat een breder zicht op de wachttijdproblematiek. Niet daar waar de problemen zichtbaar worden – bij de GGZ bijvoorbeeld – maar daar waar de instroom groeit, de doorstroom veel wisselingen kent en de uitstroom stagneert is werk aan de winkel. Samenhang in handelen is daarbij het belangrijkste aangrijpingspunt voor verbetering. Als veerkracht als belangrijkste bedoeling voor een jeugdstelsel wordt omarmd, naast de klassieke toetsstenen doelmatigheid (per organisatie) en rechtmatigheid, dient zich de vraag aan of er maatstaven zijn te formuleren voor veerkrachtige systemen in het algemeen en voor het stelsel van partijen rond het vraagstuk van wachttijden in de jeugdzorg in het bijzonder.

Dat is wel mogelijk, maar niet op de manier waarop de klassieke toetsing plaatsvindt. Deze vindt immers plaats op basis van vooraf geformuleerde doelen en wettelijke regimes en per organisatie. De lat waaraan organisaties afgemeten worden, staat daarmee vast. Dat maakt het makkelijker om tot een ‘hard oordeel’ te komen. Als het doel is dat er 100 jongeren per jaar worden behandeld en dat er maximaal 10 behandelingen zijn per jongere, dan is ‘hard’ te meten of dit gebeurd is. Als organisaties alleen maar jongeren mogen behandelen als ze voldoen aan 4 van de 5 vooraf in een protocol vastgelegde criteria, is al iets minder hard, maar nog steeds met vaste toetsingscriteria vast te stellen, mogelijk door *expert judgments* of hieraan voldaan is en de organisatie recht heeft op een P\* Q vergoeding. Rekenkamers, accountants en vele ander toetsende instanties houden erg van dit soort maatstaven. Ze staan vast en er is, los van de opvattingen van betrokkenen, te toetsen dat eraan is voldaan. De zwakte van deze toetsstenen is echter dat ze zich vrijwel nooit richten op het hele stelsel en de kwaliteit van het samenspel in dat stelsel en daarmee ook vaak voorbijgaan aan de bedoeling van het stelsel.

De bedoeling is niet dat steeds meer jongeren instromen, maar het samenspel van jongeren, ouders, scholen, artsen, toetsingscommissies en meer resulteert er wel in dat de instroom groeit. De bedoeling is dat jongeren snel op een gezonde manier uitstromen, maar geen enkele maatstaf verwijst daarnaar en geen enkele organisatie wordt daarop getoetst. De gemeenten voelen de onbetaalbaarheid van het uitdijende gebruik van jeugdzorg, maar hebben weinig beeld van hoe dat te verminderen en zitten maar beperkt in een positie om dat te doen. Het nationaal neergelegde ‘recht op jeugdzorg’ maakt het ook moeilijk om terughoudend te zijn.

---

<sup>24</sup> Zie ook de aanpak van het Nationaal Programma Regionale Energie strategieën, die regio's faciliteert en daarbij de regio's zelf laat bepalen wie wel en niet meedoet en wat ze gaan doen. Wel moet elke regio aangeven wat zij doet om de nationale ambities te realiseren. Het Planbureau voor de Leefomgeving toetst vervolgens of alle voorstellen opgeteld helpen om het nationale doel te realiseren.

## Bij werken aan de gezamenlijke veerkracht van actoren staat de bedoeling nummer één op de agenda

We pogen maatstaven te formuleren voor een minder meetbare kwaliteit van het jeugdstelsel, maar wel een kwaliteit die dichterbij de bedoeling van dit stelsel komt. Vaak staat de bedoeling wel op één bij de start van organisaties<sup>25</sup> of bij het vaststellen van een wet. Ook hier is dat het geval. De Jeugdwet bevat mooie passages over de bedoeling. Op één staat *het versterken van het probleemoplossend vermogen van kinderen en jongeren, hun ouders en sociale omgeving (Jeugdwet)*<sup>26</sup>. In de tweede bedoeling staat de sociale omgeving centraal: *bevorderen van de opvoedcapaciteiten van ouders en de sociale omgeving*. In de derde bedoeling staat het voorkomen van instroom centraal onder de noemers *preventie en vroegsignalering*. Ook de toewijding van instanties is een belangrijke bedoeling: *het tijdig bieden van de juiste hulp op maat*; Ook is er aandacht voor de interactie in het stelsel via de bedoeling om te komen tot 'effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen'. In de wet staat daarmee de bedoeling centraal. Als wij deze formuleringen luidt de bedoeling als volgt: het gaat erom dat eenieder in het stelsel in samenhang **'bijdraagt** aan een sterke en **gezonde ontwikkeling** van jongeren en hun **sociale omgeving**, daar waar ze dat **even** niet op eigen kracht kunnen.

Nu is het bijzondere van bedoelingen dat iedereen ze onderschrijft, maar dat ze in de dagelijkse verhoudingen en in de dagelijks actualiteit langzaam maar zeker weer ondergesneeuwd raken door de actualiteit van geld binnenhalen, jouw organisatie beschermen tegen kritiek, jouw positie behouden en versterken, een urgente casus snel een plek te geven in het jeugdzorgstelsel en zo verder.

### De goede bedoeling raakt ondergesneeuwd door de acute situatie hier en nu

Wat is er nodig om van de goede bedoeling die in de wet staat en voor ieder bekend kan zijn een kernmaatstaf te maken voor dagelijks handelen? Deze vraag stellen wij centraal en we stellen voor dat ook de jeugdzorgwereld deze centraal stelt. Een belangrijk inzicht daarbij is dat we deze vraag niet kunnen beantwoorden vanuit het klassieke paradigma van verantwoording. We zouden dan in drie valkuilen tegelijkertijd stappen. De eerste is dat we dan weer focussen op organisaties apart, want dat is nog redelijk meetbaar op basis van input (middelen die een organisatie krijgt en de taak die ze meekrijgen) en output (wat hebben ze gedaan in termen van hoeveelheid behandelingen en prijs en hoe snel stromen jongeren weer uit bij die organisatie). De tweede valkuil is dat we toetsen op doelbereiken van elke organisatie in plaats van op gemeenschappelijke waardecreatie (outcome) en impact voor de regio als geheel. De derde is dat we dan weer een aparte organisatie verantwoordelijk maken voor de meting. Omdat alle andere organisaties zich tegen deze organisatie gaan immuniseren vergroot dat alleen maar de fragmentatie en wordt er opvallend weinig van geleerd.

Wij willen voorbij de organisatiegerichte, op doelen vooraf gebaseerde externe evaluatieagenda. Wij zoeken naar een toekomstgerichte evaluatie-agenda waar het **leren veerkracht te ontwikkelen** zowel in organisaties, tussen organisaties, maar ook bij jongeren en hun sociale omgeving centraal staat.

Het antwoord hierop is geen overzicht van a priori afgekondigde maatstaven met objectieve, kwantitatieve normen. Wat wel gaat helpen is een gezamenlijke evaluatieagenda ontwikkelt met en tussen alle partijen, waar steeds weer de vraag centraal staat of er nog gewerkt wordt aan en volgens de bedoeling, waarvoor jeugdzorg ooit is opgericht. Het regionale landschap is daarbij een geschikt

---

<sup>25</sup> Veel organisaties starten met de bedoeling zichzelf overbodig te maken. Maar zodra organisaties zijn opgericht en leidinggevend worden aangesteld verschuift de aandacht vaak naar hun overleven en het vergroten van hun aanzien. Aanzien uit zich in meer middelen en personeel. We zien daar weinig verschil tussen overheden en andere organisaties. Mooie bedoelingen, door leidinggevend en medewerkers omarmd, leggen het, zodra het spannend wordt, wel af tegen de doelen middelen en personeel die net even urgenter zijn en directer gevoeld worden. Deze verschuivingen zien we ook in de maatstaven die partijen gaan hanteren om 'elkaar' te beoordelen.

<sup>26</sup> <https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/jeugdwet>

platform om een dergelijke agenda te ontwikkelen. In dat regionale landschap komen alle bestuurslagen samen. Het rijk is **geen** partij los en boven de regio, maar een van de participanten op dat regionale platform naast andere partijen en daar op dezelfde criteria verantwoording moet afleggen als alle andere partijen: wat voeg ik in deze regio toe en waar ontnem ik waarde aan de regionale samenhang en samenwerking op de bedoeling zoals we die zelf in de wet hebben neergeschreven.

Waarde-creatie gericht op het vergroten van de veerkracht bij jongeren is een andere en rijkere maatstaf en dient als medicijn tegen fragmentatie. Deze is anders op zes dimensies:

1. Of waarde wordt gecreëerd is pas gaandeweg te ontdekken. De invulling van de maatstaf ontwikkelt zich dus tijdens de acties en interacties in het (regionale) jeugdsysteem. Juist daarom ook moeten direct betrokkenen hierin een belangrijke rol spelen.
2. De waarde-creatie ontstaat pas aan het einde van de vele gebruikersreizen door het jeugdsysteem. Elke gebruikersreis ziet er anders uit, maar bestaat in ieder geval uit een sociale omgeving die waarde creëert of juist waarde ontnemt, uit scholen, artsen, toelatingsinstanties, zorginstanties, met daarachter weer opdrachtgevers en wetgevers of beleidsmakers die de instantie wel of weinig steunen in het creëren van meerwaarde, en op mensen en organisaties buiten jeugdzorg die wel belangrijk zijn voor de ontwikkeling van jongeren, zoals praktijkopleidingen bijvoorbeeld of sportverenigingen.
3. De waarde-creatie moet duurzaam zijn wil het echt leiden tot vermindering van de wachttijden. Het is nodig om voorbij het moment dat de behandeling stopt te kijken naar hoe jongeren zich in regio's ontwikkelen en welke trends daarin zijn waar te nemen. Dat is de bedoeling van jeugdzorg en deze moet voelbaar gemaakt worden voor alle organisaties in het stelsel<sup>27</sup>.
4. De waarde-creatie in de jeugdzorg kan zich -in tegenstelling tot de private sector met koopkrachtige vraag- **niet** uiten in de prijs die 'gebruikers' bereid zijn te betalen. Private waarde-creatie bij een koopkrachtige vraag is gemakkelijker hard te maken is dan in een publieke sector waar geen prijsmechanisme werkt. Maar ook dan is het nog steeds mogelijk om tot maatstaven te komen, maar dan via de oordelen van betrokkenen. Allereerst kunnen jongeren zelf een inschatting maken van waar zij het meest mee geholpen zijn. Deze inschatting is nooit 100% juist, maar wel een belangrijke maatstaf. Dat geldt ook voor oordelen van hun sociale omgeving over waar de jongeren volgens hen echt baat bij heeft. Ook dat is een partiële inschatting. Het is daarom zinvol ook de partijen in het stelsel peer reviews van elkaar te laten geven en deze op de gezamenlijke agenda te laten komen. Tenslotte kunnen expert-oordelen waarde toevoegen.
5. De rijksoverheid kan vergelijkende studies laten maken van de verschillende regionale systemen en daarin ook hun eigen toegevoegde waarde in de ogen van de partijen in de regio te laten inventariseren.<sup>28</sup> De vergelijkende studie is dan weer een hoofdagendapunt op de verschillende

---

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld de schuldenproblematiek waar nu veel aandacht voor is. Bij multiprobleemgezinnen speelt vaak een schuldenproblematiek. Er is veel inzicht om deze problematiek op te lossen. Vaak lukt het om gezinnen van hun schulden af te helpen; Applaus zou je denken. Maar na een jaar hebben veel van de gezinnen toch weer schulden. Ze hebben bij de schuldsanering namelijk niet geleerd hoe ze zelf schulden kunnen voorkomen. Vaak heeft een schuldsaneerder het 'van hen overgenomen' en een mooi schuldsaneringsplan gemaakt en uitgevoerd. Maar de leden van het gezin leren hiervan vooral dat ze het zelf niet kunnen en iemand anders wel. De veerkracht dreigt dan eerder af-, dan toe te nemen.

<sup>28</sup> Een mooie vergelijkingsmaatstaf vinden we in de energietransitie. Daar heeft het rijk afgekondigd dat ze 36 TerraWattuur transitie willen van fossiele naar duurzame energie op land. Dat is bedoeld om tot een volhoudbaar (lees veerkrachtig of resiliënt) energiesysteem te komen dat klappen van sterke prijschommelingen door buitenlandse interventies kan opvangen en adaptief kan omgaan met schaars wordende middelen zoals olie en gas. De regio's hebben deze bedoeling geadopteerd, hebben er hun eigen ambities aan gekoppeld (want ieders eigen ambitie mag er ook zijn!) en zijn aan de slag gegaan. Iedereen die zich een regio voelde mocht aan de slag gaan. Er zijn grote en kleine regio's, koplopers en achterblijvers, er is enthousiasme en kritiek (bijvoorbeeld tegen windmolens), maar het geheel blijkt een behoorlijk veerkrachtig systeem: er zijn namelijk aanbiedingen gedaan vanuit de regio's die boven de gevraagde 36 TerraWattUur uitgaan. Dit is getoetst door het Planbureau voor de Leefomgeving die ook elk jaar een monitor houdt of en hoe de regio's voortgang bewerkstellingen. Dit is wat we ook voor het jeugdinstelsel voor ogen hebben.

regionale agenda's. De VNG kan daarbij een rol spelen als intermediaire instantie die de gemeenten in regionaal verband helpt om te werken aan meer veerkracht. De kwaliteit van meerlaagse sturing waarbij rijkspartijen en gemeenten elkaar sterker maken is een belangrijk onderdeel van de evaluatie-agenda.

6. Meerwaardecreatie is niet zomaar terug te voeren tot het gedrag van een enkele organisatie. Het is daarmee geen stok om te slaan. Veeleer is het de manier bij uitstek om de bedoeling van het jeugdstelsel hoog op de agenda van het jeugdstelsel te plaatsen en te houden. Een hoge positie op de vergelijkende agenda moet ook positief doorwerken op de status en de kracht van de participerende organisaties en professionals. En andersom moet achterblijven ook gevoeld worden en met hulp van rijk en VNG leiden tot het bijtrekken van een been<sup>29</sup>.

We zien het Team Aanpak Wachttijden, mogelijk uitgebreid of samengaand met andere initiatieven om het jeugdstelsel gezonder te maken, als een vehikel vergelijkbaar met het Nationaal Programma Regionale Energie-strategieën<sup>30</sup> die de bedoelingen zoals in de wet vastgelegd hoog plaatst op de agenda van de regio's en zorg draagt dat deze belangrijk gaan worden voor alle betrokkenen om op te acteren.

### **Maatstaven: Een rijkere en gezamenlijke agenda**

De inhoud is de eerste dimensie waarop veranderingen worden doorgevoerd. Wij hebben het beeld dat organisaties, ondanks mooie bedoelingen, focussen op PxQ. Voor de aanbestedende partijen wordt via het laag houden van de P gepoogd dreigende tekorten te voorkomen, terwijl de Q veelal buiten hun bereik van sturing lijkt te vallen. Het aantal jongeren dat doorgeleid wordt naar jeugdzorg is momenteel 1 op de 7. Wij trekken daaruit de conclusie dat het inhoudelijke gesprek verbreed moet worden naar de vraag wat bepalend is voor de Q (kwantiteit) en welke interventies helpen dat aantal weer terug te laten gaan richting het niveau van jaren geleden; anders gezegd, het vertrekpunt moet zijn: **hoe kunnen we de eigen veerkracht van jongeren en hun omgeving vergroten**. In het ecosysteem van partijen die zich met jeugd bezighouden moet deze veerkrachtvraag op één staan op de gezamenlijke agenda en regio's die dat doen moeten daarvoor op het schild gehesen worden. Het is van belang een team te formeren dat dit gelegitimeerd in de ogen van regio-participanten kan doen. Dit vereist procesgeld.

Vaak is het vereiste procesgeld een fractie van het aan jongeren bestede geld. Terwijl juist deze investering cruciaal is, blijkt het veel moeilijker om dit geld te verkrijgen. Ten eerste vinden maar weinig partijen het hun taak om het gehele stelsel gezonder te maken. Zelfs op rijksniveau delven aanvragers van procesgeld regelmatig het onderspit. De argumentatie is dan dat geld beter aan zorg kan worden besteed. Maar juist als het stelsel als geheel niet werkt, is dat argument niet valide.

Een regioplatform zal het beste werken als alle partijen door de inzet van middelen aangeven dat ze naar een gezonder systeem willen. Een gezamenlijke investering van alle partijen leidt tot mede-eigenaarschap voor de gedeelde opgave om de bedoeling centraal te stellen.

We denken dat het helpt wanneer het gesprek van de partijen in de regio jaarlijks uitmondt in een onderbouwd narratief over de waarde die toegevoegd is aan de bedoelingen. De regio die het slimst in staat was om de toestroom naar jeugdzorg te verminderen en alternatieve interventies van buiten jeugdzorg te activeren wordt op een voor hen voelbaar schild gehesen zodat het enthousiasme om

---

<sup>29</sup> In de wereld van gebiedsontwikkeling heeft NederlandBovenWater gepleit voor meerwaardegesprekken tussen alle partijen in een gebiedsontwikkelingsproces. In die gesprekken komt op tafel wat de gemeente wil en kan, wat de provincie wil en kan, wat de departementen van de rijksoverheid willen en kunnen, wat ze zien als waarde-creatie en waar ze van elkaar ook echt geloven dat de ander iets wil en gaat doen, en waar ze vinden dat de ander waarde ontnemt aan lopende ontwikkelingsprocessen.

<sup>30</sup> Zie hun website: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/>



samen verder te werken aan de opgave toeneemt.<sup>31</sup> De regio die lage niveaus van doorverwijzing weet te realiseren en voor hogere uitstroom zorgt met relatief lage recidive wordt eveneens op het schild gehesen. Wethouders leggen eer in met effectvolle samenwerking en de beeldvorming over betrokken zorginstanties wordt positiever. Deze individuele en organisatiegerichte feedbackmechanismen geven weer energie aan de toekomstige samenwerking.<sup>32</sup>

Het is vervolgens aan een nationale instantie, vergelijkbaar met het Planbureau voor de Leefomgeving bij de Energietransitie om de jaarlijkse 'staat van de regio' vergelijkenderwijs te analyseren en van commentaar te voorzien over de vraag of de regio's hier werken aan de bedoeling van het jeugdinstel, namelijk zo weinig mogelijk instroom en zo hoogwaardig mogelijke doorstroom en uitstroom.

### **Een gezond en veerkrachtig systeem opgebouwd rondom de bedoeling om jongeren te helpen zich op een hen passende goede manier te ontwikkelen, vereist een stevige inspanning in gedeelde narratieven**

In narratieven<sup>33</sup> geven partijen aan hoe zij kijken naar de instroom van jongeren in de jeugdzorg en hoe zij kijken naar wat te doen om de veerkracht van jongeren en hun sociale omgeving te bevorderen. Uiteraard zal voor elke regio de startsituatie verschillend zijn, maar dat betekent niet dat ze niet onderling vergeleken kunnen worden. Vanaf elke startsituatie kan gekeken worden of instroom, doorstroom en uitstroom zich vergelijkenderwijs gunstig ontwikkelen. Ook kunnen zowel de externe als de betrokken partijen hiervoor verklaringen geven. Over deze verklaringen hoeft geen consensus te bestaan. Partijen mogen ook elkaar de schuld geven. Ook dat is onderdeel van de rijke gezamenlijke agenda. Het is dan wel aan de vergelijkende nationale instantie om daar weer een eigen assessment van te geven. Dat moet helpen om het wijzen naar elkaar als veroorzaker van wachttijden te verzachten.

### **Laat manieren ontstaan die sturen op vergrote bij hen passende ontwikkelkansen van jongeren, naast de sturing op probleemindicatie en het behandelen van die problemen**

Er zijn al voldoende initiatieven in de jeugdzorg waarop voortgebouwd kan worden. Wat belangrijk is, is dat de verschillende organisaties het narratief gezamenlijk ontwikkelen en dit gaan voelen als iets wat ook belangrijk is voor hun eigen positie en toekomst. Het gaat erom een **rijke<sup>34</sup> en gezamenlijke agenda** van de partijen in de regio belangrijker te maken en te zorgen dat veerkracht daarop een kernpunt is.

---

<sup>31</sup> Zie de analogie met de regionale energiestrategieën. De idee is dat je samen verder komt, maar dat het voor elk der partijen moeilijk is om in de samenwerking te investeren. Pas als ze het doen, ontdekken ze dat ze samen meer waarde creëren dan apart. Maar elke keer moet er weer voor-geïnvesteerd worden in dat samen werken aan een agenda.

<sup>32</sup> Dit op het schild hijsen sluit aan bij de platformgedachte uit het Studiomodel en besprekingen op de landelijke projectleiderdag van de wachttijdenaanpak.

<sup>33</sup> Om gezonde ingrepen te ontwikkelen is taal belangrijk. De term 'visie' is verbonden aan mensen of organisaties, net als strategie, plan of rapportage. We zoeken een term die de aandacht verlegt naar het geheel en naar een zoekend proces op weg naar meer inzicht in plaats van een afrekening op vooraf gestelde doelen. Geïnspireerd door de narratieve psychologie gebruiken we de term narratief. De narratieve psychologie richt zich op de verhalen die mensen over zichzelf vertellen. We richten ons op verhalen die jongeren, hun omgeving, overheden, private partijen en toezichthouders of financiers samen willen vertellen over de ontwikkelingen rond jeugd in hun regio. Dit narratief kan aangevuld worden met contrasterende verhalen van andere regio's, afwijkende verhalen van sommige actoren en vergelijkende analytische verhalen van een nationale instantie. Doordat actoren vervolgens aangeven wat ze van het verhaal vinden en hoe ze erop gaan acteren kan een interactief lerend netwerk ontstaan dat de regio tot een in gezondheid en dus in veerkracht groeiend geheel laten worden. Dit vraagt wel een agenda en een inzet op het gemeenschappelijke die nu niet gepleegd wordt. Nu lijkt de bestaande onwetendheid over waar je samen voor gaat en waar je elkaar op aanspreekt en de fragmentatie in handelen nog geaccepteerd.

<sup>34</sup> Een 'rijke' agenda is een agenda die zowel de belangen van organisaties (doelen) als de systeembelangen (de bedoeling) aandacht geeft. Er is ruimte voor eigenbelang van ieder van de actoren, maar aangevuld met gedeeld belang. Er mag aandacht zijn voor het acute handelen hier en nu, als er maar evenwicht ontstaat met het denken over de toekomst en het organiseren van een leertraject naar die toekomst. Er mag aandacht zijn voor het indiceren van problemen en het behandelen van deze problemen bij individuele jongeren als er ook maar aandacht is voor het vergroten ontwikkelingsmogelijkheden.

Wij raden de rijksoverheid aan om de audit te benutten voor beloning. Enige bestraffing zal nodig blijven, maar helpt niet in een leertraject op weg naar meer veerkracht. Het is uitdagend om een beloningssysteem te ontwikkelen voor regio's die serieus werk maken van het helder krijgen wat zij zien als veerkracht van jongeren en hun omgeving, wat zij gaan doen om jongeren en hun omgeving daarop beter te laten acteren en welke professionele interventies zij willen uitvoeren die meerwaarde creëren voor andere partijen die daardoor effectvoller acteren en/of direct voor jongeren en hun omgeving.

#### Uit de interviews met betrokkenen

“Veerkracht ontstaat door slagkracht en vertrouwen. Veel regio's proberen grip te hebben, maar dat komt voort uit onzekerheid. De regio's die het goed doen, dat zijn regio's die het echt loslaten, die investeren in leren en relaties, die erkennen dat ze niet precies weten waar naartoe het gaat.”<sup>35</sup>

“De wachttijd is een symptoom van onderliggende kenmerken, het is een complexe opgave met veel van elkaar afhankelijke actoren en factoren, er is niet één oplossing want het is een systeem. Je kan wel prioriteren, er samen naar kijken, met alle partijen en zo breed mogelijk kijken.”

#### Maatstaven: Stuur en bevaag op wie welke waarde creëert of belemmert

Publieke systemen waarin geen prijsvorming of marktmechanisme bestaat en aanbesteding plaatsvindt door een publieke partij die niet de gebruiker is, neigen te fragmenteren. Het verminderen van de fragmentatie verdient extra aandacht. Daarmee verdient niet alleen de inhoudelijke vraag wat jongeren nodig hebben aandacht. Ook moet er een sterk bewustzijn en beeld zijn van het stelsel waarin partijen die inhoud creëren. Ons viel op dat iedereen een eigen beeld heeft van dat systeem en er maar partieel in acteert. Dat ondersteunt onze fragmentatie-these.

Een maatstaf op weg naar een beter jeugdsysteem is *de mate waarin er een gedeeld beeld* ontstaat bij voldoende betrokkenen over het vraagstuk van wachttijden in de jeugdzorg. Het is dan mogelijk dat partijen ontdekken dat ze druk bezig zijn met hun taak, maar dat ze innovatieve kracht missen. Zodra partijen inzien dat ze innovatiekracht missen, opent dat de optie om nieuwe partijen uit te nodigen en het platform heterogener te maken. We weten uit innovatiestudies dat innovaties vooral voortkomen uit nieuwe interacties tussen partijen die elkaar daarvoor niet tegenkwamen. Soms komen nieuwe partijen graag aan tafel omdat ze nieuwe marktkansen zien<sup>36</sup> en soms moeten partijen gelokt worden.<sup>37</sup>

Het is belangrijk in tijd te nemen voor de in dialoog ontwikkelen van beelden over waaraan ze samen werken, waar ze samen verantwoordelijkheid voor nemen en wat dat betekent voor hun bijdrage in het geheel. Nu worden partijen in beslag genomen door meer acute taken en resteert weinig tijd om een gedeeld beeld te ontwikkelen. Maar alleen vanuit gedeelde beelden ontdekken partijen waar en hoe gezamenlijke waarde ontstaat en wie welke waarde toevoegt en waar geen waarde-creatie plaats vindt? Waarde-creatie als maatstaf maakt het mogelijk om individuele bijdragen in grotere gehelen te benoemen op een meer verbindende manier dan doelbereik of rechtmatigheid dat doen. Niet de vraag wie waarover gaat, maar de vraag wat er nodig is om rijkspartijen en gemeenten zo te laten acteren dat ze elkaar en daarmee het gehele systeem rond de levensloop van jongeren sterker maken, staat centraal. Deze verschuiving in aandacht draagt naar onze verwachting bij aan minder wachttijden.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld het Jeugdplan gemeente Amsterdam.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld de samenwerking tussen het Erasmus Medisch Centrum en technici van de TU Delft. De technici zien een nieuwe markt/toepassingsgebied met nieuwe uitdagende vragen en de medici verwachten zo tot verbeteringen in hun zorg te komen.

<sup>37</sup> Een van de auteurs was wetenschappelijk directeur van een programma waar wetenschap, overheid en bedrijven bij elkaar werden gebracht via een subsidie voor triple helix samenwerking. Het geld was de attractor. Pas daarna gingen ze echt met elkaar in gesprek en als daaruit een nieuwe combinatie kwam die leidde tot een nieuw product, een wetenschappelijke publicatie en maatschappelijke meerwaarde ging de samenwerking werken.

### Hoe sommigen binnen de overheid systemisch handelen en hoe de fragmentatie toch weer terugkomt

Aanbesteden is vaak het tegendeel van systemisch handelen. Een precies omschreven taak wordt aanbesteed, langs wettelijke regelingen. Het doelgroepenvervoer vormt een voorbeeld. Het gaat om vervoer voor mensen die niet met eigen vervoer of openbaar vervoer kunnen reizen, zoals autistische jongeren die naar school moeten. Voor elke doelgroep is een apart wettelijk regime. Rotterdam kende diverse wettelijke regelingen voor het vervoer van ouderen, kinderen, mensen met een beperking en zo verder. Rond elk regeling was een apart onderdeel van de gemeente verantwoordelijk. Dat resulteerde in verschillende contracten bij dezelfde private vervoerder. De busjes zaten niet erg vol, want zodra de vervoerder mensen van verschillende wettelijke regimes samen zou vervoeren, was niet meer duidelijk naar welke afdeling de rekening moest.

Dat leverde politiek ongenoegen op. Ook bleek de gemeente zo sterk op PxQ te sturen en op de laagste prijs dat de vervoerders op omvallen stonden. Ze kregen weinig geld, betaalden de chauffeurs niet veel en hanteerden tijdelijke contracten. Vervoerders twijfel of ze gingen inschrijven op de nieuwe aanbesteding.

Maar contracten lopen af en de gemeente moest opnieuw aanbesteden. Ditmaal werd (toevallig?) een aanbesteding gestart met de opdracht om tot één contract te komen. Dit zou mogelijk efficiënter zijn (meer reizigers per busje). Het programmateam startte intern overleg, maar de vertegenwoordigers van de verschillende afdelingen wilden vasthouden aan eigen contract(voorwaarden). Een rondgang bij de private partijen leverde kritiek op de gemeente op, maar geen antwoord op de vraag hoe dan wel verder.

Toen is het programmateam zich af gaan vragen wat de Rotterdammers waar het om ging vonden van het vervoer. De bedoeling van doelgroepenvervoer komt centraal te staan. Voor wie doet de gemeente het en levert dat wat wij doen waarde op voor gebruikers? Via een creatieve methode is het gelukt om een niet zo gemakkelijk te bereiken groep burgers toch te vragen naar hun wensen. Dit leverde rijke inzichten op over de vraag wat de gebruikers wilden. Dit hielp om de gemeente minder gefragmenteerd te laten werken en werd met interesse gevolgd door de private partijen. De aanbesteding verliep via een concurrentiegericht dialogoog. Niet prijs per verplaatsing (P8Q) stond centraal en wie het goedkoopste was, maar de vraag kunnen we met het beschikbare budget iets beters meedoen dan we nu doen. Er werd gepoogd een gezonder systeem te maken.

De aanbesteding werd ingezet om tot waarde-creatie (lees betere voorstellen) in onderlinge coproductie te komen. Alle partijen werden geactiveerd (3 private partijen, hun achterban, de gemeentelijke achterbannen en de gebruikers. Deze aanpak won een Europese prijs voor vernieuwende aanbesteding. Het winnend consortium werd niet beoordeeld op de vraag of precies op tijd van A naar B reden, maar op *tevredenheid van gebruikers*. Deze werd gezien als bruikbare indicator voor de vraag of de bedoeling van het vervoer gehaald werd. Het gaat erom dat dankzij het vervoer de gebruikers beter functioneren in de samenleving, meer veerkracht hebben zouden we hier willen stellen.

Het contract is getekend en de gebruikers-tevredenheid is gestegen tot een hoger niveau dan daarvoor. Ook zijn er ander publieke doelen behaald, zoals elektrificeren van het wagenpark en is het werkgeverschap verbeterd.

Tegelijkertijd zien we da velen binnen en buiten de overheid zich verzetten tegen systemische aanpakken. Hun eigenbelang raakt erdoor in de knel en ze hebben het gevoel niet meer autonoom beslissingen te kunnen nemen. Al tijdens de aanbesteding ontstonden er negatieve frames en als snel kwam de roep om harde criteria weer op. "Het kan toch niet zo zijn dat we alleen sturen op klanttevredenheid?" "We hebben toch een stok nodig om de uitvoerder onder druk te zetten?" In deze casus mondde dit erin uit dat 'op tijd van A naar B rijden' weer werd opgenomen als (vermeende) harde eis, ook al is dat niet altijd het meest belangrijke voor gebruikers. Ook bleek het moeilijk om een integraal contract ergens in de verkokerde organisatie op te hangen. En dus valt de gemeente terug op eerdere aanpakken.

Nu de nieuwe aanbesteding aanstaande is, dreigen er weer zes aparte contracten te komen met aparte eisen. Bij experimenten met systemische aanpakken in de jeugdzorg zal rekening gehouden moeten worden met deze **sterke defensieve reflex** om gefragmenteerd aan te besteden waarbij de overheid de taak (oplossing) bedenkt en de inschrijvingen beoordeeld worden op prijs en niet op de vraag of dit de gebruikers sterker maakt.

### Maatstaven: Heterogeniteit van actoren in het systeem

Gedeelde beelden helpen om bewuster te sturen op de *samenstelling qua actoren en de kwaliteit van de interacties*. Dit kan eerst gedaan worden voor de delen van het systeem (instroom, doorstroom, uitstroom) en daarna voor de verbingsgebieden tussen deze drie delen<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Veel energie gaat verloren in slecht verzorgde verbingsgebieden.

De instroomarena is opgebouwd rond toeleidende professionals en instanties. De veerkracht van die arena kan toenemen door andere actoren toe te laten en die positie te geven. Daarbij kan gedacht worden aan een dialoog zoals in de doelgroepencasus met gebruikers, overheden die over geld en contracten gaan, toeleidende instanties en zorgaanbieders.

Daarbij signaleren wij op basis van de gesprekken een focus op participatie van partijen die zich richten op de inkoop en het verlenen van zorg. Het kan effectief zijn voor de ontwikkeling van jongeren op termijn om andersoortige partijen te betrekken, vooral zij die effectief bijdragen aan een verlaagde instroom in de jeugdzorg en daarmee aan minder wachttijden. Nu lijkt hier niet hard op gestuurd en naar gezocht te worden, laat staan dat wordt nagedacht over de vraag hoe het voor deze partijen attractief wordt om te gaan participeren. Wie zijn partijen die geen zorg maar andere aanpakken of diensten aanbieden, die misschien meer bijdragen aan versterkte veerkracht?

Ook op dit vlak zijn diverse voorbeelden te vinden in regio's. Zo bieden ondernemers<sup>39</sup> jongeren werkervaringsplekken. Dit soort initiatieven blijven echter vooral klein, lokaal en afhankelijk van personen en zijn geen belangrijke punt op de agenda van de jeugdzorgregio. Deze actoren lijken toevallige 'verdwaalden' in de toeleidende arena, geen partners. Daarvoor moet je 'van zorg' zijn.

**Door meer aandacht voor de vragen 'Wie kan eigenlijk de meeste waarde toevoegen aan jongeren, wat denken jongeren daar zelf van, waar zouden ze graag heengaan, wat denken mensen in hun omgeving ervan, de arts, de school?' en door tijd te nemen om samen te kijken wat wijsheid is, groeit de veerkracht van een regio.**

Vreemde ogen dwingen is een gezegde. Wij verwachten dat de frames van 'buitenstaanders' waarschijnlijk allerlei elementen bevatten die buiten de klassieke jeugdzorg liggen maar die wel blijken bij te dragen aan vermindering van de wachttijden. En natuurlijk kunnen we ons hier ook een defensieve reflex voorstellen: 'leuke gedachte, maar die partijen zijn er niet', of 'ze zijn niet professioneel zoals wij', of 'ze laten zich niet goed sturen via PxQ'. Toch zouden we willen suggereren om voorbij deze defensieve reflex hiermee aan de slag te gaan.

Hierbij is het belangrijk om niet alleen te kijken naar formele representanten van formele organisaties. Veel van deze representanten zijn gesocialiseerd in het behartigen van organisatiebelangen. Het gesprek over veerkracht bij jongeren, hun omgeving en de instroomarena komt dan niet op gang of stukt alweer snel. Daarvan zijn volop voorbeelden. Het is zaak om personen te vinden in de participerende partijen, die hun onvrede over de onvolkomenheden in het huidige systeem koppelen aan een vruchtbare belangstelling voor het creëren van meer productieve ecosystemen van jongeren, hun omgeving, professionals en partijen van buiten de jeugdzorg die wel iets kunnen en willen betekenen voor de ontwikkeling van jongeren. Dit is pure noodzaak om de wachttijden terug te dringen.

### **Maatstaven: Wie durft het aan om met veerkracht als criterium aan de slag te gaan**

Maar wat als u als lezer dit betoog over veerkracht onderschrijft en zegt dat het inderdaad de bedoeling is dat gaandeweg de ontwikkeling van jongeren en hun omgeving in positieve richting wordt omgebogen,

---

<sup>39</sup> Denk aan sociale ondernemers die jongeren leer-arbeidsplekken aanbieden, zoals bakkerij de Driekant in Zutphen. Ze zien zichzelf als meer dan een bakkerij: *'Wij zijn ook een onderneming met een sociaal hart. Daarom verzorgen wij leerwerktrajecten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze trajecten zijn bedoeld voor mensen die met hun talenten aan de slag willen, en daarbij een steuntje in de rug nodig hebben. Wij geven mensen de kans om ervaring op te doen met werken, waardoor hun kansen op een baan stijgen. Als mensen bij ons in een leerwerktraject komen, maken ze kennis met alle aspecten van werken: teamwork, plannen, netjes werken, klanten helpen en samenwerken met collega's. Of ze nu bakker zijn of gastvrouw, alles is erop gericht om goed te functioneren in een team en te groeien als persoon. Ze worden bij al hun activiteiten professioneel begeleid door vakkrachten.* Ook hier zien we weer de nadruk op ontwikkelen door mensen in gemengde (heterogene) teams te laten leren en alleen de begeleiding te professionaliseren.

en dat het goed is om te sturen ten gunste van deze in de toekomst liggende bedoeling? Zijn we dan zomaar een grote stap verder in het beteugelen van wachttijden? Nee, zeker niet. Zoals in het blokje over doelgroepenvervoer duidelijk wordt, kan het wel en gebeurt het ook, maar zien we ook veel actoren in het openbaar bestuur die hier niet klaar voor zijn en het niet aandurven. We kunnen de defensieve reflexen zo uitschrijven. Denk maar aan de voorspelbare verzuchting:

**‘Werken vanuit de bedoeling is mooi, maar veel te vaag om op te sturen’**

Er zijn mensen in het openbaar bestuur die vinden dat zij ervoor zijn aangesteld om anderen ergens op af te rekenen. We hebben dat geïllustreerd in het blokje over doelgroepenvervoer, maar er zijn andere voorbeelden te geven. Of er gewerkt wordt aan *de bedoeling van de jeugdzorg* hangt van veel actoren af en dus kan niemand eenzijdig de schuld krijgen. En als een organisatie of professional matig presteert, draagt hun vervanging niet zomaar bij aan de bedoeling van het stelsel.

Maar met deze verzuchting dreigen we terug te vallen op klassieke criteria en aanbestedingen en die zijn onderdeel van het probleem van wachttijden. Wij dagen regio's uit deze stap wel te zetten en te gaan sturen op een gezond functionerend ecosysteem. In dat ecosysteem ligt de nadruk op impact voor jongeren en hun omgeving en op gezamenlijke outcomes van partijen. Pas daarachter komt de eigen output van organisaties aan bod. Maar deze, en dat is echt een andere maatstaf, wordt niet primair beoordeeld op de eigen input-heb je gedaan wat je was opgedragen- maar op de waarde die met deze output wordt toegevoegd in het bestaande systeem; Wat draag je bij aan een verminderde instroom, zonder dat er daardoor iets fout gaat bij jongeren, draag je bij aan een goede doorstroom en aan geslaagde uitstroom en hoe dan? Ook als hier nu nog geen antwoorden op zijn, moeten de vragen toch hoog op de agenda komen. Pas dan worden er inspanningen gepleegd om tot antwoorden te komen.

**Uit de interviews met betrokkenen**

“Iedereen is wel op zoek naar effectiviteit, maar geneigd er 1 element uit te pakken in plaats van het geheel.”

“Zelf zou ik zeggen dat je met maatstaven kan uitleggen wat de impact is van veerkracht op een regio. Het gaat om die voedingsbodem, maar daarbij zijn maatstaven wel handig.”

“En vanuit het idee van veerkracht is het ook de vraag hoe je veranderingen kan opvangen, ben je in staat dan stappen te zetten. Dat leerproces van de aanpak, dat zit niet zo in de regio's. We weten wat we in een aanpak wachttijden investeren, maar meten wat het oplevert, dat kan je niet één op één optellen. Maar wat wel, daar hebben we nog geen goed antwoord op. Nu kijken we vooral of de aanpak zoveel mogelijk regio's bereikt. Maar je zou het eigenlijk willen kunnen uitleggen”

**Maatstaven: De bedoeling ligt buiten het zorgstelsel. Het is zaak dit deel van het jeugdstelsel een meer prominente plek te geven**

De veerkracht van jongeren en hun sociale omgeving is de echte bedoeling. Als hun vermogen om klappen op te vangen en veranderende omstandigheden het hoofd te bieden groeit, valt te verwachten dat de druk op jeugdzorg afneemt en de wachttijden verminderen. In dat ecosysteem van instroom kan ook aandacht komen voor wie actoren zijn die het positieve aanwezige zelforganiserende vermogen van jongeren en hun omgeving ondermijnen. Er is een logische alliantie mogelijk met actoren rond jeugdcriminaliteit. Maar minstens zo belangrijk is de vraag: wie voegen hier juist waarde toe? We weten dat criminele organisaties in staat blijken om jongeren, vooral met een lagere IQ, te verleiden om crimineel gedrag te vertonen tegen een vergoeding. We weten ook dat inspirerende voorbeeldfiguren juist een positief effect hebben. Kunnen we daarop meer licht werpen en meer geld besteden om daarop de aandacht te richten? Zou dat de instroom kunnen verminderen en zo de wachttijden doen afnemen?

Hier komt ook de vraag op tafel of de (ketens van) jeugdzorgorganisaties ongewild niet ook negatieve bijdragen leveren aan het zelforganiserend vermogen van jongeren en hun omgeving. Juist door het 'overnemen van ...' kan het idee ontstaan dat niet jongeren en hun omgeving, maar professionele instanties het maar moeten gaan doen. Door acties die daaraan bijdragen te stoppen, zullen instroom en wachttijden ook afnemen. Ook dit element verdient naar ons inzicht meer aandacht en levert ook direct een mooie **maatstaf** op voor een veerkrachtig systeem: **hoe goed zijn de co-producerende krachten van jongeren en hun omgeving ingezet in de regio**. Zijn er geen mogelijkheden om ze een andere rol te geven, niet als probleemgeval, maar als co-producent?<sup>40</sup>

**Maatstaven: Rijksoverheden zijn onderdeel van de regio en dienen zo te acteren. Tegelijkertijd zijn ze wel andersoortig omdat ze gaan over geld en bevoegdheid en boven de regio kunnen uitstijgen**

De rijksoverheid heeft een belangrijke rol in de regio. Juist zij kan *ruimte creëren* voor andere partijen om met meer oog voor de gewenste toekomstige ontwikkelingen te sturen op strategisch regionaal vermogen. Het creëren van ruimte is een hoogwaardige vorm van *rijksregie* en richt zich op de vraag hoe andere hoofdrolspelers, zoals gemeente en zorginstellingen, een hoogwaardig rollenspel met elkaar gaan spelen. Juist het rijk kan ruimte en middelen beschikbaar stellen om regio's aan hun veerkracht te laten werken. Via regiodeals kunnen daartoe afspraken gemaakt worden die wel 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 een inspanningsverplichting aan en de beloning is gekoppeld aan resultaten. De regio's die de komende jaren laten zien dat er minder groei of afname in de vraag is en de doorstroom en uitstroom zich mooi ontwikkelt, krijgen geld gestort in een regiofonds waarmee ze een volgende ontwikkelstap kunnen zetten. 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 zoeken naar prikkels voor doorverwijzingen. We kunnen ons een bonus-malus afspraak voorstellen 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 het 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.

In ons beeld van veerkrachtige regio's gaan instanties die nu focussen op delen van de ontwikkelingsreis die jongeren maken en op hun problemen 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 naar veerkrachtbevordering in de levensreis van jongeren en van hun problemen naar ontwikkelkansen die jongeren, het gezin en bredere sociale omgeving kunnen grijpen. Instanties leggen niet meer alleen verantwoording af over of ze hun contract hebben uitgevoerd, maar ook over de vraag welke (door anderen erkende) waarde ze toevoegen aan de ontwikkeling van jongeren.

---

<sup>40</sup> We zagen de kracht van deze optie bevestigd in een sessie over ouderenbeleid. Ook het stelsel voor ouderen lijdt aan overvraag en toenemende onbetaalbaarheid. We hoorden een directeur van een woningbouwcorporatie vol enthousiasme vertellen dat ze bezig waren een complex te realiseren en ouderen als co-producent zagen, door ze een deel van het dagelijkse eigendom te geven. Dit verlaagt de managementkosten en inspanningen en maakt de ouderen mede-eigenaar en medeverantwoordelijk voor hun eigen leven en ontwikkeling. Deze vorm van cop-roductie tussen gebruikers en professionals kan ook in de jeugdsector en kan veel kosten en tijdverlies voorkomen.

## 5. Tot slot

Dit essay schetst een perspectief op wachttijden vanuit een systemische benadering. In deze systemische benadering staat de maatstaf veerkracht centraal. Met veerkracht als centrale maatstaf komen we voorbij de fragmenterende werking van maatstaven als doelbereik en input-output verantwoording. De nadruk verschuift naar de vraag wat partijen in een stelsel er samen van maken. We hebben ons hierbij gericht op de regio als zo'n samenhangend systeem waarin alle actoren elkaar in wisselende arena's doorgaand ontmoeten. Met de focus op veerkracht, uitgedrukt in vermogen om klappen op te vangen en mee te veranderen met de ontwikkelingen die zich voordoen, groeit de kans op samenhangend handelen in het stelsel en op een blijvende afname van de wachttijden. Wel vereist dat een stevige verschuiving in de agenda van bestaande actoren en sturing op de samenstelling van de regio's zowel in actoren als in de manier waarop het onderlinge rollenspel gespeeld wordt. Het essay bevat diverse concrete voorstellen. Wie pakt de handschoen op?