



Introductie van beweging, abstractie en surrealisme en daarmee vernieuwing binnen de kinetische kunst (Alexander Calder)

EXPERIMENTALIST GOVERNANCE

Het belang van speelruimte bij samenwerken aan transformatie van jeugdhulp

Door Martje Weusten

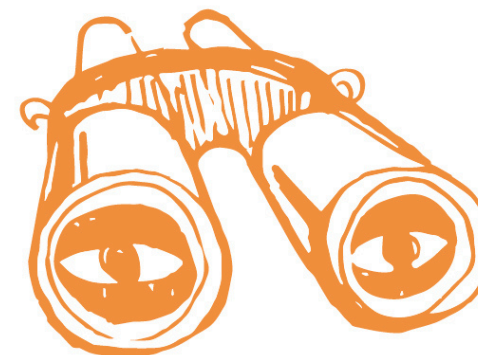
INLEIDING - Van structuur naar speelruimte voor duurzame transformatie van jeugdhulp

De jeugdhulp loopt vast! Steeds meer jongeren doen een beroep op hulp, terwijl de arbeidscapaciteit schaars is en kosten stijgen. De meest kwetsbare jongeren komen hierdoor in de knel. Daar is iedereen het over eens. Maar over de vraag hoe we dat oplossen, is geen overeenstemming. De discussie strandt in een kluwen van beleidsjargon, ideologische overtuigen en opvattingen over passende structuren. Ondertussen tikt de klok door en lijken zaken - ondanks alle goede intenties - tot stilstand te komen.

Dit paper positioneert zich in het spanningsveld tussen structuren en systemen en vernieuwing en verandering en verkent de mogelijkheden van **Experimentalist Governance** als respons op de complexiteit en dynamiek van het jeugddomein. Daarmee wordt bewust een andere aanpak onderzocht: geen pasklare antwoorden, maar uitnodiging tot experiment, actie en samenwerking over organisatiegrenzen heen. Rapporten en inzichten zijn er tenslotte al genoeg.

Centraal staat de hypothese dat duurzame transformatie alleen mogelijk is via praktijkgericht experimenteren, continue monitoring - in het bijzonder ook van perverse neveneffecten - en netwerkvorming met een focus op effectieve instroomregulering en de afbouw van laagcomplexe/hoog volume ('lichte') jeugdhulp. Deze benadering impliceert niet alleen een cultuuromslag, maar ook het heroverwegen van sturingsrelaties, institutionele kaders en vraagt voldoende discretionaire uitvoeringsruimte, ontwikkeltijd en inperking van vrijblijvendheid.

Dit is van belang omdat zeker voor de complexiteit van de opgaven in de jeugdzorg 'het hoe' en het resultaat vaak nog onzeker zijn en netwerken nog onvoldoende stabiel. Om van abstract geformuleerde oplossingen ('het gezin centraal') tot een concreet handelingsperspectief te komen, zullen we (eerst) in de praktijk moeten uitvinden wat werkt.



Deze verkenning beoogt bij te dragen aan de ontwikkeling van handelingsperspectieven die recht doen aan zowel de complexiteit van het systeem als de behoeften van kinderen en gezinnen.

Immers, in een gezond opgroei-ecosysteem werken alle betrokken partijen grenzeloos samen – school, thuis, de buurt – om een ondersteunende omgeving voor kinderen en jongeren te creëren.

Juist daarom is het zo belangrijk deze transformatie niet lam te leggen met allerlei bestuurlijke gremia en overlegtafels met een beperkt besluitvormingsmandaat, maar te focussen op sturing door (outcome) monitoring en vanuit deze beweging onderliggend te werken aan duurzame veranderingen in het jeugddomein. Op langere termijn leidt dit in mijn visie ook tot alternatieve organisatievormen en nieuwe (coöperatieve) formele en informele structuren, gedreven door de behoeften van kinderen en hun gezinnen.

HOOFDSTUK 1 - Probleemdiagnose

Sinds de decentralisatie in 2015 is het jeugddomein een aanhoudend onderwerp van gesprek.[1] Ondanks de toename van investeringen neemt de problematiek niet af en de ervaren kwaliteit niet toe.

Gemeenten kampen met budgetkrapte[2], terwijl aanbieders steeds vaker in financiële nood terechtkomen en jongeren hun weg naar effectieve hulp niet op tijd vinden.

In de praktijk vinden we (onder meer) de volgende verklaringen:

Focus op lichte zorg leidt nog onvoldoende tot substitutie en afbouw van zware zorg is complex, bovendien zit daar het probleem ook niet

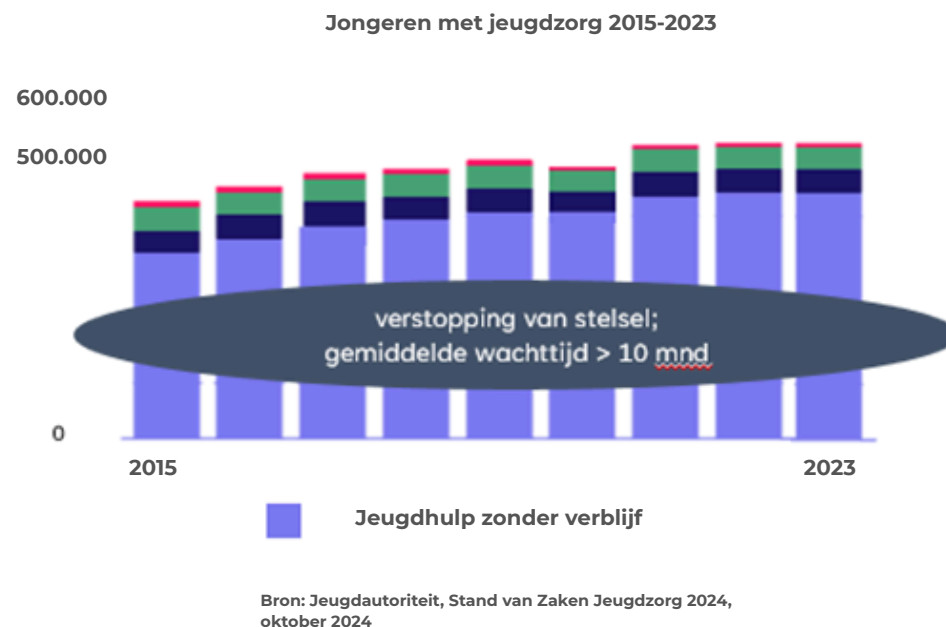
In de praktijk heeft de focus op vroegsignalering, kostenbeheersing en een brede toegang gezorgd voor een sterke groei van ambulante jeugdhulp (jeugdhulp zonder verblijf) zónder af- en ombouw van zwaardere hulpvormen waarvan de inzet in de jaren eigenlijk stabiel is gebleven. Daarnaast is er nog te beperkt sprake van blijvende inbedding van lichte jeugdhulp in alternatieve (welzijns)domeinen (substitutie).

Dit heeft ook voor scheefgroei van problematiek in de keten gezorgd. Grofweg kan onderscheid worden gemaakt tussen zware (residentiële) en lichte (ambulante) hulpvormen.

[1] Zie onder meer ook: 1) Onderzoek van AEF ('Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg' d.d. december 2020, 2) Rapport van de Commissie van Wijzen ('Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg Den Haag' d.d. 18 mei 2021), 3) Rapport van de Commissie Sint ('Stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'), 4) Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd ('Groei pijn' d.d. 30 januari 2025).

Daarbij is vooral sprake van financiële druk bij aanbieders van zware hulpvormen terwijl aanbieders met een omzet tot circa €1 miljoen vaak nog wel winstgevend zijn.

Figuur 1. Omvang van jongeren met jeugdhulp zonder verblijf sterk toegenomen.



[2] Gemeenten maken zich (terecht) zorgen over hun financiële situatie. De drie wetten in het sociaal domein – de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet – zijn samen goed voor zo'n 50% van de gemeentelijke begroting. Daarbinnen zijn de uitvoeringskosten voor jeugdhulp het hoogst. De totale uitvoeringskosten worden in 2028 geschat op circa ~€10 miljard. Voor de decentralisatie bedroegen de totale kosten (slechts) ~€4 miljard.

Essentieel is eerst de 'onnodige' lichte hulp af te bouwen. Dit raakt ook aan de vraag wat we als samenleving eigenlijk als jeugdhulp zien en welke bredere onderliggende problematiek een mogelijke 'veroorzaker' van jeugdhulp is (denk bijvoorbeeld aan schulden in een gezin). Ook vanuit arbeidsmarktkrapte is het van belang dat schaarse capaciteit doelmatig wordt ingezet. Vervolgens kunnen zwaardere hulpvormen worden omgebouwd waarvoor in mijn visie ook geldt dat juist de meest zware hulpvormen (altijd) beschikbaar moeten zijn voor de meest kwetsbare jeugd en dus naar verwachting nooit helemaal kunnen worden afgebouwd.[3]

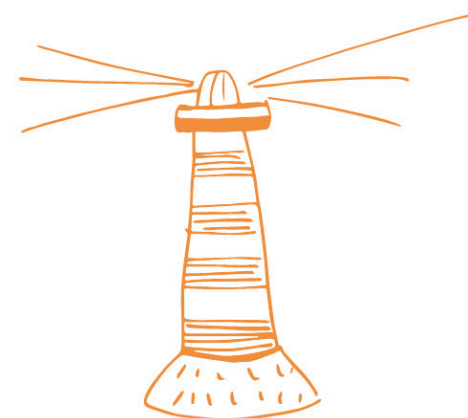
Gebrek aan inzicht in effectiviteit zorgt voor financieel en ideologisch gedreven beleid met beperkt oog voor de uitvoering

Gebrek aan (aantoonbare) effectiviteit van interventies zorgt voor inperking van het aanbod via selectieve contractering op volume. Omdat aanbieders hun (aantoonbare) waarde vaak onvoldoende inzichtelijk weten te maken, worden onderhandelingen primair over de as van tarieven en volumes gevoerd. Dit verklaart ook waarom er (nog steeds) grote gemeentelijke verschillen in tarieven voor dezelfde jeugdhulp zijn. Dit zorgt vervolgens ook voor verschillen in verantwoording en zorgt voor hoge administratieve lasten. Becijferd wordt dat 60% van de tijd van jeugdhulpprofessionals besteed wordt aan (uren)verantwoording.

Ook zorgt het gebrek aan geobjectiveerd inzicht en beperkte beschikbaarheid van (uniforme) gegevens en data, voor ideologisch-gedreven beleid. Met alle goede bedoelingen blijven beleidsambities vaak abstract geformuleerd ('versteving van de sociale basis') en mist er zo een operationele doorvertaling van strategische doelstellingen naar de praktijk.

'Beleidszucht' met beperkt oog voor de uitvoering en cijfermatige

onderbouwing zorgt voor ineffectieve operationalisering van goede ambities. Verkokering en silo's binnen (inter-) gemeentelijke organisaties belemmeren daarnaast de centrale aansturing, waardoor beleid en uitvoering niet effectief op elkaar aansluiten. Dit leidt ertoe dat inkoopprocessen en contractafspraken (uitvoering) in de praktijk niet altijd de beoogde strategische koers ondersteunen (strategie).



[3] In tegenstelling tot de scheiding in zorgsoorten in de langdurige (Wet langdurige zorg), curatieve zorg (Zorgverzekeringswet) en het sociaal domein (Wet maatschappelijke ondersteuning) kent de Jeugdwet een brede definitie ('voorzieningen') voor een complexe doelgroep met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften. Bij de decentralisatie zijn verschillende zorg- en ondersteuningsvormen overgeheveld naar de Jeugdwet. Voorheen viel jeugdzorg uiteen in jeugd-ggz (Zorgverzekeringswet), jongeren met een LVB-vraag (oude AWBZ) en jeugdreclassering, meldpunt kindermishandeling en niet vrij toegankelijke jeugdhulp (jeugdhulp op basis van een indicatie), uitgevoerd door de Bureaus Jeugdzorg. In 2006 werden hier ook de lokale centra voor Jeugd en Gezin aan toegevoegd, met als doel (meer) focus op preventie. Juist de hoogcomplexere specialistische zorg zal in mijn visie nooit (helemaal) kunnen worden afgebouwd.

Toegang (poortwachterfunctie) niet op orde

In veel gemeenten functioneert de toegang tot jeugdhulp (nog) niet optimaal. De toegang is een belangrijk sturingsmiddel (poortwachterfunctie) voor effectieve jeugdhulp. Onderzoek laat zien dat gemeenten met strengere selectieprocedures gemiddeld minder tweedelijns jeugdhulp zonder verblijf hebben (-9% tussen 2011-2019) dan gemeenten met een lichte selectie (+15% in diezelfde periode).[4] Ook zijn er gemeenten die al succesvol werken met de inrichting van lichte lokale teams, waar lichte hulp zonder indicatie toegankelijk is.

Het is belangrijk een (regionale) visie op beperking van de instroom te hebben en na te denken over bijvoorbeeld de inrichting van een (regionaal) aanmeldpunt. Professionele indicatiestelling en preventief ingrijpen zijn voorwaardelijk voor een doelmatige inzet van jeugdhulp. Hiervoor is ook een cultuuromslag bij professionals nodig.



Gebrek aan kennis, capaciteit en executie-kracht door 'druk en drukte'

In veel regio's ervaar ik dat politieke en financiële druk, en dagelijkse drukte ervoor zorgen dat initiatieven niet of langzaam van de grond

komen. Ook is er sprake van discontinuïteit door vele personele wisselingen en de invloed van verkiezingen. Mede hierdoor zijn gemeenten erg afhankelijk van externe inhuur.

Deze externe 'onzekerheden' zorgen ervoor dat het bepalen van een duidelijke richting voor (door)ontwikkeling en een heldere focus moeilijk is. Ook wordt opgedane kennis onvoldoende geborgd in de organisatie en zijn afspraken, bij gebrek aan duidelijke sturende en structurerende kaders, nog vaak sterk persoonsgebonden. In de praktijk grijpen bestuurders daardoor vaak (weer) terug naar (meer) lokale sturing en uitvoering en komt de gewenste verandering nog altijd niet van de grond.

Juist vanwege grote personeelskrapte is een eenduidige meerjarensturing nodig waarbij fluctuering van belangen en prioriteiten wordt voorkomen. Dit vraagt meer aandacht voor uitvoeringscapaciteit en persoonsafhankelijke (meerjaren)sturing.

Gezamenlijke (regionale) visie op het landschap ontbreekt

De gefragmenteerde inrichting van jeugdhulp waarbinnen een onderscheid wordt gemaakt in preventieve, lichte en zware hulpvormen die op verschillende uitvoeringsniveaus (lokaal, (sub)regionaal, landelijk) wordt ingekocht, zorgt voor hoge onderlinge afhankelijkheden ('waterbed-effect') en hoge complexiteit.

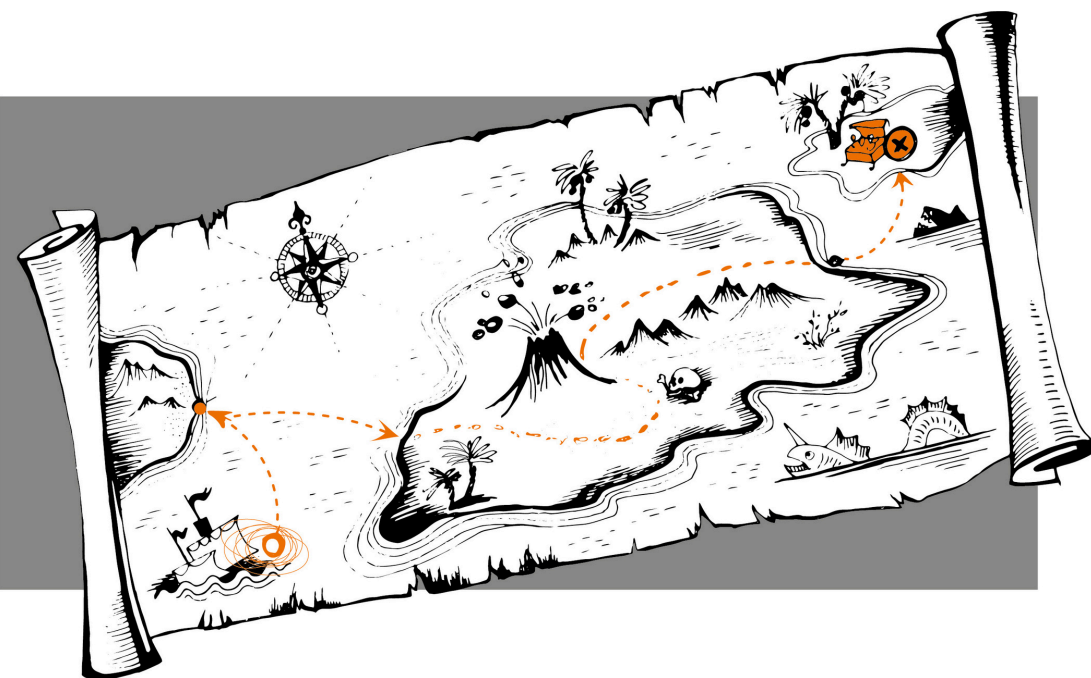
Ook dit vraagt om een integrale, meerjarenvisie op het totale landschap en vereist draagvlak bij verschillende actoren die mogelijk niet altijd direct hetzelfde doel onderschrijven en elkaar niet vanzelfsprekend in bestaande overlegstructuren tegenkomen.

[4] CPB, De gemeentelijke inkoop van jeugdzorg, 2021.

HOOFDSTUK 2 - Oplossingsrichting

What got us here, won't get us there

De discussies rondom jeugdhulp zijn de afgelopen jaren in de eerste plaats sterk gekleurd door (gebrek aan) geld. In de tweede plaats is er sprake van een continue cyclus van reageren op beleidshervormingen en wijzen naar de overheid en wetgeving.



Meer geld leidt echter nog niet automatisch tot betere zorg. Dat hebben we het afgelopen decennium kunnen zien. Ook leidt een focus op 'lichte hulp' niet automatisch tot vervanging van bestaande zorg. Juist specialistische hulpvormen blijven vaak nodig voor de meest kwetsbare jeugd (en drukken relatief het zwaarst op de gemeentelijke begroting).

Het is tijd om deze vicieuze cirkel van onderhandelen over voorwaarden en kosten en focus op ideologische oplossingen te doorbreken en de focus te verleggen naar bestending van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Alternatieven en verbeteringen ontstaan alleen in de praktijk. Daarbij zal gezocht moeten worden naar experimenteerruimte binnen de kaders die er nu eenmaal zijn.

Voor een duurzame oplossing is meer nodig dan alleen 'jeugdhulp'

De voorgestelde oplossingsrichtingen hebben met elkaar gemeen dat het aantal kinderen in jeugdhulp moet worden teruggedrongen. Dit sluit in mijn visie ook goed aan bij de bedoeling van wetten en de rechten van het kind.

Juridisch gezien hebben kinderen en jongeren het recht op bescherming, om er zo voor te zorgen dat zij veilig en stabiel kunnen opgroeien. Dit betekent niet automatisch (ook) een aanspraak op zorg. De Jeugdwet gaat uit van een hulpplicht in plaats van een zorgrecht.[5]

Steviger geformuleerd zou je kunnen zeggen dat kinderen het 'recht' hebben om geen jeugdhulp nodig te hebben.

Beleid en uitvoering moeten zich immers (meer) richten op gezond opgroeien.[6] Door vroegtijdige 'hulp' en goede instroomregulering,

[5] In de Jeugdwet staat dat jeugdhulp is: ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen.

[6] Ter illustratie: op dit moment is er nog beperkte aandacht voor de samenhang tussen wetgeving en domeinen en/of bijvoorbeeld de medische verwijzingsroute, terwijl we weten dat een gezond opgroei-ecosysteem een geïntegreerde aanpak vraagt, zie o.a. ook onderzoek Victor Advocaten en Adviseurs ('Verkenning afbakening jeugdhulpplicht').

worden problemen voorkomen en blijft capaciteit beschikbaar voor de meest kwetsbare jeugd. Dit is niet alleen in lijn met wetgeving, maar ook essentieel om de toegang tot hulp voor de meest kwetsbare kinderen te verbeteren en mogelijk zelfs schadelijke overbehandeling door onnodige labels en diagnoses te voorkomen ('het begin bepaalt het einde').

Een betere inbedding van jeugdhulp in het bredere welzijns- en 'opgroei'-domein is nodig om de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van jeugdhulp blijvend te verbeteren. Daarvoor zullen betrokken actoren meer van buiten (vraag) naar binnen (aanbod) moeten gaan denken, in plaats van andersom. Wat verstaan we maatschappelijk gezien onder jeugdhulp? Welke behoefte aan ondersteuning is er bij kinderen, jongeren en gezinnen?[7]

Van belang is om goede voorbeelden te gaan verzamelen en te gaan experimenteren om de gewenste beweging naar voren ook daadwerkelijk concreet invulling te geven in de praktijk.

De Hervormingsagenda Jeugd biedt hiervoor een aantal belangrijke eerste handvatten (en lost nog niet alles op).



[7] Zie bijvoorbeeld ook SER 'Van systemen naar mensen' waarin wordt gesignaleerd dat er meer fundamentele vragen beantwoord moeten worden om daadwerkelijke stelseloptimalisatie te bereiken. Het perspectief kinderen en jongeren is daarbij leidend. Dit vraagt om versteviging van de mogelijkheden voor (directe) inspraak.

Figuur 2. Gecomprimeerde weergave doelstellingen Hervormingsagenda Jeugd

HERVORMINGSAGENDA JEUGD 2023 - 2028



- Reikwijdte: jeugdhulpplicht voor de meest kwetsbaren
- Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen
- Stevige lokale teams en toegang
- Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk
- Kwaliteitsverbetering en blijvend leren
- Verbeteren van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg
- Eenvoudigere uitvoering en inkoop
- Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met data en monitoring

HOOFDSTUK 3 - Jeugdhulp als complex maatschappelijk vraagstuk

To every complex problem there is a clear solution that is clear, simple and wrong

Bredere maatschappelijke alternatieven voor jeugdhulp vinden, is niet eenvoudig. Voor complexe maatschappelijke vraagstukken is vaak geen pasklare oplossing. Zij zijn lastig te begrijpen en aan te pakken. Er is sprake van ingewikkelde systemen, wetgeving en vele betrokken actoren en onderliggende (werk)processen. Daarbij worden complexe problemen ook begrensd in capaciteit vanwege gebrek aan (sterke relaties tussen) mensen en continuïteit (zie ook hiervoor).[8]

In het jeugddomein is sprake van hoge complexiteit, dit wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaande figuur.

Figuur 3. Complexiteit in de jeugdhulp

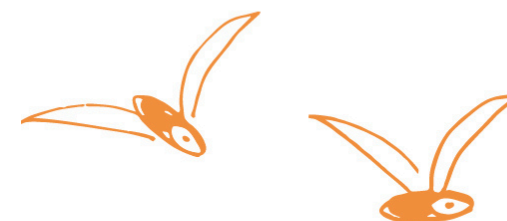
Onzekerheid kennis	Sociaal en inhoudelijk complex	Jeugdhulp
Onzekerheid kennis		
- Onzekerheid over risico		Hoog
- Onzekerheid over interventies		Hoog
- Onzekerheid over aard van de problematiek (oorzaak - gevolg)		Hoog
- Mogelijkheden voor scherpe afbakening hulpvraag		Beperkt
- Beschikbaarheid van data ten behoeve van ex ante inzicht		Beperkt
Aanpak moeilijk aan te sturen		
- Aantal determinanten (aangrijpingspunten)		Hoog
- Diversiteit actoren en gemeenschappelijke taal		Hoog
- Aantal sectoren en domeinen (cultuurverschillen)		Hoog
- Diversiteit doelen en belangen		Hoog
- Omvang financiële opgave/ druk op leveringszekerheid		Hoog

Aanpak moeilijk te sturen

Complexiteit van jeugddomein vraagt om focus op een samenhangende aanpak, ondersteund door stevige samenwerkingen

Het aanpakken van complexe vraagstukken, vraagt om een andere denkwijze. We moeten inzien dat we elkaar nodig hebben om een samenhangend antwoord te vinden. Bekende voorbeelden zijn de samenhang tussen jeugdhulp en onderwijs en tussen jeugdhulp en armoede. Denk aan thuiszitters die zorg krijgen terwijl ze eigenlijk graag naar school zouden gaan. Of denk aan een gezin uit Amsterdam, dat kampt met een rattenplaag (oorzaak?), waarvan enige tijd later beide kinderen uit huis worden geplaatst (gevolg?).

Het sleutelwoord is daarom om écht te gaan experimenteren – en in mijn optiek dan vooral met het anders regelen van de toegang (in het bijzonder voor de laagcomplexe hoog volume/mono problematiek).



[8] Geert Teisman, 'De complexiteit van het vraagstuk van jeugdzorg', Conferentiebundel 'Renovatie in het sociaal domein', 2024.

HOOFDSTUK 4 - Experimentalist governance

Wat dit betekent voor sturing en (organisatie)inrichting

Oplossingen voor complexe problematiek vragen om samenwerking over de grenzen van individuele organisaties heen.

Effectieve samenwerking (onder andere in de driehoek jeugdhulp-onderwijs-welzijn) onder stevige regie en opdrachtgeverschap van gemeenten is belangrijk om tot effectieve integrale jeugdhulp te komen.

Door gebrekkige kennis over risico en effectieve interventies (zie hiervoor), ontbreken echter vaak nog de juiste argumenten om partijen aan tafel te krijgen en komen actoren elkaar niet 'vanzelf' tegen omdat zij uit verschillende domeinen komen. Ook spreken zij elkaars taal niet en onderschrijven zij niet altijd direct hetzelfde doel. Bovendien zijn de uitkomsten van interventies en innovaties in de jeugdhulp vaak onzeker en moeilijk cijfermatig te onderbouwen.

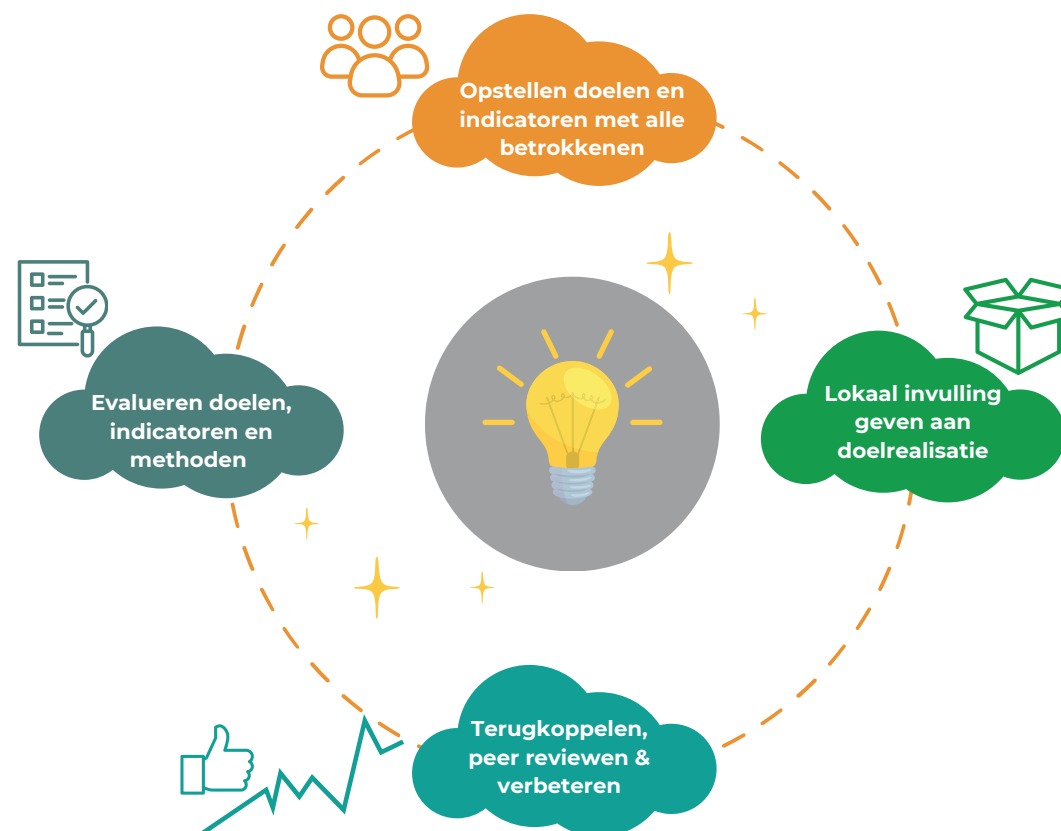
Gemeenten hechten daarbij ook sterk aan voldoende lokale autonomie, beleidsvrijheid en legitimiteit van lokale besluitvorming. Er zal dus een evenwicht moeten worden gevonden tussen regionale uitvoering en lokale verantwoordelijkheid en democratische legitimiteit van besluitvorming binnen de achterliggende individuele gemeenten (*input legitimiteit*).

Dit alles betekent dat 'opleggen' vaak niet werkt. Oplossingen zullen moeten worden gevonden in het bestendigheid van controle en de adequate monitoring van afspraken om zo te voorzien in de argumentatie die nodig is om partijen aan elkaar te binden en gemeenten verantwoordelijkheid op het niveau van uitkomsten te laten afleggen (*outcome legitimiteit*).

In het uitwerken van de elementen voor de monitoring is het daarbij ook van belang rekening te houden met onwenselijke neveneffecten.

Experimentalist governance

Hoe geef je sturing aan experimenten zonder grip te verliezen? Experimentalist governance (Sabel, C.F. en Zeitlin, J., 2012) geeft ruimte voor vernieuwing binnen een helder kader van (bij)sturen en verantwoording afleggen.





Stap 1 - Identificeren van de gezamenlijke opgave

De eerste stap in een proces van experimentalist governance is het bepalen van de raamwerkdoelen: wat willen we bereiken en wie zijn daarvoor nodig? Samenwerking is nooit een doel op zich, maar wordt gedreven door een duidelijke gezamenlijke opgave of gewenst resultaat. Gemeenten hebben daarbij een belangrijke regierol om ervoor te zorgen dat alle relevante ketenpartijen voldoende goed vertegenwoordigd zijn. [9]

Hierbij kunnen de volgende vragen worden onderscheiden [10]:

- Wat is er nodig?
- Wie kan doen wat er nodig is (vanuit een selectieve integratiestrategie)?
- Wat is de motivatie om het (in een organisatienetwerk) te doen?
- Waar is de informatie om te weten wat er wanneer moet gebeuren?

Een raamwerkdoel is richtinggevend ('wat') en zegt niets over de manier waarop het doel gehaald moet worden ('hoe'), bijvoorbeeld: "tijdige beschikbaarheid van passende jeugdhulp voor de meest kwetsbare jeugd".

Vervolgens kan worden bepaald met welke indicatoren de realisatie van de doelen (outcomes) het beste kan worden gemonitord (het 'wat').

Cruciaal is dat alle relevante partijen zoveel mogelijk worden betrokken bij het opstellen van de doelen en de indicatoren. Bij het vaststellen van indicatoren is het verder belangrijk om met elkaar ook potentiële schadelijke neveneffecten vast te stellen (zoals meer instroom in aanpalende domeinen). Vanzelfsprekend is daarbij ook nodig welke gegevens vanuit de betrokken actoren ook data technisch kunnen worden ontsloten.



Stap 2 - Lokale uitvoering

De betrokken actoren/aanbieders krijgen vervolgens de ruimte om de doelen op hun eigen manier te realiseren ('hoe').

Deze ruimte is nodig om tot nieuwe oplossingen te komen die passen bij de doelgroep en het vraagstuk. Bovendien biedt deze ruimte de mogelijkheid om creatief naar oplossingen te zoeken in onvoorziene situaties. Dit in tegenstelling tot vaste en hiërarchisch opgelegde regels, die snel verouderd raken in een veranderende omgeving. Dit vraagt ook om voldoende (tijdelijke) 'regelvrije' ruimte en bijvoorbeeld het (tijdelijk) loslaten van bestaande verantwoordingsprocessen.

Met ruimte en creativiteit ontstaan nieuwe manieren om de doelstellingen na te streven. Het kan zelfs zo zijn dat deze vernieuwingen een breder positief effect sorteren dan wordt gemeten met de indicatoren.



[9] Blanken, M., 2024.

[10] Kenis, P. & Raab, 2020.

Stap 3 - Continue monitoring



De vrijheid in het 'hoe' is echter geen vrijbrief. De vrijheid komt met een verplichting voor terugkoppeling en verbeteren.

Partijen rapporteren aan de hand van de indicatoren naar elkaar toe en richting de centrale gemeentelijk opdrachtgever (en zo nodig de gemeenteraad).

Bovendien voeren ze peer reviews uit. Deze peer reviews gaan verder dan de relatie tussen aanpak en resultaatindicator: het effect wordt in de volle breedte geanalyseerd. De peer reviews ondersteunen het leereffect en helpen om onverwachte innovatieve oplossingen te delen.

Door regelmatig terug te koppelen op de vooraf vastgestelde indicatoren is inzichtelijk hoe de uitvoeringsorganisaties ten opzichte van elkaar presteren. Als progressie op de afgesproken indicatoren uitblijft worden verbeterplannen verwacht.

Deze werkwijze vraagt om een actieve (bij)sturing van gemeenten, waar in de huidige praktijk nog vaak sprake is van een meer incident gedreven en reactieve sturing (en ideologie), onder meer als gevolg van 'druk en drukte' (zie hiervoor). Nog te vaak spreken partijen elkaar slechts incidenteel over de daadwerkelijke uitvoering van gemaakte afspraken, ondanks de drukte van allerlei verschillende (bestuurlijke) overlegtafels.

Stap 4 - Bijsturen en bijstellen



De systematische ontwikkeling van doelen, indicatoren en methodes is de kracht van experimentalist governance.

De peer reviews en terugkoppeling op de indicatoren kan een aantal resultaten hebben:

Nieuwe, zeer effectieve manieren van uitvoeren ('hoe') worden geïdentificeerd en breed uitgerold. Interessante nieuwe manieren van uitvoeren die niet per se bijdragen aan de raamwerkdoelen worden niet verder gefinancierd.

De evaluatie is een gezamenlijk proces van alle relevante belanghebbenden en leidt met verrijkte inzichten naar Stap 1: (zo nodig) doelen (her)formuleren en (nieuwe) indicatoren vaststellen.



HOOFDSTUK 5 - Als er veel op het spel staat...

De vorming van jeugdhulpconsortia

Naarmate het strategisch belang van een samenwerking toeneemt – of misschien zelfs leidt tot een vorm onderlinge afhankelijkheid – en de bijbehorende financiële middelen groeien, neemt ook het belang van professionalisering en ondersteunende structurering toe.

Denk onder andere aan de verhoudingen tussen en zeggenschap van bestuurders en toezichthouders, de inrichting van escalatielijnen en de onderlinge verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden.

Om van ambitie, vaak gestoeld op ‘goede intenties’ van betrokken bestuurders, tot structurele en persoonsonafhankelijke organisatieverandering te komen, zijn (uiteindelijk) ook nieuwe (domeinoverstijgende) organisatiestructuren nodig. Een professionele samenwerkingsvorm helpt ambitie om te zetten in blijvend resultaat en helpt vrijblijvendheid van afspraken in te perken.

De afweging of contractuele samenwerking volstaat of dat bijvoorbeeld een zelfstandige (gemeentelijke) entiteit of gemeentelijke uitvoeringsorganisatie moet worden overwogen, is maatwerk. In de praktijk zien wij verschillende inrichtingsvormen, van contract tot coöperatie. Ook zien we nieuwe organisatievormen ontstaan rondom de inrichting van lokale teams.

De keuze voor een geschikte vorm wordt gedreven door de inhoud en kenmerken van de samenwerking (structure follows strategy). Denk daarbij onder meer aan:

- **Deelnemers & aansturing:** aantal deelnemers, zeggenschapsbevoegdheden (dwingend/vrijblijvend) en toezicht (direct/indirect).
- **Vertrouwen & autonomie:** mate van vertrouwen (hoog/laag) en gewenste controle (veel/weinig).

- **Gezamenlijke activiteiten:** materialiteit van activiteiten (bv. wel/geen gedeeld personeel) en verwachte synergievoordelen (shared services).
- **Duur:** tijdelijk of structureel.
- **Financiering:** €-inleg van partijen en/of structurele financiering.
- **Risico's & verplichtingen:** aansprakelijkheid en deelname aan het rechtsverkeer.

Daarbij signaleer ik dat er steeds meer aandacht is voor een juridisch meer afdwingbare (regionale) inrichting.

Zo wordt een gemeenschappelijke regeling voor de regionale inkoop van specialistische (bij de wet aangewezen) vormen van jeugdhulp straks naar verwachting ook wettelijk verplicht.[11]

Uit onderzoek weten we verder dat 50 tot 70% (!) van de opgebouwde relaties binnen een jaar wegvallen, terwijl langdurige samenwerkingsrelaties essentieel zijn voor het onderling vertrouwen en de bekendheid met elkaar.[12]

Dit pleit voor (meer) duurzame organisatievormen in plaats van enkel vertrouwen op persoonsafhankelijke bestuurlijke relaties en afspraken.

Ook blijkt uit recent onderzoek van de Jeugdautoriteit [13] dat een duurzame (juridische) inrichting van jeugdhulpconsortia complex én gewenst is.

[11] Zie wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid jeugdhulp’.

[12] Nootboom et al, 2020.

[13] Zie Taakgerichtwerken met consortia, Jeugdautoriteit, 20-02-2025.

Naast voldoende vertrouwen als belangrijke randvoorwaarde voor succes, is er ook meer aandacht nodig voor de invulling van randvoorwaarden - zoals structurele financiering en leidende principes die richting geven aan de wijze van (samen)werken en zoals gelijkwaardigheid - om de rust en stabiliteit te brengen die nodig is om duurzaam te transformeren.

Dit vraagt een duurzame inrichting en verankering van organisatie-overstijgende afspraken zodat een beweging meerjarig kan worden ingezet én 'afgedwongen'.

Hierbij zie ik een beweging naar gezamenlijke organisaties bijvoorbeeld door de oprichting van een gezamenlijke coöperatie.

HOOFDSTUK 6 - Tot slot

Het is belangrijk dat het experimenteervermogen van het jeugddomein een impuls krijgt. Veel is (nog) onbekend over de effectiviteit van de begeleiding en behandeling van kwetsbare kinderen en jongeren. Zonder ingrijpen blijven de kosten toenemen.

Alleen al doende kan worden ontdekt en ondervonden wat 'passende jeugdhulp' is en op welke wijze substitutie in aanpalende domeinen kan plaatsvinden.

Hiervoor is een integrale aanpak nodig waarin verschillende partijen samenwerken om inzet van jeugdhulp te voorkomen.

Tegelijkertijd is netwerkvorming in het jeugddomein complex. Vanwege deze hoge complexiteit werkt opleggen meestal niet. Iteratief leren en slim verbinden wel.

Dit vraagt om een model van experimentalist governance waarin de focus ligt op voortdurende evaluatie, reflectie en monitoring. Zodra de belangen toenemen, kan ook de inrichting van nieuwe organisatievormen (zoals bijvoorbeeld een gezamenlijke entiteit) worden overwogen om partijen (meer) houvast te bieden in de uitvoering (en het toezicht daarop) wat helpt bij het afdwingen van gemaakte afspraken.

Partijen doen er in mijn visie goed aan actief te sturen op innovaties en netwerkvorming en hiervoor ook voldoende ruimte te laten in hun sturing en contractering. Ook juridisch gezien is daarin vaak veel meer mogelijk dan gedacht. Voorwaardelijk is dan wel dat partijen ook voldoende tijd vrijmaken om te bouwen aan onderling vertrouwen en de bestending van de kwaliteit van hun onderlinge relaties. Samenwerken en experimenteren in een complex domein vraagt continue aandacht, energie, en stevig leiderschap.

OVER DE AUTEUR: MARTJE WEUSTEN



 +31 6 23 46 80 79

 mweusten@galangroep.nl

Martje Weusten is organisatieadviseur en richt zich op verander- en samenwerkingsvraagstukken in de (jeugd)zorg. Ze begon haar carrière bij veranderadviesbureau &amhoud gevolgd door ruim 9 jaar bij PwC. Zij werkte voor verschillende opdrachtgevers in de zorg en werd gegrepen door de noodzaak van radicale veranderingen in het publieke en specifiek het zorgdomein. Opgeleid als zorgjurist, probeert Martje de verbinding te maken tussen de veranderopgave en de kaders - het stelsel - die er nu eenmaal zijn.

Sinds 2024 is Martje werkzaam bij de Galan Groep en trekker van de Marktgroep (Jeugd)Zorg. Ze zet haar kennis en ervaring in om te bouwen aan krachtige netwerken, in het bijzonder in het jeugddomein. Zo zet zij zich dagelijks in voor systeemverandering door te bouwen aan nieuwe formele en informele structuren om domeinoverstijgende samenwerkingen van de grond te krijgen en duurzame (systeem)verandering op gang te brengen. Daarnaast is Martje ook toezichthouder in de zorg en culturele sector.

BIJLAGE 1 - FACTS & FIGURES JEUGD

Facts & figures - kerngetallen

- **41** jeugdhulpregio's
- Bij benadering **360** jeugdinstellingen
- **16 locaties** voor gesloten jeugdhulp (ca. 1.800 kinderen), moeten in 2030 verdwenen zijn
- **1 op de 7 jongeren** in jeugdhulp (was: 1 op 23)[1] met als grootste stijger de ambulante (lichte) jeugdhulp. Als we verder inzoomen is het jeugdzorggebruik van **jongens** in de **leeftijd 8 tot 12 jaar** zelfs meer dan **1 op 5**. Bij **meisjes** boven de **12 jaar** is dit **1 op 6**. De verwachting is ook dat mentale problemen onder jongeren zullen toenemen[2]
- Gemiddeld, bij benadering **65 hulpverleners** betrokken bij één kind
- Gemiddelde wachttijd boven **> 10 maanden; 81%**[3] van de kinderen heeft moeten wachten op jeugdzorg
- **+53%** toename van totale kosten, kostenprognoses laten blijvend stijgende trend zien (mede ingegeven door indexering van loonkosten)
- **Aantal opdrachtgevers** voor jeugdzorg is sinds de decentralisatie **verhonderdvoudig**[4], **75%**[5] van de jeugdzorgprofessionals denkt aan **stoppen** vanwege de hoge **administratiedruk**
- **+171%** olopend tekort aan professional tussen 2021 - 2031

[1] Stand van de jeugdzorg, 2024.

[2] Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland, HBSC 2021.

[3] Gegevens NJi.

[4] Gegevens NJi.

[5] Onderzoek Pointer onder 2.700 jeugdprofessionals.

BIJLAGE 2 - STURINGSMODELLEN



Type:	Bureaucratie	New Public Management	Network governance	Experimentalist governance
<i>Eigenschappen:</i>	Command-control, regels, standaarden, monitoring	Scheiding tussen uitvoering en doelstelling, performance indicators	Focus op horizontale relaties, doelverstrengeling	Doelstelling en aanpassing op basis van leren van diversiteit
<i>Gaat om met onzekerheid door:</i>	Implementeren van standaarden	Nieuwe performance indicators en milestones op te stellen	Investeren in relaties met stakeholders	Gecontroleerd, iteratief en zichzelf herhalend leerproces



Galan Groep

Mweusten@galangroep.nl

Alle rechten voorbehouden Copyright

© 2025 GALAN GROEP