

Een (on)aangename ontvangst



Een onderzoek naar de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp in een complex en onvoorspelbaar domein.

Auteur:	Dominique Hopmans (484985)
Master:	Governance en Management van Complexe Systemen
Datum:	Februari, 2019
Begeleider:	Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist
2 ^{de} lezer:	Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hopmans', located at the bottom right of the page.

Voorwoord

Als het leven lineair zou zijn, was deze scriptie allang af geweest. Dingen komen onverhoeds op je pad, prioriteiten verschuiven en aanvankelijke zijwegen verworden ineens tot hoofdwegen (en vice versa). Is dat dan erg? In eerste instantie brengt afwijken van het ‘verwachtingspatroon’ enig ongemak, maar als je dat eenmaal weet te omarmen, ga je de dingen toch anders zien. Tijd is relatief, iets waartoe je je verhoudt, iets waar je deels invulling aan kan geven, maar ook iets dat je lang niet altijd in de hand hebt. Alles kent zijn eigen ritmiek, zo ook dit schrijfproces. Fases van schrijven en weggleggen wisselden elkaar constant af en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Want het sluiten en opbergen van mijn laptop bracht rust. En die rust bracht vervolgens weer nieuwe inzichten en ideeën.

Deze scriptie vormt het *sluitstuk* van mijn masteropleiding, maar tegelijkertijd de *ontsluiting* van mijn toekomst. Afgelopen jaar ben ik uitgerust met het juiste gereedschap om de wereld van het openbaar bestuur te kunnen betreden. Dat gereedschap leent zich met name voor het kunnen begrijpen en ontwaren van de complexiteit die kenmerkend is voor politiek en bestuur. Sinds maart heb ik dat in de rol van raadslid met eigen ogen kunnen zien en ervaren. Die ogenschijnlijk abstracte concepten kregen ineens vorm en inhoud. Alles hangt inderdaad met alles samen, verrassingen zijn aan de orde van de dag, én behoudende en veranderende krachten zijn met elkaar verweven in een intrigerende dans. De pasjes krijg ik langzaam onder de knie, maar ook dat vraagt tijd.

Mijn ogen zijn gericht op de toekomst, maar dat kan niet zonder enige *retrospectie*. Ik heb dit proces ervaren als moeizaam (daar kom ik dan wel weer moeiteloos voor uit). Dingen doen die je wat minder leuk vindt, zijn nimmer een pretje, maar horen nu eenmaal (althans dat denk ik) bij het leven. Gelukkig zijn er altijd mensen die je daarbij helpen. Ik wil mijn lieve familie, vriendin en vrienden bedanken voor het verrijken van mijn leven en hun onvoorwaardelijke steun. Ik beloof dat ik vanaf nu weer een stukje gezelliger ga zijn.

Dominique Hopmans

Samenvatting

Gemeenten genieten de vrijheid om naar eigen inzicht (*beleidsvrijheid*) hun toegang tot jeugdhulp in te richten. Het optuigen van deze toegangsfunctie was een van de belangrijkste opdrachten meegegeven vanuit de Jeugdwet. Meer concreet: gemeenten zijn er verantwoordelijk voor om hulpbehoevende jongeren en gezinnen van een zo'n laagdrempelig en toegankelijk mogelijk ontvangst te voorzien. Dat aangename ontvangst is echter geen geïsoleerde daad of activiteit, maar een functie waarvan het welslagen afhankelijk is van het complexe speelveld waarbinnen deze is ingebed. Dat speelveld bestaat uit een veelheid aan interdependente actoren waartussen meervoudige interacties plaatsvinden (o.a. scholen, huisartsen en zorgaanbieders). De complexiteit die dat met zich meebrengt, zorgt voor een significante rol van *het onvoorziene*. Met die gedachte als vertrekpunt heeft dit onderzoek voor drie gemeenten gekeken welke effecten zich hebben geopenbaard rondom hun toegang (met het accent op de onvoorziene dimensie), welke systeemhouding (simpel gezegd: hoe de betreffende toegangen zich verhouden tot complexiteit) zij zichzelf aanmeten, én hoe deze gemanifesteerde effecten en gehanteerde systeemhoudingen op elkaar inwerken. Voornaamste conclusie is dat er sprake is van een *wederkerige relatie*; de systeemhouding kan verklarend zijn voor de gemanifesteerde effecten (een goed gewapend systeem weet verrassingen tijdiger in de kiem te smoren), maar deze zelfde effecten zijn evenwel van invloed op de systeemhouding (dan gaat het erom hoe het systeem omspringt met onverwachte wendingen). Tevens is gebleken dat de verschillende toegangsvarianten op zichzelf weinig zeggen; het gaat veel meer over hoe deze 'vormen' in de praktijk 'inhoud' krijgen in een complex samenspel met andere actoren. Om de systeemhouding te kunnen duiden, is daarom naast de voorbereidingsmodi (oftewel, de wijze waarop de gemeenten zijn voorbereid op (onvermijdelijke) verrassingen) óók gekeken naar hoe de toegangen zich verhouden tot hun omgeving. Kortom, het bieden van het aangename ontvangst is afhankelijk van veel factoren. Sterker nog, in een domein vol ambiguïteit en paradoxale praktijken is het haast onmogelijk om te spreken over 'het' aangename ontvangst. Want wat is aangenaam?

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
I. Bezig aan de poort	6
1.1 Doelstelling.....	9
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Relevantie.....	10
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	10
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Leeswijzer.....	11
II. Een theoretische verhandeling.....	12
<i>Deel I: De onvoorziene gevolgen van complexiteit</i>	12
a. Wat is Complexiteit?	12
b. Onoverkomelijk onvoorzien	14
c. Een effectentypologie	17
<i>Deel II: (Ver)houding tot complexiteit</i>	20
a. Open- en gesloten systemen	20
b. Voorbereid op verrassingen.....	23
c. Verhouden tot complexiteit	24
Resumé: Conceptueel model	27
III. Methodologie	28
4.1 Onderzoeksbenadering	28
4.2 Onderzoeksstrategie	28
4.3 Methoden en technieken	28
4.4 Operationalisering	30
4.5 Caseselectie.....	30
4.5.1 Respondentselectie.....	31
V. Resultaten	33
Casus I: Goes	33
Casusbeschrijving.....	33
1. De voorziene effecten	34
2. De onvoorziene effecten.....	37
3. De systeemhouding	40
Casus II: Halderberge	49
Casusbeschrijving.....	49
1. De voorziene effecten	49
2. De onvoorziene effecten.....	52
3. De systeemhouding	56

Casus III: Woensdrecht	66
Casusbeschrijving.....	66
1. De voorziene effecten	66
2. De onvoorziene effecten.....	69
3. De systeemhouding	71
VI. Conclusies	80
Deelvraag I: <i>Welke effecten werden vooraf voorzien binnen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht (beleidsdoelen en risico's)?</i>	80
Deelvraag II: <i>Welke effecten werden vooraf niet voorzien binnen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht (Zwarte Zwanen en bijvangsten)?</i>	83
Deelvraag III: <i>Hoe beoordelen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht hun eigen systeemhouding?</i>	87
Hoofdvraag	88
VII. Discussie, Reflectie & Aanbevelingen	91
Literatuurlijst	96
Bijlage(n)	100
I. Operationalisering	100
II. Format interview (<i>topiclist</i>).....	102

I. Bezig aan de poort

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. De reden tot de implementatie van deze wet was de (vermeende) onoverzichtelijkheid van het vorige stelsel (Movisie, 2015). Dit was onder meer te wijten aan een wirwar van financieringsstromen en een versnippering van taken over verschillende bestuurslagen. Daarnaast gaven ook de aanhoudende kostenstijging en het gebrek aan samenwerking rond gezinnen aanleiding om tot een radicale stelselwijziging te komen. De Tweede en Eerste kamer stemden daarom respectievelijk op 17 oktober 2013 en 18 februari 2014 in met de Jeugdwet. Deze wet belichaamt een majeure opgave voor gemeenten, temeer omdat deze gepaard ging met twee andere grote decentralisaties (die van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet). Taken die voorheen elders (bij Rijk en provincie) waren belegd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet op de jeugdzorg en de AWBZ zijn sedert de Jeugdwet de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten geworden. Met andere woorden, gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor *alle* jeugdzorg: van preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen tot aan jeugdreclassering (Jeugdwet, 2014; VNG, 2014).

Nu, iets meer dan vier jaar na dato, heeft de transitie van de jeugdzorg in de verschillende gemeenten gestalte gekregen. Dit betekent geen *begin van het einde* aan dit traject, maar veeleer *het einde van het begin*. De decentralisatieopgave was namelijk tweeledig. Een eerste opgave behelsde de (zo zacht mogelijke) landing van het algehele takenpakket bij gemeenten. Doel was om de zorgcontinuïteit in dat proces zoveel mogelijk te borgen. Het is deze eerste opgave die wordt aangeduid als ‘de transitie’. In den lande hebben de meeste (zo niet alle) gemeenten een einde aan deze overheveling weten te breien. Het is echter de tweede opgave waar vanuit de geest van de Jeugdwet het zwaartepunt ligt en die geen einddatum kent. Dat is de *transformatie van de jeugdzorg* die met de stelselwijziging werd beoogd. Bezien vanuit deze opgave staan we hoogstens aan ‘het einde van het begin’. Zo staan gemeenten voor de uitdaging om een lokaal en regionaal stelsel te ontwikkelen dat is gericht op preventie, zelf- en samenredzaamheid, participatie, maatwerk, nabijheid, integraliteit, ontschotting, minder regeldruk en ruimte voor professionals. Dat vereist logischerwijs ook een zorgaanbod dat navenant transformeert. Nu de overheveling van taken zich alom heeft voltrokken, is de tijd aangebroken het jeugdstelsel daadwerkelijk te gaan transformeren overeenkomstig de principes van de Jeugdwet. Dat komt kortweg neer op het ‘naar voren halen’ of beter nog, het voorkomen van de hulpvraag door in te zetten op preventie en (vroeg)tijdige signalering. Zo kan de inzet van zwaardere, specialistische hulp ‘aan de achterkant’ voorkomen worden en meer problematiek worden opgelost via de eigen kracht van gezinnen (*zelfredzaamheid*), het eigen netwerk (*samenredzaamheid*) of eventueel via de inzet van ‘lichte’ jeugdhulp

(Rijksoverheid, 2018). Deze transformatie heeft plaats in een veranderlijk tijdperk, wat vraagt om lenigheid in de vorm van *constant meebewegen* met de dynamiek van de omgeving. Deze omgeving laat zich doorgaans niet begrijpen als een gestolde modaliteit, maar als een vloeibare realiteit. Het lokale jeugdstelsel begeeft zich in een staat van *permanente tijdelijkheid* (Van der Steen, 2016); met andere woorden, de transformatie van de jeugdzorg is *Nooit-af* (Aslander & Witteveen, 2015).

In de beoogde verschuiving naar ‘de voorkant’ van het lokale jeugdstelsel bekleedt de gemeente een belangrijke rol. Zij is namelijk verantwoordelijk voor het organiseren van een laagdrempelige en herkenbare toegangsfunctie. De gemeentelijke toegang vormt de poort naar de niet-vrij-toegankelijke zorg. Het is tevens de locus waar signalen worden opgevangen, adviezen worden gegeven, vragen worden beantwoord en in sommige gevallen zelfs hulp wordt geboden (VNG, 2015). Deze functies zijn belegd bij de jeugdprofessionals, ofwel *de poortwachters* van het lokaal jeugdbestel. Zij werken vanuit het adagium ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Gezamenlijk met het hulpbehoevende gezin wordt de hulpvraag geformuleerd en daarbij een passende oplossing gezocht. Die oplossing kan gevonden worden in de sociale veerkracht van het eigen gezin, eventueel met behulp van het eigen netwerk. Wanneer dat niet volstaat, wordt een passende jeugdhulpaanbieder gezocht die gecontracteerd is door de gemeente of jeugdhulpregio. De professionals die werkzaam zijn bij de toegang worden geacht voldoende competent te zijn om tot een zorgvuldige triage en doorverwijzing te komen. Hoe gemeenten hun ‘toegangsorganisatie’ arrangeren, is een kwestie van *beleidsvrijheid*. Dat betekent dat gemeenten vanuit autonomie hun toegangsfunctie op verschillende manieren hebben vormgegeven. Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt met vormen van (sociale) wijkteams of met Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).

In het actieprogramma ‘Zorg voor de Jeugd’ (2018) wordt het verbeteren van de gemeentelijke toegang benoemd als één van de zes actielijnen. De noodzaak hiertoe komt voort uit een aantal knelpunten die zich in de praktijk, blijkens evaluaties, manifesteren (Patiëntenfederatie Nederland, 2018; Rijksoverheid, 2018). Zo geniet de gemeentelijke toegang nog onvoldoende bekendheid onder inwoners, waardoor (met name) kwetsbare doelgroepen de weg er naartoe niet weten te vinden. Daarnaast is het vaak niet helder wat er van de gemeentelijke toegang verwacht kan worden. Voorts blijkt de samenwerking en verbinding met huisartsen, scholen, jeugdgezondheidszorg, jeugdbescherming en andere relevante partijen ondermaats. Daardoor ontbeert specialistische kennis en hulp ‘aan de voorkant’ en worden communicatielijnen onvoldoende benut. Huisartsen schromen bijvoorbeeld door te verwijzen naar de gemeentelijke toegang, omdat zij de kundigheid aldaar betwisten. Ook vanuit ouders klinkt de nodige kritiek. Opvoeders die de hulpvraag van hun kind goed kennen, ervaren bijvoorbeeld

geregeld tegenwerking in de toegang. De passende hulp wordt niet geïndiceerd. In plaats daarvan wordt er eerst verwezen naar andere alternatieven en geappelleerd aan het ‘eigen netwerk’. Het zijn soms de handelingsopties waarvan de ouders weten en aangeven dat ze niet werken en niet aansluiten op de aard van de problematiek. Na eenodeloos lang traject blijkt dan toch de hulp nodig te zijn waar de ouders aanvankelijk voor opteerden. Tot zover een greep uit de knelpunten die zich in de praktijk openbaren. De conclusie is in ieder geval evident: de gemeentelijke toegang tot de jeugdhulp behoeft nog de nodige ‘transformatie’. Het Nooit af-principe is dan ook onverminderd van toepassing op de (door)ontwikkeling van gemeentelijke toegang.

De maatschappelijke noodzaak van een goed functionerende toegang is onbetwistbaar. Vanuit de gemeentelijke beleidsvrijheid is het interessant om te bezien welke toegangsvarianten gemeenten hebben opgetuigd. Het is bovendien een voornemen van minister Hugo de Jonge (2018) om deze toegangsvarianten op hun merites te beoordelen en lering te trekken uit het functioneren ervan. Dit onderzoek tracht bij te dragen aan dit voornemen door een drietal gemeenten te onderzoeken op hun toegangsfunctie. Dit vanuit de onderliggende premisse dat het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door complexiteit en dat de toekomst inherent onvoorspelbaar is (Gerrits, 2012; Taleb, 2007). Deze complexiteit vertaalt zich in een grillig speelveld van actoren die actief zijn binnen het lokale jeugddomein. Dat speelveld beperkt zich niet tot de jeugdprofessional en de zorgaanbieder, maar omvat eveneens het onderwijs, de huisarts, de jeugdgezondheidszorg, het verenigingsleven en alle andere partijen die raken aan de leefwereld van het gezin. Hoe de gemeentelijke toegang zich tot deze omgeving verhoudt is bepalend voor het welslagen van de poortfunctie. Het zijn de interacties tussen deze veelheid aan actoren (inclusief de toegang zelf) die bepalend zijn voor (de mate van) complexiteit. De complexe interactie die schuilt achter een ogenschijnlijke simpele toegangsfunctie, maakt de daadwerkelijke effecten van de gemeentelijke toegang *vooraf onvoorspelbaar*. De wijze waarop gemeenten hun toegang hebben ingericht, laat zien hoe zij zich (hetzij onbewust) hebben gewapend tegen deze onvoorspelbare dynamiek. De rol van ‘het onvoorziene’ is daarbij niet uitsluitend negatief; het is evenwel mogelijk dat het onvoorziene ons confronteert met onverwachte, doch (zeer) gewenste bijvangsten van het toegangsbeleid. Om de transformatie van de toegang in goede banen te leiden, is het in ieder geval relevant om de voorziene en onvoorziene effecten van verschillende toegangsvarianten in kaart te brengen. In het verlengde daarvan is het interessant om te bezien hoe de onderzochte gemeenten zich verhouden tot deze effecten, hier aangeduid als de ‘*systeemhouding*’. Wat die systeemhouding is, wordt afgeleid aan de wijze waarop de toegangen zijn voorbereid op verrassingen en de manier waarop zij zich verhouden tot hun omgeving.

De aangehaalde knelpunten die uit evaluaties (Patiëntenfederatie Nederland, 2018; Rijksoverheid, 2018) naar voren komen, in combinatie met het beperkte inzicht in het functioneren van verschillende toegangsvarianten, heeft geleid tot voorliggend onderzoek. Een onderzoek dat aansluit op de fase waarin het jeugdstelsel zich thans begeeft, namelijk *het einde van het begin*. Een kind is in zijn eerste levensjaren in staat om snel én veel te leren. Hopelijk gaat deze vlieger ook op voor de gemeentelijke toegang. Want eenieder die beroep doet op onze jeugdzorg verdient een **aangename ontvangst**.

1.1 Doelstelling

De primaire doelstelling van deze thesis is *“het in kaart brengen van de voorziene en gewenste effecten (doelen), de voorziene en ongewenste effecten (risico’s), de onvoorziene en gewenste effecten (bijvangsten) én de onvoorziene en ongewenste effecten (Zwarte Zwanen) van de regelingen rond de toegang tot jeugdhulp van de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht en te bepalen vanuit welke systeemhouding dit voortkomt.”*

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek is getracht de volgende hoofdvraag van een antwoord te voorzien:

“Hoe verhouden de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht zich tot de onvoorziene en gewenste effecten (doelen), voorziene en ongewenste effecten (risico’s), onvoorziene en gewenste effecten (bijvangsten) en de onvoorziene en ongewenste effecten (Zwarte Zwanen) die zich hebben gemanifesteerd rondom hun gemeentelijke toegang tot jeugdhulp en vanuit welke systeemhouding komt dit volgens henzelf voort?”

Om tot een gedegen antwoord op deze hoofdvraag te komen, zijn de volgende drie deelvragen geformuleerd:

1. Welke achteraf te constateren effecten werden vooraf voorzien binnen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht (beleidsdoelen en risico’s)?
2. Welke achteraf te constateren effecten werden vooraf niet voorzien binnen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht (Zwarte Zwanen en bijvangsten)?
3. Hoe beoordelen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht hun eigen systeemhouding?

1.3 Relevantie

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

De gehanteerde effectentypologie (hoofdstuk II) om de effecten van de gemeentelijke toegang in kaart te brengen, is zelfstandig ontwikkeld, maar gebaseerd op bestaande literatuur. De toepassing van deze typologie biedt de mogelijkheid tot verfijning en leent zich voor toekomstig gebruik. Wetenschappelijk relevant is het accent op '*het onvoorziene*'; zowel in de vorm van positieve effecten (*serendipiteit*) als negatieve effecten (*Zwarte Zwanen*). In die zin wijkt het af van conventionele theorieën die zich primair focussen op '*het voorziene*', oftewel de effecten die overeenkomen met het vooraf gehanteerde perspectief en denkraam (Van Twist & Verheul, 2009). Deze focus op het *onvoorziene* sluit ook naadloos aan op de onderliggende premisse van dit onderzoek, namelijk dat het openbaar bestuur in het algemeen (en het jeugdstelsel in het bijzonder) wordt gekenmerkt door complexiteit: dat wil zeggen, door interdependenties, en meervoudige en circulaire causaliteit (*feedback loops*) waarbij het vaststellen van de onderliggende mechanismen haast onmogelijk is (Van der Steen et al., 2013). Dit onderzoek kan derhalve worden gezien als een poging om de effecten van complexe systemen (in casu de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp) nauwkeuriger te ontwaren door een bewuste focus op de *vooraf onvoorziene* effecten. Hoewel de aan te treffen effecten vooral situationeel zijn, leent de *manier van kijken* zich voor complexe systemen in meer algemene zin. Om de organisatie van de toegang te duiden, is gekeken hoe deze zich verhoudt tot de omgeving. Hiervoor is een model ontwikkeld waarin enerzijds wordt gekeken naar de open-geslotenheid van het systeem ten aanzien van de omgeving, en anderzijds naar de voorbereidingsstrategie(ën) die het systeem hanteert ten aanzien van verrassingen. Door deze twee assen te combineren, is een onderscheid aangebracht tussen een 'ordezoekende-' en 'complexiteitserkennende'-houding (Teisman, 2009) van het systeem. Het is wetenschappelijk relevant om te bezien welke inzichten dit model oplevert.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Voorliggend onderzoek is evenzeer van onmiskenbare maatschappelijke relevantie. Door een blik te werpen op de (perverse) effecten die verborgen liggen in de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp worden maatschappelijke risico's zichtbaar gemaakt. Deze risico's doen mogelijkerwijs afbreuk aan de kwaliteit van de gemeentelijke toegang. Dat is kwalijk aangezien de gemeentelijke toegang primair bedoeld is om gezinnen met een probleem van passende hulp te voorzien. Deze verantwoordelijkheid laat zich zelfs begrijpen in de vorm van een '*jeugdhulpplicht*'. De toegang is een onontbeerlijke schakel om aan deze plicht te kunnen voldoen. Het wegwerken van ongewenste en onvoorziene effecten is daarom van belang. Daarvoor dienen deze effecten echter eerst in kaart te worden gebracht. Dat geldt evengoed

voor de onvoorziene, maar gewenste bijvangsten van beleid. Ook deze zijn maatschappelijk relevant. Ze dragen immers bij aan het creëren van publieke waarden, zij het op een onverwachte of indirecte wijze. Deze bijvangsten verrijzen in de stilte en vallen buiten de gehanteerde scope. Door een stem aan deze stilte te geven (Terlouw & Van Twist, 2013), oftewel de bijvangsten van beleid zichtbaar te maken, kunnen we ons blikveld verbreden (waardoor voorheen onzichtbare elementen voortaan ontsloten kunnen worden). Door een bewuste focus op *het onvoorziene* (zowel de perikelen als de bijvangsten) wordt taal gegeven aan de beleidseffecten die rondwaren in *het verborgene*. Deze taal kan bijdragen aan het maatschappelijke en publieke debat rondom (het verbeteren) van (zorg)beleid.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt het denkraam geconstrueerd dat leidend zal zijn in dit onderzoek. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de methodologische aanvliegroute worden geschetst. In hoofdstuk 4 zal per gemeente een casusbeschrijving worden gegeven, gevolgd door de resultaten van het onderzoek. Op basis van de resultaten zal in hoofdstuk 5 een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen (conclusies). In hoofdstuk 6 wordt de ruimte genomen om een reflectie los te laten op dit onderzoek, wat discussiepunten aan te snijden, én zijn afsluitend een aantal aanbevelingen geformuleerd die het jeugdstelsel verder kunnen helpen.

II. Een theoretische verhandeling

Dit hoofdstuk kent een tweeledig karakter. In het eerste deel wordt omschreven wat complexiteit is, wat complexiteit betekent voor beleid én hoe complexiteit zich vertaalt in een onvoorziene dimensie van (beleids)effecten. De rol van ‘het onvoorziene’ vraagt om een systeem dat zich daartoe weet te verhouden. Daarom gaat het tweede deel over mogelijke systeem(ver)houdingen tegenover en ten aanzien van complexiteit.

Deel I: De onvoorziene gevolgen van complexiteit

a. Wat is Complexiteit?

Dat de samenleving van nu complexer is dan ooit tevoren horen we niet zelden. In menig sector treden er verschuivingen en veranderingen op in een rap tempo. De Wet van Moore heeft nog steeds zijn geldigheid niet verloren en veel organisaties vertonen een exponentieel groeipad (Aslander & Witteveen, 2015; Ismail et al., 2014). De onmiskenbare opmars van de informatie- en netwerksamenleving, gevoed door voortschrijdende digitalisering en technologisering, heeft ervoor gezorgd dat *alles met elkaar in verbinding staat* (Aslander & Witteveen, 2010; Castells, 2011). Beck (1992) voorspelde decennia geleden al de gevolgen: problemen zouden *gedelokaliseerd* raken (simpeler gezegd: niet meer plaatsgebonden zijn en zich snel verspreiden), risico's zouden onberekenbaar worden en de gevolgen ervan irreversibel. Dat is de realiteit van de *risk society*. Deze negatief ingestoken beschrijving van de netwerksamenleving verhuult evenwel de kansen die in deze connectieve wereld besloten liggen. Inderdaad, klassieke bureaucratieën worden omvergekegeld en de volatiliteit van de wereld neemt ongekende proporties aan. Maar daar tegenover staat dat kennis nooit eerder zo vloeiend en grenzeloos heeft kunnen stromen met heilzame innovaties en toepassingen tot gevolg (Aslander & Witteveen, 2015). Maar wat heeft dit alles nu met ‘complexiteit’ te maken?

Dat ‘alles met alles in verbinding staat’ betekent dat er interacties zijn binnen en tussen verschillende eenheden, individuen, organisaties, sectoren en domeinen (vanaf nu: elementen). Die interacties leiden tot dynamieken die wendingen kunnen aannemen met grote gevolgen. Om te begrijpen wat complexiteit is, dient er gekeken te worden naar deze elementen en de relaties daartussen. Dit wordt ook wel systeemdenken genoemd (Gerrits, 2012). Of een systeem complex is hangt af van *de aard van de dynamiek* die plaatsheeft tussen de verschillende elementen van dat systeem. In sommige gevallen is de dynamiek te vatten in eenduidige en kenbare causaliteiten. De interacties zijn voorspelbaar en de patronen repeterend en eenvoudig waarneembaar. In dat geval spreken we van een *simpel systeem*. Iets lastiger te doorgronden zijn de *gecompliceerde systemen*. Het aantal elementen en de relaties daartussen zijn talrijker en de dynamiek is dienovereenkomstig minder inzichtelijk. Op het

eerste oog zijn de interacties in een gecompliceerd systeem niet volledig kenbaar en onvoorspelbaar. Maar naarmate de kennis over deze systemen toeneemt, blijkt het toch mogelijk de onderhavige dynamiek te ontwaren en te begrijpen. Vanaf dat moment vervliegt de onvoorspelbaarheid en blijkt de dynamiek toch kenbaar. Het vergt echter de nodige kennis en studie, zoals bij het leren begrijpen van een mechanisch uurwerk (Van der Steen, 2016). Dat geldt niet voor de *complexe systemen*. Het kenmerkende van complexiteit is namelijk dat de dynamiek die erachter schuilgaat niet volledig kenbaar en voorspelbaar is. De relaties tussen de elementen van een complex systeem zijn in tegenstelling tot de simpele en gecompliceerde systemen dan ook niet te begrijpen als eenduidige causaliteiten, oftewel als *lijnen*. De interacties zijn daarentegen meervoudig causaal en nemen de vorm aan van *loops* (Gerrits, 2012; Meadows, 2008; Van der Steen et al., 2013). Dat betekent dat *a* niet simpelweg leidt tot *b*, maar *a* eveneens kan leiden tot *d* wat een versnellende werking heeft op *e*, leidend tot een kettingreactie die het gehele systeem in versnelling brengt. Hoe deze dynamiek er concreet uitziet is, is vooraf onvoorspelbaar en continu aan verandering onderhevig, mede omdat complexe systemen over *lerend vermogen* beschikken. In het beste geval kan de dynamiek *achteraf*, nadat deze zich heeft ontplooid, inzichtelijk worden gemaakt. Hieraan kunnen echter geen garanties worden ontleend. Het extrapoleren van het verleden naar de toekomst is in complexe systemen een misleidende bezigheid vanwege de permanente veranderlijkheid (Taleb, 2005). Tot zover de notie complexiteit. Een laatste categorie dynamiek vinden we in de *chaotische systemen*. Waar in complexe systemen nog enige patronen en causaliteiten aan te wijzen zijn, daar zijn chaotische systemen *volledig opaak*. Oftewel, hoe de dingen samenhangen, is compleet onzichtbaar en niet te doorgronden; de willekeur overheerst. De enige logica is dat er geen logica is en de dynamiek volledig onvoorspelbaar is. In figuur 2 een schematische weergave van deze vier vormen van dynamiek (Snowden & Boone, 2007).



Figuur 1 Systeemdynamiek (Snowden & Boone, 2007)

b. Onoverkomelijk onvoorzien

Nogmaals, ‘alles hangt met alles samen’, maar toch houdt beleid zelden rekening met dit gegeven. Daarmee wordt de complexiteit der dingen in feite ontkent (daarover meer in deel II). Zoals net duidelijk werd, leidt complexiteit tot een zekere mate van onvoorspelbaarheid; de verrassing wordt echter groter wanneer deze onvoorspelbaarheid kunstmatig wordt uitgebannen. Taleb (2005; 2007; 2012) beschrijft in zijn literaire serie ‘*incerto*’ de significante rol van toeval en onzekerheid, hoe het komt dat mensen, waaronder beleidsmakers en bestuurders, zich daar steeds door laten verrassen én hoe systemen kunnen worden voorbereid op de voorspelbare verrassingen (zie: Van der Steen, 2016) die inherent zijn aan complexe systemen (over dat laatste gaat deel II). Hier richt ik me op de rol van ‘het onvoorziene’, behorend tot *de familie van de wanorde*, waartoe ook onzekerheid, toeval, stressoren, variatie en volatiliteit behoren. Deze bloedverwanten worden hier inwisselbaar gebruikt.

Volgens Taleb (2005; 2007) zijn we blind voor de rol van toeval. Impactvolle gebeurtenissen zijn zelden het logisch gevolg van een goed uitgedachte strategie of een welomschreven beleidsnota, maar doemen meestal onverhoeds (buiten alle verwachtingen om) op. Dat komt doordat we geneigd zijn de toekomst te betreden vanuit ‘het bekende’, oftewel ‘hetgeen we weten en kennen’ door te trekken naar een (nog) onbekende toekomst. Zoals het heden een resultante is van een cumulatie onverwachte wendingen, zo zal ook de toekomst niet gevrijwaard zijn van dergelijke verrassingen. Toch nemen we het heden als uitgangspunt bij het maken van beleid dat invulling tracht te geven aan een inherent onvoorspelbare toekomst. Dat zou geen probleem zijn als onze wereld zou werken volgens de *dynamiek* van een simpel of gecompliceerd systeem. In dat geval zouden we het verleden kunnen extrapoleren naar de toekomst en op basis van die kennis tot steekhoudend beleid kunnen komen. Deze vlieger gaat echter niet op voor complexe systemen.

De dynamiek van complexe systemen wordt bepaald door een veelheid aan actoren en factoren die onderling interacteren. Deze interacties manifesteren zich in de vorm van *feedback loops* die bepalend zijn voor *de beweging* van het systeem (Meadows, 2008). Soms houden deze *loops* elkaar zodanig in de greep dat het systeem bestendigt rondom een bepaald evenwicht (negatieve *feedback loops*). In dat geval handhaaft de status quo zich. In andere gevallen tendeert het systeem in een zichzelf versterkende beweging juist weg van dat evenwicht (positieve *feedback loops*). Die beweging kan zich heel langzaam en stapsgewijs voltrekken (incrementeel), maar evenwel de vorm aannemen van een grootschalige kanteling of *systeemsprong* (Jones & Baumgartner, 2014). Lange tijden van systeemevenwicht worden afgewisseld door disrupties (*change events*) die mogelijkwerwijs afkomstig zijn uit aanpalende of zelfs verafgelegen systemen (Gerrits, 2012). Ook dat is een gevolg van de connectiviteit van

de netwerksamenleving, waarin haast alles met elkaar in verbinding staat (Aslander & Witteveen, 2015). De ogenschijnlijke stabiliteit of *stasis* van een complex systeem verbloemt de krachten die zich ondertussen endogeen en/of exogeen opbouwen. Op een bepaald moment zijn die krachten sterk genoeg om het systeem aan het wankelen te brengen, op zijn grondvesten te doen schudden óf zelfs radicaal te veranderen.

Zwarte Zwanen

Taleb (2007) duidt deze ingrijpende gebeurtenissen metaforisch aan als *Zwarte Zwanen*. Het systeem opereert vanuit de logica van de status quo waarin zich enkel witte zwanen (een metafoor voor het 'bekende') huisvesten. Hierop is het systeem prima afgericht en voorbereid. Alle zwanen die het systeem kent zijn wit, waardoor het systeem het bestaan van Zwarte Zwanen net iets te snel uitsluit. Met andere woorden, de volatiliteit en de bandbreedtes van het systeem worden begrepen vanuit 'het bekende', 'het gewone' en 'het alledaagse'. Het bestaan van Zwarte Zwanen wordt dientengevolge niet voor mogelijk geacht, waardoor de uiteindelijke verrassing, en daarmee ook de impact, vele malen groter zal zijn. Taleb (2007) definieert een Zwarte Zwaan als een gebeurtenis die (1) zich compleet onverwacht openbaart en afwijkt van de normale gang der dingen, (2) een buitengewone impact sorteert op onze systemen én (3) *achteraf* voorspelbaar wordt gemaakt.

Het grootste probleem is de *Zwarte Zwaan-blindheid* waarmee de meeste systemen behept zijn. Ondanks dat we Zwarte Zwanen vooraf niet zien aankomen, laten we ze achteraf voorspelbaar lijken. Daardoor wordt er onvoldoende lering uit getrokken en zullen systemen doorlopend verrast (blijven) worden. Hoewel het een wezenskenmerk van complexe systemen is dat patronen pas achteraf waarneembaar zijn, laat deze waarneming vaak vertekeningen zien. De geschiedenis wordt zodanig geïnterpreteerd en vervormd dat de Zwarte Zwaan een gevolg zou zijn van simpele causaliteit. Daarmee wordt de *complexe dynamiek* als generator van dergelijke gebeurtenissen grovelijk miskent. Deze *retrospectieve vertekening* leidt ertoe dat Zwarte Zwanen niet waarheidsgetrouw worden gepresenteerd, maar worden versimpeld en in overeenstemming worden gebracht met onze perceptie van de werkelijkheid. In dit licht bedienen we ons doorgaans van verhalen waarin de rol van 'het onvoorziene' wordt uitgebannen en de Zwarte Zwaan als een 'logische' gebeurtenis wordt voorgeschoteld. Hierbij wordt aan *cherry picking* gedaan van de variabelen die het verhaal tot een coherent geheel maken. Deze *narratieve misleiding* is uit den boze voor het daadwerkelijk begrijpen van de verantwoordelijke complexiteit (Taleb, 2007).

Het Zwarte-Zwaanprobleem is in feite een kennisprobleem (ook wel bekend als het 'inductieprobleem'). Aan de hand van beschikbare kennis trachten we een nog onbekende

toekomst te begrijpen en te voorspellen. Daarbij zijn we geneigd continu bevestiging te zoeken voor deze beschikbare kennis. Door deze *bevestigingszoekende* houding (de *confirmation bias*) ligt onze primaire focus op ‘het bestaande’ en ‘het bekende’ (Kahneman, 2012; Taleb, 2007). Dat terwijl Zwarte Zwanen juist verborgen liggen in ‘het onbekende’ en de nog onontgonnen gebieden van onze kennis. Inferenties die gedaan worden op basis van beschikbare kennis kunnen door duizend waarnemingen keer op keer bevestigd worden, maar er is slechts één afwijkende waarneming, slechts één Zwarte Zwaan nodig om dit te ontkrachten. Duizend witte zwanen verhullen het mogelijke bestaan van een nietsontziende Zwarte Zwaan. Taleb (2007; 2012) pleit er derhalve voor om *wat we niet weten*, oftewel *anti-kennis*, als vertrekpunt te hanteren. Dat vraagt om een grondhouding die zich niet richt op het bevestigen, maar op het weerleggen, ofwel *falsificeren*, van inzichten (Popper, 1971). Door het *weerleggen* van inzichten kunnen we de grenzen aan onze kennis *verleggen*. Verleggen door te weerleggen dus, waarbij de onvermijdelijkheid van verassingen als uitgangspunt wordt genomen. De kraamkamer van Zwarte Zwanen is immers gesitueerd daar waar onze kennis over de dynamiek van complexe systeem ophoudt of aan geldigheid verliest. Evenzo ontspruiten veel Zwarte Zwanen zich doordat systemen kunstmatig begrensd worden. De kennis is dan wél aanwezig, maar niet binnen het *eigen* systeem. Deze Zwarte Zwanen zijn dan het directe gevolg van verkokerde kennis en een gebrek aan integraliteit *tussen* systemen. Kortom, Zwarte Zwanen kunnen het gevolg zijn van onze ‘epistemische’ tekortkomingen, maar evenwel van de manier waarop we onze kennis organiseren.

Positief toeval

Zwarte Zwanen zijn dus onverwachte gebeurtenissen met een enorme impact, maar dat betekent niet dat deze gebeurtenissen per definitie negatief zijn. Taleb (2007; 2012) maakt een onderscheid tussen positieve en negatieve Zwarte Zwanen. De negatieve Zwarte Zwanen zijn hiervoor al besproken. Ze ondermijnen onze systemen en vormen een gevaar voor onze samenleving. Er zijn echter ook toevallige gebeurtenissen die positieve gevolgen hebben. Veel ontdekkingen die onze levens ingrijpend hebben veranderd, zijn geen resultaat van een doelbewuste poging. Het zijn veelal toevalstreffers die worden ontdekt in de zoektocht naar ‘iets anders’. Het vinden van ‘iets’ dat je niet zocht, wordt aangeduid met de term *serendipiteit* (Roberts, 1989). Bekende voorbeelden van serendipiteit zijn de ontdekking van penicilline, röntgenstraling en, zoals in de meeste geschiedenisboeken te lezen valt, Amerika. In de beleidscontext laat serendipiteit zich vertalen als de ‘bijvangst van beleid’ (Van Twist & Verheul, 2009). Met andere woorden; de onvoorziene, onbedoelde, maar gunstige opbrengsten van beleid. Ze zijn vaak het werk van de dynamiek van complexe systemen, waarin de *feedback loops* zodanig bewegen dat vooraf ongedachte effecten zich openbaren. Een ander kenmerk van complexe systemen is namelijk dat *het geheel meer is dan de som der delen*. Holland

(2000) noemt dit de *emergentie* van complexe systemen. De gedragingen en bewegingen van het systeem zijn niet te herleiden door naar afzonderlijke relaties te kijken. De dynamiek ontstaat immers daar waar interacties op elkaar ingrijpen, leiden tot onvoorziene combinaties en zodoende bijdragen aan de doelstellingen van het systeem. Of deze bijvangsten ook daadwerkelijk worden gesignaleerd en benut, is afhankelijk van hoe het systeem zich heeft ingesteld op 'het onvoorziene'. Daarover gaat het tweede deel van het theoretisch kader. Taleb (2012) adviseert in ieder geval om deze positieve verrassingen te ontsluiten aan de hand van *convex knutselen* (i.e. *bricolage*); ofwel, via *trial-and-error* op zoek gaan naar de positieve Zwarte Zwanen die in complexe systemen besloten liggen.

c. Een effectentypologie

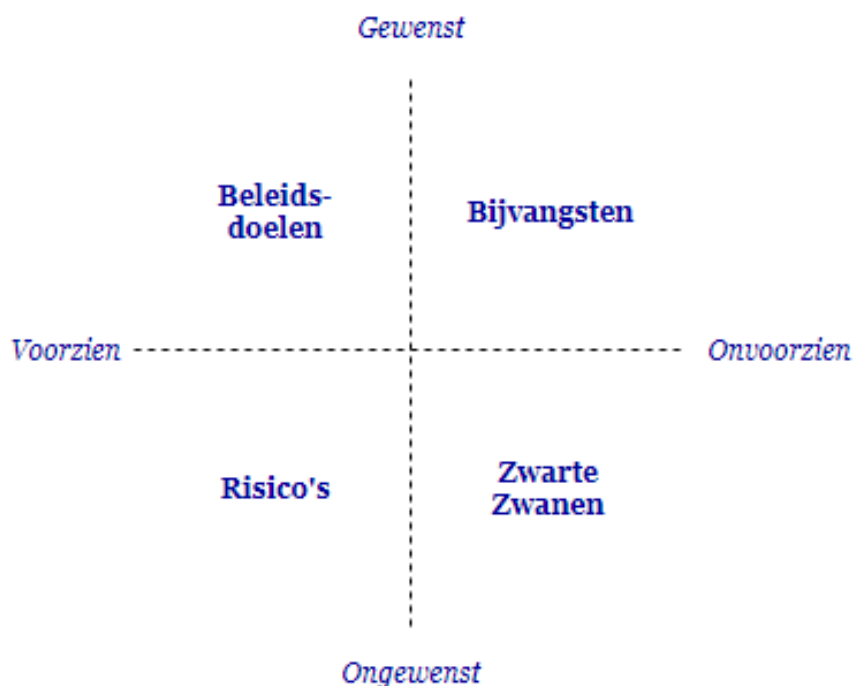
Overheden worden voor de opgave gesteld om tegen de achtergrond van toenemende complexiteit beleid te ontwikkelen. In dat beleid staan de doelen geformuleerd die de overheid beoogd te bereiken. Een veel gehanteerde definitie van beleid is '*het aangeven van richting en middelen waarmee men gestelde doelen wil realiseren*'. De complexe werkelijkheid laat zich echter niet vangen in lineaire, finale (doel-middel) relaties. Deze is een stuk grilliger dan dat. Niettemin leunen overheden sterk op het 'voorziene', zonder acht te slaan op de vele onvoorziene wendingen. Dat terwijl de rol en impact van het 'onvoorziene' meer dan aanzienlijk is. De effecten en uitvoering van beleid wijken vaak sterk af van de verwachtingen en doelen die vooraf zijn gesteld (Pressman & Wildavsky, 1973). Dat rechtvaardigt een denkraam dat eveneens oog heeft voor de onvoorziene effecten van beleid. Immers, in een samenleving die steeds complexer wordt (door de toenemende connectiviteit binnen en tussen systemen), zal deze categorie effecten almaar aan terrein winnen. Derhalve is een effectentypologie ontwikkeld, gestoeld op de inzichten uit dit hoofdstuk. Deze typologie wordt gevormd door een tweetal assen.

1. De prospectieve as (voorzien/onvoorzien)

De dynamiek van complexe systemen is deels onvoorspelbaar, waardoor lang niet alle effecten *vooraf* kunnen worden voorzien. Deze eerste as gaat om de vraag of het om een voorzien of onvoorzien effect gaat. Die vraag is niet eenduidig te beantwoorden, omdat het antwoord afhankelijk is van de standplaats van de actor. Door *asymmetrieën* in kennis en informatie kan een bepaald effect voor de ene actor een verrassing zijn, terwijl het door een andere actor werd verwacht (Taleb, 2007). Het Zwarte-Zwaanprobleem is per slot van rekening een kennisprobleem, versterkt door de complexiteit der dingen. Door een gebrek aan kennis, in combinatie met de afwezigheid van simpele causaliteiten, zijn latente Zwarte Zwanen doorgaans lastig te traceren.

2. De normatieve as (wenselijk/onwenselijk)

Daarnaast hebben effecten een normatieve lading. Of ze al dan niet wenselijk zijn, is een normatieve vraag. Wat wenselijk is voor de een, kan onwenselijk zijn voor de ander en *vice versa*. Aan deze dimensie kleeft dan ook de standplaatsgebondenheid van de actor. Doorgaans zijn er uiteenlopende belangen, preferenties en percepties in het spel die bepalend zijn voor het gedrag van betrokken actoren. Bovendien kan wat wenselijk is verschuiven met de tijd, blijken vooraf wenselijke effecten achteraf toch ongunstig te zijn, óf blijken onwenselijke effecten allerlei positieve zijeffecten te hebben. Als we deze normatieve dimensie combineren met de prospectieve dimensie komen we tot de volgende typologie, waarin een viertal effecten worden onderscheiden.



Figuur 2 Effectentypologie (Taleb, 2007; Van Twist & Verheul, 2009)

A. Beleidsdoelen

Effecten die worden voorzien en daarnaast ook gewenst zijn, kunnen in feite worden aangemerkt als *doelen*. Het zijn de (maatschappelijke) effecten die met beleid worden nagestreefd. Het al dan niet bereiken van deze doelen is bepalend voor het (vanuit de optiek van de beleidsmakers) succes van beleid. De voorgenomen middelen in het beleid zijn bedoeld om deze doelen te realiseren. Deze categorie kan met andere woorden ook worden gezien als 'de bedoeling'. Hoewel deze doelen over het algemeen *vooraf* worden gesteld, worden ze binnen dit onderzoek toch als effect gezien, omdat er sprake is van een vaststelling *achteraf*. De categorie 'beleidsdoelen' dient daarom gelezen te worden als 'doelrealisaties'.

B. *Risico's*

Effecten die worden voorzien, maar niet wenselijk zijn, kunnen worden begrepen als *risico's*. Het zijn de verwachte negatieve effecten die het realiseren van de voorgenomen *doelen* belemmeren. Vanuit technisch oogpunt wordt een risico gezien als de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis *maal* de potentiële magnitude ervan (Kasperson et al., 1988). Echter, door menselijke gebreken, in de vorm van *biases* en *heuristieken* (Kahneman, 2012), en fundamentele tekortkomingen aan onze rekenmodellen (Taleb, 2005; Taleb, 2007; Taleb, 2012) wordt de kans en zwaarte van risico's stelselmatig onder- dan wel overschat. Dat laat onverlet dat risico's bestaan. Door ze te benoemen, wordt er rekening mee gehouden en kan het handelingsrepertoire erop worden aangepast. Het zijn daarmee de negatieve effecten waaraan *vooraf* taal is gegeven, waardoor ze zichtbaar zijn gemaakt.

C. *(Serendipitieve) Bijvangst*

Effecten die niet worden voorzien, maar wenselijk zijn voor het bereiken van de *gestelde doelen*, zijn de *(serendipitieve) (bij)vangsten*. Het is evenwel mogelijk dat ze bijdragen aan niet beoogde, maar onverminderd wenselijke doelen. Kortom, het zijn effecten die ondanks dat ze niet werden verwacht als positief beoordeeld kunnen worden. Evenals Zwarte Zwanen (hierna) komen ze doorgaans voort uit de complexiteit (in de vorm van *feedback loops* of *change events*) waaraan de systemen van nu onderhevig zijn. Het zijn de positieve verrassingen die een open vizier en ontvankelijke houding vergen.

D. *Negatieve Zwarte Zwanen*

Tot slot zijn er effecten die niet werden voorzien en, nog erger, als onwenselijk worden beschouwd. Het zijn eveneens risico's, maar van het soort die zich in het verborgene afspelen en zich onverhoeds manifesteren. We hebben het over *negatieve Zwarte Zwanen*, voortkomend uit het inductieprobleem (Taleb, 2007). Oftewel, het soort risico dat we niet voor mogelijk achtten, omdat er geen evidente indicaties waren. De Zwarte Zwanen die we hier duiden als 'onvoorzien en onwenselijk' wijkt ietwat af van Taleb's betekenis. Het gaat hier namelijk niet uitsluitend over gebeurtenissen met een buitengewone impact. Elk effect dat onvoorzien is en redelijkerwijs als negatief bestempeld kan worden, wordt hier aanschouwd als een Zwarte Zwaan. Het zijn de negatieve effecten waaraan *vooraf*, in tegenstelling tot de risico's, geen taal is gegeven. Middels de metaforische duiding 'Zwarte Zwaan' wordt *achteraf* taal gegeven aan deze effecten.

Deel II: (Ver)houding tot complexiteit

a. Open- en gesloten systemen

Dat verrassingen, in de vorm van (hier negatief opgevatte) Zwarte Zwanen en (hier positief opgevatte) bijvangst, inherent zijn aan complexe systemen werd duidelijk in het eerste deel. Of systemen deze verrassingen ook bewust ervaren, traceren en oppikken, hangt af van de wijze waarop ze zich verhouden tot complexiteit. Deze complexiteit beperkt zich niet tot het eigen systeem, maar komt grotendeels voort uit de interactie met én ontwikkelingen in de omgeving. Dat leidt automatisch tot de vraag hoe systemen zich verhouden tot hun omgeving. Gedurende een lange periode werd het belang van de wisselwerking tussen het ‘eigen’ systeem (organisatie) en omgeving miskent (Morgan, 2008). Die miskenning kwam voort uit de dominantie van het ‘mechanisch’ denken, ofwel het beschouwen van organisaties en systemen als zelfstandig opererende machines. Sedert de opmars van het ‘organische’ denken, is het belang van de omgeving in beeld gekomen. Organisaties werden voortaan meer gezien als ‘levende organismen’ die afhankelijk zijn van hun omgeving in het voorzien van hun behoeften en noden. Het overleven van een organisatie of systeem werd daarmee direct gekoppeld aan de relatie tot deze omgeving. Hier wordt een ideaaltypisch onderscheid aangebracht tussen gesloten- en open systemen (in de praktijk zijn er tal van gradaties en grijstinten te onderscheiden). Deze open-geslotenheid wordt hier begrepen als een *veranderlijk kenmerk* van het systeem. Oftewel, door interventies of veranderende condities kan het systeem *opener* dan wel *geslotener* worden.

Gesloten systemen

Gesloten systemen zijn in *minimale interactie* met hun omgeving. De signalen die zij opvangen vanuit de omgeving worden door het systeem zodanig getransformeerd dat het systeem zichzelf continu reproduceert. Luhmann verbond het concept ‘*autopoiese*’ (Brans & Rossbach, 1997; Morgan, 2008) aan dergelijke systemen. Bij het interpreteren van de informatie die de omgeving vrijgeeft, verwijzen *autopoiëtische systemen* enkel naar zichzelf. Daarmee zijn ze *zelf-referentieel* en primair gericht op zelfbehoud. De *feedback loops* bestendigen de status quo van het systeem en zorgen voor een systeemevenwicht (*homeostasis*). De relaties tussen de elementen van het systeem zijn gestold geraakt en derhalve *vervangbaar*. Dat wil zeggen dat het systeem zichzelf handhaaft, ongeacht wie de functies binnen het systeem bekleden.

Vanuit de *Open Systembenadering* wordt de constante wisselwerking tussen organisatie c.q. systeem en omgeving als onvermijdelijk beschouwd (Bovens et al., 2012; Morgan, 2008). Die wisselwerking vertaalt zich in *stromen* (in de vorm van bijvoorbeeld informatie, geld,

invloeds pogingen en steunbetuigingen) vanuit de omgeving, die vaak bewust door het systeem worden onttrokken. Deze *input* maakt in het systeem een transformatie door (*throughput*), waarmee het systeem vervolgens de omgeving voedt (*output*). Volgens de *Open Systeembenadering* leidt de reactie van de omgeving op deze *output* tot bepaalde, soms onverwachte, effecten (ook wel de *outcome* genoemd). Dit leidt tot *feedback* die het systeem eventueel kan gebruiken om zichzelf (opnieuw) aan te passen aan deze dynamiek.

Gesloten systemen sluiten zich zo veel mogelijk af van de ontwikkelingen in de omgeving. De signalen die het systeem onverhoopt toch bereiken (*input*), worden omgezet tot óf geïnterpreteerd als stimuli om de status quo te bestendigen. Met andere woorden, binnenkomende signalen verdampen binnen gesloten systemen en vinden geen weg terug naar de omgeving. De bewegingen van gesloten systemen zijn *naar binnen gericht*, gebaseerd op zelfbehoud. De contingentiebenadering (Bovens et al., 2012; Morgan, 2006) bepleit dat een organisatie louter effectief kan zijn wanneer deze *congruentie* vertoont met de omgeving. Doordat gesloten systemen hun interactie met de omgeving beperken en zelf-referentieel zijn, schuilt het gevaar dat ze op den duur hun *fit* met de omgeving kwijtraken. Dat kan er zelfs voor zorgen dat ze aan bestaansrecht verliezen. In systeemtermen gaat het om de *entropie* van systemen; doordat de uitwisseling van energie met de omgeving blijft afnemen, zal het systeem ter ziele gaan door een gebrek aan energie (Morgan, 2006). Tegen de achtergrond van toenemende complexiteit is het *verandervermogen* van organisaties nooit eerder zo op de proef gesteld (Aslander & Witteveen, 2015). Niettemin zijn gesloten systemen overwegend behoudzuchtig en sluiten ze hun ogen voor de volatiliteit van de ‘échte wereld’, wat evenwel een strategie is om met complexiteit om te gaan.

De minimale interactie omgeving vertaalt zich ook in *weinig samenwerking* met andere actoren. Dat maakt niet alleen het systeem zelve, maar ook het handelingsrepertoire tamelijk gesloten (Van der Steen et al., 2015). Gesloten systemen organiseren *enkelvoudig*, vanuit de eigen organisatie, en zelden in een netwerk van actoren. Door deze beperkte inclusie van andere actoren (laat staat de *unusual suspects*) verengt het organiserend vermogen zich tot ‘het gangbare’ en stokt innovatie. Binnen een gesloten systeem staat de eigen organisatie onomstotelijk centraal ook al vereist de complexiteit der dingen meer grensoverschrijdende aanpakken.

Open Systemen

Daartegenover staan de open systemen die intensief interacteren met hun omgeving. Ze zijn daardoor sensitief voor de ontwikkelingen die zich in de omgeving voltrekken. Signalen worden vroegtijdig opgepikt en het handelen wordt daarop aangepast. Systemen die continu

energie uitwisselen met hun omgeving worden ook wel *dissipatieve systemen* (Rhee, 2000) genoemd. Wanneer de organisatie uit de pas komt te lopen met omgeving weten deze systemen zich snel opnieuw te synchroniseren (waardoor ze *congruent* met hun omgeving blijven). Andersom beweegt ook de omgeving mee met de organisatie; ze zijn inter-afhankelijk en zetten elkaar in beweging. Dit proces van co-evolutie (Gerrits, 2012) maakt inzichtelijk dat de loops tussen omgeving en systeem leiden tot een interessante dynamiek. Zo dient het systeem tijdig te reageren op gebeurtenissen in de omgeving. Evenwel voedt het systeem de omgeving met een bepaalde *output*, waarop de omgeving genooddaakt is te reageren. Dit leidt tot een bepaalde *outcome* die vervolgens ook het systeem weer in beweging zet. Het handelen van een open systeem laat zich dus begrijpen als *meebewegen* en *in beweging brengen*.

Open systemen zijn opmerkzaam op de dynamiek die ontstaat uit gebeurtenissen elders, de constante interactie met de omgeving en de *wicked issues* die daar soms uit voortkomen. Open systemen zijn zich ervan bewust dat het oplossen van dergelijke *issues* noopt tot het includeren van *unusual suspects*. Door actoren te inviteren die ogenschijnlijk niets te maken hebben met de *issues* voorhanden, wordt het systeem en dienovereenkomstig ‘de collectieve intelligentie’ vergroot. Door het aanwenden van deze denkkraft ontstaan onvoorziene probleem-oplossings-combinaties (POC), juist doordat ongebruikelijke stakeholders een ander licht op de situatie werpen, nieuwe problemen ontwaren en andersoortige oplossingen opwerpen (Roloff, 2008). In tegenstelling tot gesloten systemen worden problemen en het oplossingsvizier niet verengt, maar eigenhandig vergroot door inclusie van *unusual suspects*. Open systemen bedienen zich van het netwerk in plaats van het nodeloos en vruchteloos vasthouden aan ‘de eigen organisatie als centrum’. De informatie die de omgeving te bieden heeft, is onontbeerlijk voor het welslagen van de organisatiedoelen. Systemen die zich openstellen voor deze informatie zullen immers minder snel worden overvallen door de Zwarte Zwanen, doordat het blindvaren op de ‘eigen informatievoorziening’ zo voorkomen wordt. Evenzo wordt het vermogen vergroot om de bijvangsten van beleid te bespeuren.

Gesloten systeem	Open systeem
Weinig interactie met omgeving	Veel interactie met omgeving
Gericht op zelfbehoud (zelf-referentieel)	Gericht op co-evolutie (meebewegen met veranderingen in omgeving)
Exclusie <i>unusual suspects</i>	Inclusie <i>unusual suspects</i>
Principes organisatie dominant	Principes netwerk dominant

b. Voorbereid op verrassingen

Taleb (2012) pleit in zijn boek *Antifragile* voor het loslaten van onze voorspellingsdrang. De dynamiek van complexe systemen maakt de toekomst nu eenmaal onvoorspelbaar. Tegen deze achtergrond van veranderlijkheid en meervoudige interacties verliezen de meeste voorspellingen al gauw aan geldigheid. Ze bieden ogenschijnlijke houvast in het betreden van de toekomst, maar verengen daarmee onze focus. De bandbreedtes van het systeem worden te smal voorgesteld, waardoor Zwarte Zwanen en de serendipitieve bijvangsten zich aan het zicht onttrekken. Volgens Taleb (2012) zouden we er beter aan doen ons voor te bereiden op 'het onbekende'. Het voorspellen van de dynamiek van complexe systemen is onmogelijk, maar ons voorbereiden op de mogelijke impact van het onbekende is wel degelijk een optie. Het doen van voorspellingen wordt zodoende verlegd door te kijken naar de (on)breekbaarheid van het systeem. Taleb onderscheidt in dat licht een drietal *modi* waarop systemen zich kunnen voorbereiden op de grillen en nukken van Familie Wanorde (waartoe met name onvoorspelbaarheid en onzekerheid behoren)

Fragiel

Wanneer een systeem fragiel is (*eerste modus*), zal het opdoemen van een Zwarte Zwaan fataal zijn, of in ieder geval de nodige schade aanrichten. De plooien van deze systemen zijn zodanig gladgestreken dat de minste of geringste deviatie tot ontregeling leidt. Daarnaast staan de elementen nauw met elkaar in verbinding, waardoor ze elkaar meenemen in hun val (denk aan de bankencrisis in 2008). De complexiteit doet zijn werk, maar op een wijze die schade vergroot in plaats van dempt. Fragiele systemen functioneren onder 'normale' omstandigheden, het handelen ervan is daarop geënt. Ze zijn echter niet voorbereid op onvoorziene omstandigheden en zijn daardoor gevaarlijk voor onze samenleving(en). Zo kunnen fragiele systemen doorgaans extreem efficiënt zijn en perfect afgericht op de invloeden van 'het bekende'. Maar alles wat ook maar enigszins afwijkt van de normaaltoestand keert zich direct tegen het systeem.

Robuust

Systemen doen er beter aan robuust (*tweede modus*) te zijn tegen Zwarte-Zwaangebeurtenissen. Robuuste systemen zijn in staat schokken te incasseren en deze te absorberen. Onder andere door *redundantie* in te bouwen in de vorm van buffers en reserves (denk aan extra tijd, geld en reservemiddelen). Deze vorm wordt ook wel *defensieve redundantie* genoemd. Daarnaast is er ook de vorm van *functionele redundantie*, waarbij het niet gaat om reserveonderdelen, maar een functie kan worden uitgeoefend door verschillende elementen in het systeem (een biologisch voorbeeld is onze ademhaling; zowel onze neus als onze mond kunnen hiervoor gebruikt worden). Aan de hand van deze redundancies

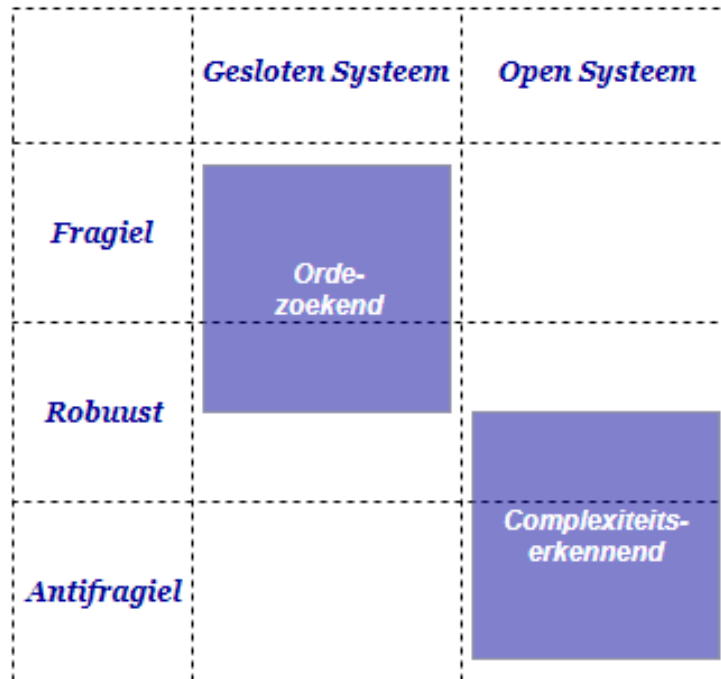
(robuustheid) kan worden ingespeeld op onverwachte wendingen zonder dat het primaire doel van het systeem daaronder lijdt (Van der Steen, 2016). Robuuste systemen zijn in staat om de status quo te handhaven, hoewel het daarbij niet onaangeroerd blijft (zo teert het in op reserves of gaan elementen verloren).

Antifragiel

De derde modus is het exacte tegendeel van fragiliteit, namelijk antifragiliteit. Antifragiele systemen bezwijken niet onder stressoren en toevallige variatie, noch handhaven ze de status quo. Het exacte tegendeel is waar. Antifragiele systemen hebben baat bij wanorde. De schokken en klappen die de tijd uitdeelt versterken antifragiele systemen; ze trekken er lering uit. Hetzelfde principe is van toepassing op spiergroei. Door middel van training wordt er druk uitgeoefend op onze spieren, die deze stressoren opslaan om vervolgens extra spiercellen aan te maken om hier op een volgend moment op voorbereid te zijn. Ons lichaam weet zich zodoende te versterken. Inenting en onze weerbaarheid tegen giftige stoffen gaan uit van hetzelfde principe (na iedere blootstelling neemt onze resistentie toe). Antifragiele systemen houden van (kleine) fouten. Fouten omvatten informatie die een systeem kan gebruiken om zich te verbeteren. Fragiele systemen hebben toevallige variatie kunstmatig uitgebannen, waardoor ze blind zijn voor de kleine fouten die zich buiten het zicht accumuleren. Uiteindelijk zal deze opeenstapeling culmineren in een desastreuze Zwarte Zwaan. Antifragiele systemen onderkennen de volatiliteit van de wereld en maken gebruik van de informatie (de fouten) die het vrijgeeft. Een voorwaarde voor antifragiliteit is dat de delen van het systeem wél fragiel zijn. Deze delen zijn vervangbaar, waardoor het systeem niet omvalt bij het disfunctioneren van zo'n deel. Dit geeft de mogelijkheid om evolutionair mee te bewegen (co-evolueren) met de dynamiek van de omgeving, waarbij sommige delen van het systeem zullen overleven en anderen niet. Als dat niet gebeurt en delen van het systemen kunstmatig in leven worden gehouden (*too big to fail*), zal de uiteindelijke genadeklap van buitensporige proportie zijn. Kortom, antifragiliteit vraagt om offers.

c. Verhouden tot complexiteit

De open- of geslotenheid van systemen en de wijze waarop systemen voorbereid zijn op verrassingen laat zien hoe systemen zich verhouden tot complexiteit. Om aan deze (*ver*)houdingen de juiste taal te geven, wordt aangehaakt op het onderscheid dat Teisman (2007) aanbrengt tussen *ordezoekende* en *complexiteitserkennende* systeemhoudingen. Bij het combineren van de open-geslotenheid en voorbereidingsmodus van het systeem worden deze ideaaltypen zichtbaar (zie figuur 3). De kenmerken van deze ideaaltypen komen grotendeels overeen met de beschrijvingen die Teisman (2007) toekent aan deze systeemhoudingen.



Figuur 3 (Ver)houdingen tot complexiteit (Bovens et al., 2012; Morgan, 2006; Taleb, 2012; Teisman, 2007)

Ordezoekende systeemhouding

De eerste systeemhouding is *ordezoekend* en daarmee geneigd tot reductie van complexiteit. Deze systeemhouding wordt daarom ook wel eens aangeduid als het *reductionistisch perspectief* (Gerrits & Marks, 2015). De orde wordt vooral gezocht in de ‘eigen organisatie’ en bestaande, vastomlijnde structuren, regels en procedures. Door (al dan niet bewuste) afsluiting van de omgeving wordt de hoeveelheid interacties beperkt, waardoor (de gevoelde) complexiteit dienovereenkomstig afneemt. Derhalve kan worden gesteld dat ordezoekende systemen zich eerder ‘gesloten’ dan ‘open’ zullen opstellen tegenover hun omgeving. Immers, door een *open attitude* te hanteren, zullen meer actoren, belangen en invloeden het systeem betreden, wat de beoogde orde niet ten goede komt. De grenzen van het systeem zijn daarom strakgetrokken en de procedures van ‘binnen’ en ‘buiten’ strikt gescheiden. Het systeem focust zich primair op wat zich binnen de eigen grenzen voltrekt (intern georiënteerd) en spitst daar de structuren, regels en procedures op toe. De rol van toeval en verrassingen is binnen deze systeemhouding ondergeschikt aan de status quo; het systeem bezigt zich vooral met optimalisatie in het licht van ‘het bekende’ (wat leidt tot strakke regels en procedures die weinig ruimte laten voor anomalieën). Ordezoekende systemen functioneren dan ook onder stabiele, ‘normale’ omstandigheden. Daarbij wordt er over het algemeen geen rekening gehouden met de mogelijke inmenging van Familie Wanorde: de rol van onzekerheid, toevallige gebeurtenissen en verrassingen zijn kunstmatig uitgebannen door de zelfgecreëerde bandbreedtes van het systeem. Alle volatiliteit die woedt buiten deze bandbreedtes wordt

daardoor niet waargenomen. Dat maakt dat ordezoekende systemen zich onvoldoende (kunnen) voorbereiden op verrassingen, waardoor ze, in termen van Taleb (2012), als *fragiel* kunnen worden gezien (dat sluit enige robuustheid in de vorm van bijvoorbeeld een smalle buffer niet uit). Kortom, de gehanteerde regels en procedures maken *versimpeling* en efficiënt werken mogelijk onder stabiele condities. Naast (soms ogenschijnlijke) orde zorgt deze systeemhouding tegelijkertijd voor een *verengd blikveld*, waardoor het risico ontstaat dat het systeem blind raakt voor de rol van ‘het onvoorziene’ (zowel in de vorm van Zwarte Zwanen als bijvangst).

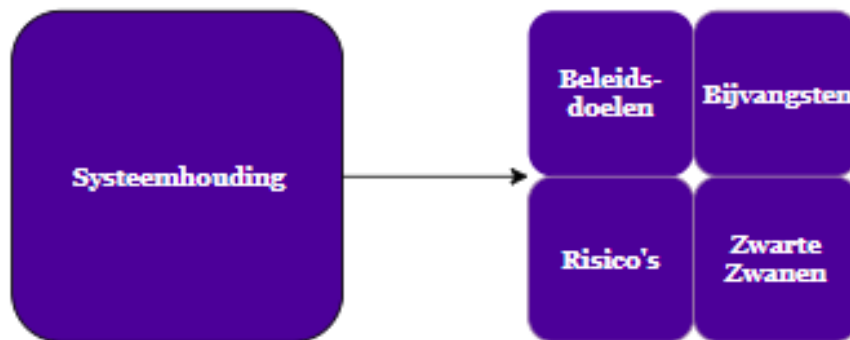
Complexiteitserkennende systeemhouding

Binnen de complexiteitserkennende systeemhouding wordt de drang naar orde losgelaten en in plaats daarvan de complexiteit opgezocht. Dergelijke systemen richten zich niet op een strakke afbakening van de systeemgrenzen, maar op een *open wisselwerking* met de omgeving. De grenzen tussen systeem en omgeving zijn veranderlijk en fluïde; deze verschuiven, vervagen en veranderen naar verloop van tijd en zijn afhankelijk van het vraagstuk. De focus van het systeem ligt daarmee niet op de eigen regels en procedures, maar op de interactie met de omgeving (externe oriëntatie). Het systeem ziet zichzelf niet als *onafhankelijk* van de omgeving, maar als *(inter)-afhankelijk* in het oplossen van grensoverschrijdende vraagstukken. Dat wordt onderkend, evenals het feit dat een zekere mate van congruentie nodig is om niet aan bestaansrecht in te boeten. Dat vraagt om *permanente synchronisatie* met de omgeving. De open systemen hebben ontwikkelingen tijdig in het vizier, waardoor ze mee kunnen bewegen enerzijds, en de omgeving in beweging kunnen zetten anderzijds (*co-evolutie*). Dat laat onverlet dat open systemen verrast kunnen worden. Verrassingen en toeval zijn immers inherent aan de complexiteit die de relatie tussen systeem en omgeving kenmerkt. Die realiteit wordt niet onderdrukt, maar omarmt door systemen met een complexiteitserkennende houding. Voor de *onoverkomelijke onvoorziene gebeurtenissen* worden reserves en buffers aangelegd. Sommige gebeurtenissen zijn simpelweg niet te pareren en vragen om enige ingebouwde *robuustheid*. Tegelijkertijd wordt de ruimte voor verrassingen (die de regels en procedures mogelijk maken) benut om er lering uit te trekken en het systeem te versterken. Het systeem is zelfs *op zoek naar verrassingen* om het bestaande handelingsrepertoire te versterken en te verbreden (antifragiliteit). Het systeem weet de toevallige gebeurtenissen te koppelen aan bestaande processen en deze zodoende aan te scherpen, te transformeren of misschien wel te verwerpen. De complexiteitserkennende systeemhouding is extern gericht en bezig met het includeren en verbinden van actoren. Door het creëren van nieuwe combinaties probeert het systeem het ongewone, ongedachte en onvoorziene te ontsluiten in de vorm van bijvangsten en vernieuwde aanpakken. Kortom, de complexiteit wordt niet ontkent, maar opgezocht en aangewakkerd. Deze systeemhouding kan

het handelen bemoeilijken en zorgen voor onrust, maar biedt niettemin een grotere kans om Zwarte Zwanen (voor)tijdig te traceren en te benutten.

Ordezoekende systeemhouding	Complexiteitserkennende Systeemhouding
Gesloten systeem	Open systeem
Fragiel (eventueel enige robuustheid)	Robuust en antifragiel
Strakke regels en procedures	Flexibele regels en procedures
Geen ruimte voor toeval en verrassingen	Ruimte voor toeval en verrassingen

Resumé: Conceptueel model



Figuur 4 Conceptueel model

Dit conceptueel model biedt een versimpelde inkijk in de relatie tussen de twee delen van het theoretisch kader. De systeemhouding wordt opgebouwd uit de concepten die in figuur 3 zijn vervat (de open-geslotenheid en voorbereidingsmodi (fragiel, robuust en antifragiel)) en kent twee ideaaltypen; ordezoekend en complexiteitserkennend. Verwacht wordt dat de effecten die zich rondom een systeem manifesteren (deels) te verklaren zijn vanuit de gehanteerde systeemhouding. Zo zal een ordezoekend systeem mogelijk minder oog hebben voor de onvoorziene dimensie effecten (Zwarte Zwanen en bijvangsten) dan een complexiteitserkennend systeem. De wijze waarop een systeem omspringt met complexiteit heeft invloed op de effecten die zich rond dat systeem openbaren. Derhalve wordt er vanuit de systeemhouding gekeken naar de geïnventariseerde effecten.

III. Methodologie

4.1 Onderzoeksbenadering

Om de onderzoeksvraag van deze thesis te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een *kwalitatieve onderzoeksbenadering* (Boeije, 2009). Het gaat derhalve niet om het cijfermatig inzicht vergaren in de effecten van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp, maar veeleer om het verkennen en beschrijven van wat deze effecten zijn. Woorden lenen zich in dit geval beter om ‘het onvoorziene’ te ontsluiten. Dat laat onverlet dat een kwantitatief vervolgonderzoek absolute meerwaarde kan hebben om de (impact, omvang, frequentie) van onvoorziene effecten van cijfers te voorzien. Het is lastig om een eenduidige doelstelling te verbinden aan dit onderzoek. Allereerst heeft het een *evaluatief* karakter, aangezien er in zekere mate wordt nagegaan of de in het beleid geformuleerde doelen bereikt zijn. In tegenstelling tot de meer traditionele beleidsevaluaties ligt de focus juist op de onvoorziene effecten die zich niet lieten vangen in beleidsnota’s en verordeningen (Van Twist & Verheul, 2009). In dat opzicht is dit onderzoek ook *exploratief* van aard. Er wordt immers gezocht naar het tot nog toe ‘onbekende’. Vanwege de ambitie om taal en woorden te geven, kan het onderzoek zeker ook als *beschrijvend* worden gezien (Van Thiel, 2013).

4.2 Onderzoeksstrategie

Voor dit onderzoek is gekozen voor een *gevalsstudie* als onderzoeksstrategie, omdat deze strategie het best aansluit op de beoogde doelstelling(en) (Van Thiel, 2013). De cases zijn in dit geval een drietal gemeenten die vorm hebben gegeven aan hun toegangsfunctie. Daarbij is bewust gekozen voor drie gemeenten die dat op verschillende manieren hebben gedaan. Met andere woorden, er is gekozen voor *contrasterende cases* in plaats van *homogene cases*. Het voordeel daarbij is dat de verschillende toegangsvarianten vergeleken kunnen worden. Een nadeel is de beperkte externe validiteit (generaliseerbaarheid) van de gevalsstudie. Vanwege de nadruk van ‘het onvoorziene’ in dit onderzoek is het onder meer interessant te bezien hoe de verschillende toegangsvarianten daartegen gewapend zijn.

4.3 Methoden en technieken

Om de effecten van de toegangsvarianten en hun (ver)houding tot complexiteit in kaart te brengen, bedient dit onderzoek van *documentenanalyses* en *interviews*.

Documentenanalyse

Per gemeente zijn alle relevante documenten opgevraagd: beleidsnota's, verordeningen en alle andere documenten die een beschrijving geven van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp. Langs deze weg is een eerste beeld gevormd van de toegangsvarianten. De casusbeschrijvingen van het volgende hoofdstuk zijn bovendien gebaseerd op deze documenten. Daarnaast zijn deze documenten gebruikt voor de *ex ante*-analyse; de vooraf verwachte effecten van de gemeentelijke toegang zijn hieruit afgeleid. Tot slot zijn de documenten ook geanalyseerd op elementen die iets zeggen over de systeemhouding (relatie omgeving, voorbereid op verrassingen). Om deze analyse gestructureerd tot uitvoering te brengen, is er per document met het onderstaand analysekader gewerkt.

		Document: beleidskader gemeente A
Casus- beschrijving	<i>Toegangsvariant</i>	
	<i>Kenmerken gemeente</i>	
Beleids- effecten (vooraf)	<i>Beleidsdoelen</i>	
	<i>Risico's</i>	
Systeem- houding	<i>Relatie omgeving</i>	
	<i>Voorbereid op verrassingen</i>	
	<i>Systeemhouding</i>	

Interviews

Vervolgens zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met een vijftal respondenten per gemeente. Deze zijn bevraagd op de effecten van de gemeentelijke toegang, met een nadruk op de onvoorziene effecten. Daarnaast gingen de interviews ook in op hoe de gemeentelijke toegang zich verhoudt tot de omgeving en zich al dan niet heeft voorbereid op verrassingen teneinde de *systeemhouding* bloot te leggen. Over deze systeemhouding zijn ook nog apart een aantal vragen gesteld. Gedurende het interview is er gebruik gemaakt van een *topiclist* die vooraf naar de respondenten is toegezonden (deze *topiclist* is opgenomen in de bijlagen). De concepten uit het theoretisch kader zijn leidend in deze interviews (in de volgende paragraaf wordt ingegaan op de operationalisering hiervan). De vragen zijn dan ook bedoeld om deze concepten te toetsen in de empirie. Er is bewust gekozen voor een semigestructureerd karakter om ruimte in te bouwen om eventueel *door te vragen*. Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd.

4.4 Operationalisering

Om de verschillende concepten, zoals behandeld in hoofdstuk 2, te kunnen herkennen in de empirie zijn deze geoperationaliseerd. Deze operationalisering is te vinden in de bijlagen. Aanwezigheid van de geformuleerde indicatoren (*codes*) duiden op aanwezigheid van het verwante concept. De interviewvragen zijn een afgeleide van de concepten en de relaties daartussen. Zo zijn de vooraf voorziene effecten afgeleid uit de documenten en interviews door respectievelijk te *zoeken* (zie analysekader) en te *vragen* (zie interviewvragen) naar de beleidsdoelen en risico's. Voor de vaststelling van de vooraf onvoorziene effecten zijn de respondenten bevraagd op de negatieve en positieve verrassingen (Zwarte Zwanen en bijvangst) die zij in de praktijk zijn tegengekomen. Een documentenanalyse kon hiervoor niet worden aangewend vanwege het *ex ante*-karakter van documenten. Bovendien ligt de focus hier nu juist op de effecten waar in de documenten geen rekening mee gehouden is.

Om de systeemhouding van de gemeenten vast te kunnen stellen, is er gekeken naar de verhouding ten aanzien van de omgeving en de wijze waarop gemeenten zich hebben voorbereid op verrassingen. Op basis van een aantal indicatoren (zie bijlage operationalisering) is allereerst de open-geslotenheid van de gemeenten bepaald. Vervolgens is er gekeken welke voorbereidingsmodi de gemeenten laten zien. Voortbouwend op deze informatie is er concreet ingezoomd op de gemeentelijke regels en procedures en de wijze waarop deze ruimte laten voor verrassingen. Deze combinatie van inzichten – waarbij de open-geslotenheid en verrassingsmodi constituerende elementen zijn – heeft uiteindelijk geresulteerd in een oordeel over de systeemhouding. In de bijlage is te zien welke indicatoren duiden op een ordezoekende of complexiteitserkennende systeemhouding en hoe daarbij de koppeling is gemaakt naar de open-geslotenheid én voorbereidingsmodi van de gemeenten.

4.5 Caseselectie

Om tot een gewogen casusselectie te komen, zijn er vooraf een aantal criteria opgesteld. Echter, door een gebrek aan bereidwilligheid van bepaalde gemeenten is de onderzoeker genoodzaakt geweest tot snel handelen. Zo was één van de criteria dat de drie casusgemeenten onderdeel uit zouden maken van drie verschillende jeugdhulpregio's. Doordat een gemeente op het laatste moment afzag van medewerking moest er een nieuwe gemeente gevonden worden. Gelukkig gebeurde dat tijdig, maar met het nadeel dat het onderzoek nu twee gemeenten behelst die samenwerken in dezelfde jeugdhulpregio. Halderberge en Woensdrecht behoren beide tot de jeugdhulpregio West-Brabant-West. Dat kan mogelijk als nadelig worden ervaren, omdat het regionaal beleid uniform is. De derde gemeente is Goes, behorend tot de jeugdhulpregio Zeeland. Aan de andere criteria is voor caseselectie is wél voldaan. Alle drie de gemeenten kennen een inwoneraantal van tussen de 20.000 en 40.000 inwoners. Tot slot, en

van het grootste belang, kennen Goes, Halderberge en Woensdrecht (ietwat) afwijkende toegangsvarianten. Zo werkt Halderberge met wijkteams in de verschillende kernen die de gemeente kent. Goes en Woensdrecht werken beiden met een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), maar met het grote verschil dat Woensdrecht jeugdprofessionals in dienst heeft die zélf aan hulpverlening doen, tegenover het CJG Goes dat zich vooral laat begrijpen als een *backoffice*.

In reactie op de aanvraag van relevante documenten en als resultaat van een persoonlijke zoektocht zijn per gemeente de volgende documenten geanalyseerd:

Goes	Halderberge	Woensdrecht
Verordening Jeugdhulp Goes 2015	Beleidsplan Sociaal domein gemeente Halderberge 2015 t/m 2017	Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017
Nadere regels jeugdhulp Goes 2017	Voorstel tot (her)inrichting toegang sociaal domein in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein	Zicht op Veiligheid Zorg voor Jeugd West-Brabant West
Inzetten op Jeugd: <i>Jeugd-onderwijsbeleid Gemeente Goes 2012-2016</i>	Verordening Jeugdhulp gemeente Halderberge 2015	Opdracht intern overleg Jeugdhulp gemeente Woensdrecht
Businesscase en tussenrapport Toegang Sociaal Domein Goes	https://www.halderberge.nl/wijkteam	Verordening jeugdhulp Woensdrecht 2015
<i>Implementatieplan Toegang Sociaal Domein Goes</i>		https://www.cjgwoensdrecht.nl/
https://www.cjggoes.nl		

4.5.1 Respondentselectie

Voor de respondentenselectie is ervoor gekozen om per gemeente een vijf verschillende respondenten te interviewen. Allereerst is ervoor gekozen de verantwoordelijk wethouder te interviewen die vanuit bestuurlijk oogpunt de gemeentelijke toegang belicht. Ten tweede zal er per gemeente een beleidsambtenaar geïnterviewd worden die betrokken was/is bij de vormgeving van de toegangsvariant. Ten derde zal een bij de toegang betrokken

jeugdprofessional of coördinator worden geïnterviewd die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Ten vierde zal de invalshoek van een zorgaanbieder worden meegenomen. Tot slot zal per gemeente een huisarts worden bevraagd op het functioneren van de gemeentelijke toegang. Door vijf verschillende perspectieven te belichten, is getracht om een zo omvattend mogelijk beeld te schetsen van de toegang per gemeente. Te verwachten valt dat de antwoorden vanwege de standplaatsgebondenheid van de verschillende respondenten uiteen zullen lopen. Dat verrijkt het inzicht, maar bemoeilijkt tegelijkertijd het trekken van eenduidige conclusies. Een andere kanttekening is dat ieder perspectief door slechts één respondent vertegenwoordigd wordt. Niettemin is de verwachte meerwaarde van een meervoudig perspectief doorslaggevend geweest in de methodologische keuze. Hieronder een overzicht van de respondenten per gemeente.

Goes	Halderberge	Woensdrecht
Wethouder Jeugd (<i>Derk Alssema</i>)	Wethouder Jeugd (<i>Thomas Melisse</i>)	Wethouder Jeugd (<i>Lars van der Beek</i>)
Beleidsstrateeg Jeugd (<i>Stefan de Weerdt</i>)	Beleidsmedewerker Jeugd (<i>Beate Rovers</i>)	Beleidsmedewerker Jeugd (<i>Patricia Vollebregt</i>) & Teammanager Sociaal Domein (<i>Pascal le Brun</i>)
Teamleider CJG (<i>Jack Geelen</i>)	Jeugdprofessional (<i>Eline Wilbrink</i>)	Coördinator CJG (<i>Lian Falkenburg</i>)
Coördinator Cliëntservice Juvent (<i>Serge Stange</i>)	Praktijkeigenaar Trivers (<i>Joyce Jongeneelen</i>)	Gedragdeskundige Klavier Vier (<i>Yoricka Paasen</i>)
Huisarts (<i>Dieck Huijsman</i>)	Huisarts (<i>Nicole van Oss</i>)	Huisarts (<i>Jeroen Pieters</i>)

V. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de interviews en documentenanalyse. Gekozen is om de drie casusgemeenten separaat te behandelen. Steeds zal worden aangevangen met een beknopte casusbeschrijving, gevolgd door een volgtijdelijke afwerking van de drie deelvragen (oftewel, een weergave van de vooraf voorziene effecten, de vooraf onvoorziene effecten én de systeemhouding). Hier zullen de geïnterpreteerde effecten schematisch worden gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk (Conclusies) zal er met name worden ingegaan op interessante overeenkomsten en verschillen.

Casus I: Goes

Casusbeschrijving

Goes is een gemeente gelegen in de provincie Zeeland en telt 37.362 inwoners. Het gros van de populatie woont in de stad Goes, de rest van de inwoners zijn verdeeld over de verschillende dorpskernen. Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten heeft Goes gekozen om te gaan werken met een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De toegang is gehuisvest op het stadskantoor. Kenmerkend aan de toegangsvariant van Goes is dat de werknemers van de toegang zélf geen hulp (mogen) verlenen. Alle jeugdzorg wordt uitgevoerd door de aanbieders die gecontracteerd zijn door het regionale inkoopteam, die de inkoop en contractering regelt voor de dertien Zeeuwse gemeenten. Daarmee is de toegang van Goes in feite een front- en backoffice waarbinnen de *screening* plaatsvindt om de jeugdhulpvraag te definiëren en daar de meest geschikte jeugdhulpaanbieder bij te zoeken (indien de voorzieningen in het voorliggend veld ontoereikend blijken). Er is zodoende een bewuste knip aangebracht tussen het zorginhoudelijke en het meer regisserende gedeelte. Deze keuze rust op de filosofie dat de ‘professional in zijn kracht gezet dient te worden’. Volgens Goes lukt dat het best door de ruimte, vertrouwen en autonomie bij en in de professional te beleggen en als gemeente vooral over de schouder mee te kijken. Het CJG bezigt zich naast de screening en doorgeleiding naar de zorgaanbieder hoofdzakelijk met het juridische traject waarbinnen de beschikking wordt afgegeven, alsmede de monitoring van het zorginhoudelijke proces (worden de beoogde resultaten bereikt?). Noemenswaardig is dat CJG-medewerkers – onder meer in de duale rol als POH’er – geplaatst worden op vindplaatsen als huisartsenposten en scholen. Kortom, het CJG Goes bezigt zich hoofdzakelijk met de indicatiestelling en vervolgens met de monitoring van de door zorgaanbieders verleende zorg.

1. De voorziene effecten

A. Beleidsdoelen

De meest saillante en gedeelde beleidsdoelen rondom CJG Goes raken aan het vergroten van de bekendheid, toegankelijkheid en nabijheid van de toegang teneinde meer jeugdigen en gezinnen te kunnen helpen. Een andere gemene deler is de nadruk op samenwerking als beleidsdoel; zowel intern tussen beleidsafdelingen als extern met de omgeving. Bedoeling is daarbij om vraagstukken niet langer verkokerd, maar juist integraal aan te vliegen. Ook wordt alom de ambitie uitgesproken om de *slag naar voren* te maken, oftewel meer op te lossen in het voorliggende veld, waarbij het onderliggende doel de inzet op preventie is. Aanverwant beleidsdoel is om daarbij gebiedsgericht te werken, dus op en rond de vindplaatsen. In lijn met de gedachte achter de decentralisaties wordt er werk gemaakt van het vereenvoudigen van werkprocessen (en daarmee van het terugdringen van bureaucratie). Kenmerkend aan CJG Goes is het accent op de ‘autonomie van de professional’. In het licht van de toegangsvariant van Goes is dat een interessante, omdat de jeugdprofessionals afkomstig zijn van andere organisaties. De eigen toegang wordt met name als *backoffice* gezien die dienend is aan de professionals, afkomstig van zorgaanbieders; deze aangebrachte knip getuigt van vertrouwen in de professional. Overkoepelend doel in het functioneren van de toegang is dat ‘het belang van het gezin’ altijd prevaleert boven andere belangen. Dat vertaalt zich onder meer in de wijze waarop Goes doet aan kostenbeheersing; niet door beknipting, maar juist door vroegtijdige inzet op kwaliteit aan de voorkant.

“En dat is wat we nu ook zien in de cijfers, want we zijn een van de weinige gemeenten, en daar zijn we trots op, die op het tekort aan het inlopen is in de jeugdzorg.”
(Beleidsstrategie Jeugd)

B. Risico's

Behalve de gewenste doelen hebben de interviews en documentenanalyse ook de nodige (vooraf voorziene) risico's blootgelegd. Deze risico's liggen niet zelden in het verlengde van de beleidsdoelen. Juist door deze risico's te identificeren, wordt het perspectief verbreed en wordt duidelijk dat de verschillende effecten niet op zichzelf staan. Zo werd het risico verwacht dat het CJG in de praktijk mogelijk onvoldoende bereikbaar blijkt (terwijl die bereikbaarheid tegelijkertijd ten doel is gesteld). Een van de genoemde, verklarende risico's is het vermeende gebrek aan anonimiteit die de toegankelijkheid van de toegang ondermijnt. Vanuit deze uitgangshouding moet de gemeente opboksen tegen de vertrouwensband die inwoners met hun huisarts hebben opgebouwd.

“Bij de gemeente ben je niet anoniem, want als je die afdeling betreedt – daar begint het al mee – dan kom je omdat je een probleem hebt. Als mensen bij een huisarts komen is dat weer anders, want die kunnen verkouden zijn, last van hun enkel hebben, noem maar op. Óf die kunnen een probleem binnen het gezin hebben. Dat zijn dingen,

die vallen hier niet op, want iedereen komt bij een huisarts. En het is die anonimiteit die het krachtig maakt.” (Huisarts in Goes)

Een aantal van de geïnventariseerde risico's zijn inherent aan de door Goes gekozen toegangsvariant. Allereerst het gevaar dat er onvoldoende deskundigheid aanwezig is binnen het CJG. Omdat de jeugdprofessionals afkomstig zijn van andere organisaties – en dus niet in dienst zijn bij gemeente Goes – beperkt de aanwezige expertise zich in feite tot de medewerkers van de *backoffice*. Die expertise kan in bepaalde situaties ontoereikend blijken. Twee samenhangende risico's zijn dat de hulp te aanbodgericht wordt ingezet én de professionals te organisatiegericht werken. Doordat de jeugdprofessionals verbonden zijn aan andere organisaties ligt de verleiding op de loer dat zij zoveel mogelijk doorverwijzen naar de 'eigen' organisatie (financieel belang). Dat kan ertoe leiden dat er te weinig wordt gekeken naar de daadwerkelijke hulpvraag en te veel aanbodgericht wordt ingezet. Ook kan dit worden gezien als een belemmerende prikkel in de tussenwerking *tussen* zorgorganisaties; sommige hulpvragen blijven te lang in het voorliggende veld hangen (bij maatschappelijk werk), terwijl opschaling naar meer specialistische zorg allang noodzakelijk is. Daaruit valt op te maken dat de verschillende organisaties nog te veel gesloten structuren zijn, die weliswaar autonoom opereren, maar idealiter de samenwerking op zouden moeten zoeken. Tot slot beknot het ontbreken van eigen hulpverleners de wendbaarheid en snelheid van de gemeente: op het moment dat er witte vlekken blijken te zijn in het aanbod kunnen deze minder snel worden opgevangen (daarvoor zijn ze immers afhankelijk van door aan organisaties gebonden professionals) en blijven hulpvragen soms (te) lang liggen.

Een ander risico dat gevreesd werd, is het onvoldoende van de grond komen van de signalering binnen het voorliggend veld. Met andere woorden, dat bijvoorbeeld scholen en (sport)verenigingen signalen laten liggen en niet doorlinken aan het CJG, waardoor jongeren gevonden noch geholpen kunnen worden. Een van de budgettaire risico's is dat de verkeerde (bijvoorbeeld te zware) zorg wordt ingezet, waardoor onnodige kosten worden gemaakt. Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat door een overmatige focus op budget het zorginhoudelijke aspect uit het oog wordt verloren (iets dat vanwege de kortingen vanuit het Rijk als risico wordt beschouwd). Een verwacht risico dat zich ook werkelijk manifesteert is de kostenstijging als gevolg van de toegankelijkheid, nabijheid en vindbaarheid van de toegang. Daarin ligt een interessante paradox besloten, omdat het feitelijk gaat om een risico die duidt op de verwezenlijking van beleidsdoelen.

“Op het moment dat je meer ziet en eerder ziet, heb je dus in de eerste jaren meer zorg, dus ook meer kosten. En ik zou bijna zeggen ‘dat is een mooi risico’, als je kijkt naar de zorginhoudelijke kant. Als je kijkt naar de financiële kant is het niet zo’n mooi risico.”.
(Wethouder Alssema)

Afhankelijk van welke publieke waarden als dominant worden gezien, is hier sprake van een al dan niet wenselijk risico. Zo is er vanuit het oogpunt van bijvoorbeeld *kostenbeheersing* onwenselijk dat er zich veel hulpvragen aandienen, maar is het vanuit de geest van de jeugdwet, oftewel het *welzijn van jeugdigen*, het primaire doel van de toegang. Zo bezien gaat het hier om een verknoping van doel en risico, reden om het te duiden als een *paradoxaal risico*.

Vanuit aanbieders wordt vooral gewezen op de verwachte toename in (gevoelsmatige bureaucratie) en de bedreiging van de eigen marktpositie door toegenomen concurrentie. Regionaal manifesteert zich alom het verwachte risico van de nijpende situatie op de arbeidsmarkt; de volatiliteit en het verloop binnen de zorgmarkt neemt thans zorgwekkende proporties aan. Daaraan kan het risico worden gelinkt dat er bij een toenemende zorgvraag wachtlijsten zullen ontstaan; niet alleen door de toegankelijkheid van de toegang, maar ook door de grillige arbeidsmarkt waardoor zorgorganisaties (tijdelijk) aan capaciteit inboeten.

De Vooraf Voorziene effecten in Goes	
Beleidsdoelen	- Vergroten bekendheid toegang; - Vergroten toegankelijkheid en nabijheid toegang; - Inzet samenwerking (met omgeving & intern); - Inzet op preventie (slag naar voren (voorliggend veld)); - Gebiedsgericht werken; - Terugdringen bureaucratie (vereenvoudigen werkprocessen); - Autonomie bij de professional; - Belang gezin prevaleert altijd; - Kostenbeheersing door vroegtijdige inzet op kwaliteit;
Risico's	- Ondermaatse bereikbaarheid CJG; - Onvoldoende deskundigheid binnen CJG; - Inzet hulp te aanbodgericht; - Professionals te organisatiegericht (verwijzen louter naar eigen organisatie); - Door ontbreken van eigen hulpverleners kunnen opvallende witte vlekken minder snel opgevangen worden; - Signalering binnen voorliggend veld komt niet van de grond; - Kans dat verkeerde (bijvoorbeeld te zware of onnodige) zorg wordt ingezet (=budgettair nadelig); - Te veel sturing op budget, ten nadele van zorginhoudelijk aspect; - Kostenstijging als gevolg van de toegankelijkheid, nabijheid en vindbaarheid van de toegang (paradox); - Gebrekkige samenwerking <i>tussen</i> (zorg)organisaties; - Het ontstaan van wachtlijsten door toegenomen zorgstroom; - Volatiliteit en verloop op (zorg)arbeidsmarkt; - Toegenomen (gevoelsmatige) bureaucratie bij zorgaanbieders; - Toegenomen bedreiging marktpositie door concurrentie bij zorgaanbieders; - Gebrek aan anonimiteit bij de gemeentelijke toegang ondermijnt toegankelijkheid;

2. De onvoorziene effecten

C. Bijvangsten

Het doel om in te zetten op kwaliteit heeft op langer termijn tot een kostenreductie geleid. Hoewel inzet op kwaliteit werd beoogd en de hoop op kostenreductie was gevestigd, werd de verwezenlijking hiervan toch als bijvangst aangeduid. Het aanvaarden van het paradoxale risico dat inzet op kwaliteit, toegankelijkheid en vindbaarheid tot kosten leidt, blijkt dus op langer termijn zijn vruchten af te werpen.

Een ander vooraf onvoorzien, maar wenselijk effect is de preventieve werking van de *omgekeerde toets*. De omgekeerde toets neemt in plaats van de vigerende wetgeving binnen het Sociaal Domein (grofweg Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) de betreffende situatie als vertrekpunt. Zeker in het gat dat gaapt tussen deze wetten blijkt de omgekeerde toets uiterst nuttig en een preventieve werking te hebben. Het betalen van bijvoorbeeld een maand kinderopvang – een daad die *an sich* geen wettelijke basis kent – kan latere problemen voorkomen. Over deze *bureaucratieluwe* manier van werken is gemeente Goes zeer te spreken.

Een andere bijvangst is het ontspruiten van vrijwilligersinitiatieven, zoals het TEJO-huis (wat mogelijk is gemaakt door het door de gemeente beschikbaar gestelde innovatiebudget). Dit initiatief vervult naast het CJG een deel van de toegangsfunctie. Op een laagdrempelige manier kunnen jeugdigen met hun vragen terecht; en als er nood aan de man is, zijn de lijnen met het CJG snel gelegd. Bijzonder is dat het jeugdprofessionals zijn (werkzaam bij andere zorgorganisaties), die zich vrijwillig inzetten in het TEJO-huis. De bijvangst is dus niet louter dat de innovatiegelden iets opleveren, maar eveneens dat het professionals aantrekt die de kwaliteit van het initiatief opwaarderen.

“Het is één van de projecten waar ik echt heel trots op ben. In die zin dat je als jongere eigenlijk – als je in de gemiddelde gemeente woont – niet zo snel naar een huisarts stapt als je ‘GGZ-problemen’ hebt. Maatschappelijk werk is vaak een ver-van-je-bed-show en het gemeentehuis is vaak al helemaal iets waar je niet binnen stapt. Dus wij hebben nu een centrale plek in de binnenstad waar je gratis en voor niets jeugdhulp kunt krijgen. Dat allemaal anoniem, maar als er écht iets aan de hand is, vragen ze daar toestemming om het door te koppelen aan het CJG.” (Beleidsstrateg Jeugd)

Het CJG Goes laat vooral een *interdependente grondhouding* zien; ze zijn zich volledig bewust van de inter-afhankelijkheid van alle partijen in het veld. In dat licht worden met name zorgaanbieders, zeker vooraf, intensief betrokken om mee te denken bij de beleidsvorming en stelselmatig om advies gevraagd. Deze manier van *interactieve beleidsvorming* zorgt niet

alleen voor draagvlak voor het beleid, maar ook voor vertrouwen over en weer (ten faveure van de (toekomstige) samenwerking).

De bevroegde zorgaanbieder bracht het risico te berde dat de toegenomen concurrentie een bedreiging vormde van de eigen marktpositie. Tegelijkertijd benadrukte de zorgaanbieder en andere respondenten dat het nieuwe stelsel wél heeft gezorgd voor een toename van de keuzevrijheid. Dat is vanuit de jeugdigen en gezinnen bezien een mooie bijvangst.

“Dus als jij praktiserend christen bent, kies je niet zo snel voor Juvent, dan kies je eerder voor een Timon. De moslimgemeenschap hier in Zeeland is niet zo groot, daar zijn wel randstadvoorbeelden van. Maar zeker op reformatorisch vlak zijn er wel wat organisaties die zich daarin profileren. Ik denk dat dat voor een klant juist heel positief is.” (Zorgaanbieder Juvent)

D. Zwarte Zwanen

Ofschoon het mogelijk ontstaan van wachtlijsten werd verwacht (risico), hadden de respondenten het niet voorzien dat dit een gevolg zou zijn van bewegingen binnen de (regionale) arbeidsmarkt. Door het huidige personeelstekort kunnen hulpvragen niet direct worden opgepakt, waardoor er onverhoopt wachtlijsten ontstaan én witte vlekken in het zorgaanbod minder snel kunnen worden opgevangen. Een andere Zwarte Zwaan is de permanente onzekerheid binnen de regio over het voortbestaan van de gespecialiseerde instellingen. Door de schaalgrootte van Zeeland (met een relatief groot oppervlak, maar een dunne populatie) zijn de gespecialiseerde instellingen afhankelijk van de toestroom vanuit andere regio's. Echter, de tekorten blijven oplopen waardoor de gemeenten, waaronder Goes, jaarlijks bij moeten springen.

“Het wordt wel vaker gezegd; Zeeland is net zo groot als Rotterdam Zuid, maar we hebben een eigen Emergis, een GGZ-instelling, een eigen Juvent, een eigen GI. En de vraag blijft constant of je dat soort voorzieningen of specialistische functies op deze manier georganiseerd kunt houden in Zeeland. Omdat de schaalgrootte of het aantal mensen die ze bedienen vrij klein is.” (Wethouder Jeugd).

Een andere verrassing lag besloten in de significantie van de huisartsenroute. Want naast de gemeentelijke toegang – in de vorm van CJG Goes – is ook de huisarts bevoegd om jeugdigen en gezinnen door te verwijzen naar (gespecialiseerde) jeugdzorg. Hieraan kleefte het nadeel en het onverwachte risico dat de gemeente geen zicht en grip heeft op de toestroom via de huisartsenroute, maar wel opdraait voor de hiermee gemoeide kosten. Immers, bij de gemeente rust de jeugdhulpplicht (om iedere hulpbehoevende van zorg te voorzien) en de budgetverantwoordelijkheid hierop. Om deze *black box* van de huisartsenroute te openen, is

Goes gaan werken met een *pilot POH Jeugd en Gezin*. Overigens vermoedt de geïnterviewde beleidsstrateeg dat het CJG als ‘kritischer’ wordt ervaren, waardoor men al sneller kiest voor de ‘makkelijkere’ route van de huisarts of jeugdarts.

Een Zwarte Zwaan die zich een aantal keer heeft gemanifesteerd, is de aanvankelijke inzet van te lichte hulp, waardoor de zorgvraag verergert en het zorgtraject uiteindelijk nodeloos prijzig wordt. Dat is zowel vanuit zorginhoudelijk als financieel oogpunt een onwenselijk effect.

“Soms zijn wij op die manier de twaalfde op rij die in een gezin komen. Dat is echt zonde van je geld.” (Zorgaanbieder Juvent)

Eveneens onwenselijk is de uitgestelde start van hulpverlening vanwege de zorginhoudelijke discussies (over volume, frequentie en doorlooptijd) die gemeente en zorgaanbieder voeren; doordat zij het niet eens worden, laat de aanvang van het zorgtraject op zich wachten (ten nadele van de hulpbehoevende(n)). Een andere Zwarte Zwaan vanuit het perspectief van de zorgaanbieder is dat zij niet betaald krijgen voor geleverde zorg door een verschil van interpretatie met de gemeente hierover.

“Kijk, wij hebben dan zorg geleverd in een bepaalde periode op een bepaald product, maar het kan weleens zo zijn dat de gemeente achteraf zegt ‘we vonden het geen goed product, dus gaan die zorg niet betalen’. Maar die zorg is op dat moment al geleverd.” (Zorgaanbieder Juvent)

De Vooraf Onvoorziene effecten in Goes	
Bijvangsten	- Inzet op kwaliteit leidt écht tot kostenreductie op langer termijn; - <i>Omgekeerde toets</i> heeft preventieve werking; - Ontspruiten van vrijwilligersinitiatieven (e.g. het TEJO-huis) die bijdragen aan doelen gemeentelijke toegang; - Interactieve beleidsvorming met zorgaanbieders leidt tot draagvlak; - Toegenomen keuzevrijheid in nieuwe stelsel.
Zwarte Zwanen	- Wachtlijsten en witte vlekken in aanbod ten gevolge van lastige arbeidsmarkt (personeelstekort in Zeeland); - Permanente onzekerheid gespecialiseerde instellingen vanwege schaalgrootte Zeeland; - Verliezen grip en zicht op kosten en zorginzet door huisartsenroute; - Aanvankelijk te lichte inzet, waardoor zorgtraject uiteindelijk nodeloos prijzig wordt; - Zorgaanbieder krijgt niet betaald door verschil van interpretatie met gemeente; - Uitgestelde start hulpverlening vanwege zorginhoudelijke discussie tussen gemeente en zorgaanbieder.

3. De systeemhouding

1. Verhouding tot de omgeving

Interactie toegang-omgeving

De toegangsvariant van Goes noopt in beginsel al tot een open interactie met de omgeving. Aangezien Goes de toegangsmedewerkers geen hulpverleners zijn (maar feitelijk backoffice-medewerkers), is de gemeente aangewezen op de capaciteit en inspanningen van de omgeving. De afhankelijkheid (of beter gezegd: inter-afhankelijkheid) van zorgaanbieders rondom de indicatiestelling en de daaropvolgende hulpverlening vormt een wezenskenmerk van het ‘Goese model’ (daarin is de ‘indicerende’ zorgaanbieder niet per definitie ook de ‘hulpverlenende’ zorgaanbieder; idealiter wordt gekeken naar het belang van het gezin). Verder staat de toegang in contact met het onderwijs, kinderopvangen, huisartsen, jeugdverpleegkundigen, maatschappelijk werk, jongerenwerkers, politie, wijkbeheerders en woningbouwverenigingen. Over de intensiteit en frequentie van dat contact zegt de wethouder jeugd het volgende:

“Kijk dat CJG is dagelijks in de weer met ouders bellen, met zorgaanbieders afstemmen, dus dat is gewoon daily business. En we hebben in Goes, en dat vind ik trouwens ook een sterke, een transformatieagenda gemaakt. Dat is een agenda waarin staat op welke thema’s binnen die transformatie we extra gas willen geven. En die agenda is ook vastgesteld samen met al die partners.”. (Wethouder jeugd)

Kortom, buiten de meer alledaagse contacten zet de gemeentelijke toegang eveneens in op een stukje ‘interactieve beleidsvorming’. Partijen in het netwerk worden betrokken in een stukje strategie en prioritering. *“Zo gaan we samen nu inzetten op het meer gebiedsgericht werken.”.* Buiten de meer formele aangelegenheden, uit het contact met de omgeving zich ook in ‘de week van de opvoeding’ en doelgerichte avonden voor ouders, bedoeld voor het ophalen van de cliëntervaring. Daarnaast werken aanbieders eens in de zoveel tijd op het CJG om de lijnen kort te houden. Tot slot zitten medewerkers van het CJG op vindplaatsen als scholen en huisartsenposten voor een betere inbedding in de omgeving.

Vanuit de huisarts klinkt het ietwat afwijkende geluid dat het reilen en zeilen van de gemeentelijke toegang lange tijd onzichtbaar was. Niettemin is de beweging naar meer openheid in gang gezet, mede door de inzet op de POH Jeugd en Gezin. Dat de interactie voorheen nog te wensen overliet, blijkt uit het volgende citaat:

“Het zijn kanalen die volledig langs elkaar lopen. Oke. CJG heeft zijn eigen loket en gaat aan de gang, huisartsen hun eigen dingetje, scholen lopen er een beetje tussendoor en brengen de één richting het CJG, de ander naar de huisarts. Hangt er

maar weer van af welke school en welke leerkracht het is. Dus er zit geen structuur in.”. (Huisarts)

Meewegen en/of persisteren

Dat de toegang niet berust in de status quo, maar zich bezigt met constante verbetering wordt duidelijk in het volgende citaat:

“Er wordt samengewerkt met zorgaanbieders en andere professionals, zoals bijvoorbeeld leidsters van de kinderopvang en scholen, zodat het gezin breed ondersteund wordt en de aanpak op elkaar is afgestemd. Indien het aanbod niet voorziet in de meeste passende zorg, zetten aanbieders zich in om deze, gezamenlijk, alsnog te realiseren.”. (Businesscase en tussenrapport Toegang Sociaal Domein Goes)

In dat opzicht zet Goes in op ‘meebewegen’ door ontdekte witte vlekken in het zorgaanbod gezamenlijk met zorgaanbieders op te pakken en te dichtten. Evenzo hebben de perverterende effecten rondom de huisartsenroute ertoe geleid dat de gemeente werk heeft gemaakt van de ‘pilot POH Jeugd en Gezin’. Om de nodeloos dure doorverwijzingen vanuit de huisarts te voorkomen, is Goes gaan experimenteren met iemand van het CJG die parttime aanwezig is op een huisartsenpost. In de hoedanigheid als POH’er (praktijk ondersteuner huisarts) worden jeugdhulpvragen die bij de huisarts terechtkomen opgevangen, zodat de huisarts ontlast wordt en de reflexmatige verwijzing naar specialistische zorg afgeremd omgebogen. Deze aanpakken getuigen van een toegang die meebeweegt met ontwikkelingen in de omgeving.

Tegelijkertijd is deze betrachte ‘omgevingssensitiviteit’ (gevoelig en ontvankelijk zijn voor ontwikkelingen in de omgeving) óók een wijze van ‘behouden’. Deze sensitiviteit wordt tevens onderkend door de bevroegd zorgaanbieder. Door voelsprietten breed uit te zetten en vitaal te houden, kan de toegang haar functie handhaven. Behouden door mee te bewegen dus, waarbij er soms juist iets moet veranderen om ‘het bestaande’ intact te houden. Dat verloopt tot nog toe goed, maar is niettemin voor verbetering vatbaar:

“Kijk het CJG op zichzelf is niks als je niet samenwerkt. Een loket zonder achterkant is geen loket. Dus ik denk wat al best wel goed gaat, maar zeker nog beter kan, is die samenwerking opzoeken met alle partijen die daarachter zitten. Dus dat zijn die ouders, zorgpartijen, huisartsen, scholen. Dat is belangrijk om daarop te investeren.”. (Wethouder jeugd)

De beleidsstrategie jeugd merkt op dat het gaat om een combinatie van meebewegen en behouden:

“We zijn geen 100% veranderende organisatie, we bouwen voort op wat succesvol is verlopen binnen de business case die is opgesteld. En ik denk dat we 70 tot 80% kunnen behouden.”. (Beleidsstrategie jeugd)

Een vorm van meebewegen waar de beleidsstrateeg expliciet naar verwijst, heeft van doen met het ‘data-gedreven werken’ waar de gemeente thans op inzet:

“We zijn nu veel met data bezig, dus ik kijk welke problematiek zich afspeelt in een wijk. En vervolgens kijk ik of dat ik het jongerenwerk of onze jeugdhulpaanbieders meer themagericht in wijken kan positioneren. In plaats van dat je onafhankelijk per cliënt gaat kijken wat er nodig is, want dan ben je volgens mij met oogkleppen op bezig.”.

Kortom, de gemeente beweegt gebiedsgericht mee met de vraagstukken die leven in een bepaalde wijk of kern door strategisch gebruik te maken van de beschikbare data. Inzicht wordt op die manier vergaard via halfjaarlijkse monitoring, waarin bewegingen in bepaalde leeftijds- en zorggroepen inzichtelijk worden.

Het includeren van unusual suspects

Hoewel de zorgaanbieder an sich allesbehalve een *unusual suspect* is, heeft de komst van een ordentelijk ICT-systeem ervoor gezorgd dat het aanbod van verschillende zorgpartijen inzichtelijk is geworden. Op deze manier zijn ook de kleinere zorgaanbieders – die in het vorige stelsel nauwelijks voeten aan de grond kregen – in stelling gebracht. Waar het voorheen ongebruikelijk was dat deze zorgaanbieders wedijverden in het toekenningproces, dingen zij nu wel mee. Bovendien zorgen de gelden in innovatie dat soms minder voor de hand liggende partijen zich aandienen. Zo is ook het TEJO-huis ontstaan als vrijwilligersinitiatief waar jeugdigen terecht kunnen met hun hulpvraag (waarmee de toegangsfunctie ook nog eens verstevigd wordt). Volgens de bevroegde beleidsstrateeg zijn de ziekenhuizen en verloskundigen *unusual suspects*, waarmee contact wordt gezocht vanuit de ‘-9 maanden gedachte’; vanaf dan kan de signalering beginnen. Daarom zijn partijen die zich letterlijk bevinden in de kraamkamer van essentieel belang in het jeugdveld.

De organisatie of het netwerk centraal

Ingeval van Goes staat het netwerk onomstotelijk centraal, omdat er een onvermijdelijke afhankelijkheid is van de zorgcapaciteit van de omgeving (van zorgaanbieders in het bijzonder). Buiten het zorginhoudelijke aspect is ook de beleidsvorming toegespitst op het netwerk; dat gebeurt bij uitstek in interactie met de omgeving. Het jeugdbeleid is daarmee geen resultante van top-down beleidsbepaling, maar de uitkomst van een proces waarin de sleutelactoren worden meegenomen. De noodzaak daartoe en de netwerkgerichtheid van de toegang wordt bekrachtigd door het volgende citaat:

“Kijk het CJG op zichzelf is niks als je niet samenwerkt. Een loket zonder achterkant is geen loket.”. (Wethouder jeugd)

Ook wordt er meer projectmatig gebruik gemaakt van de kennis van de omgeving. Zo heeft Juvent (de bevroagde zorgaanbieder) geparticipeerd in de zogenoemde ‘stationsgroep’; een wisselende groep rondhangende jongeren waarbij sprake is van drugsproblematiek.

“Daarin hebben we geparticipeerd in het duiden van deze groep, hoe ze bereikt kunnen worden, onder andere in samenwerking met de politie.” (Juvent)

Navenant wordt er geregeld advies gevraagd aan Juvent rondom dergelijke vraagstukken.

De bevroagde CJG-coördinator wees er echter op dat de gemeente weliswaar proactief contacten legt, maar dat de interactie in de omgeving nog onvoldoende van de grond komt. Kortom, binnen het CJG staat het netwerkend werken centraal, maar het netwerk *an sich* behoeft nog de nodige smeerolie.

“Dus die samenwerking zeg maar, het ontschotten van die organisaties, dat vind ik best een ding. Men blijft vooral toch nog echt bij zijn eigen organisatie.” (Coördinator CJG)

Slotsom: een open- of gesloten systeem?

Alles overziend laat de gemeente Goes zich als een open systeem begrijpen. Er is een breed pallet van actoren waarmee op frequente en intensieve basis wordt geïnteracteed. Er wordt proactief informatie, advies en feedback ingewonnen bij de partijen in de omgeving. Dat zorgt ervoor dat Goes weet mee te bewegen waar dat nodig is (bijvoorbeeld in het geval van witte vlekken in het zorgaanbod en de huisartsenroute). De netwerkgerichtheid van Goes komt onder meer tot uiting in de interactieve beleidsvorming die zij opzetten; zowel ingeval van beleidsnota’s als meer projectmatige aangelegenheden (zoals de stationsgroep). De voornaamste winst die er nog te behalen valt, ligt in het aanjagen van de interacties *tussen* de partijen in de omgeving onderling. De inbedding van Goes is sterk, maar de kracht van het netwerk zou nog meer renderen als *alle* actoren zich beter tot *elkaar* weten te verhouden. Tot slot betreft de toegang ook een aantal *unusual suspects* bij haar werkzaamheden.

Criteria	Aanwezigheid
Interactie met omgeving	<i>Frequent en intensief met een breed pallet aan actoren</i>
Meebewegen vs. Persisteren	<i>Hoofdzakelijk meebewegen, maar juist óók om te behouden</i>
Inclusie unusual suspects	<i>Ja</i>
Netwerkgericht vs. Organisatiegericht	<i>Netwerkgericht</i>
<u>Open of gesloten systeem?</u>	In het licht van het bovenstaande kan hier gesproken worden van een <i>open systeem</i>

2. Voorbereid op verrassingen

Fragiliserende elementen

Een fragiliserend kenmerk van de Goese toegangsvariant is het ontbreken van ‘eigen’ hulpverlenende toegangsmedewerkers. De nadelen hiervan kwamen bij de geïnventariseerde risico’s al aan de orde. Zo heeft het CJG mogelijk een kennisachterstand vanwege het onvoldoende in huis hebben van de nodige deskundigheid. Daarnaast schuilt het gevaar dat de professionals – afkomstig van zorgaanbieders uit het veld – te ‘organisatiegericht’ te werk gaan; oftewel, louter naar hun ‘eigen’ organisatie verwijzen. Tot slot kan deze afhankelijkheid van zorgaanbieders het tijdig handelen van de toegang inperken. Zo kunnen opvallende witte vlekken minder snel opgevangen worden (door een toegangsmedewerker bijvoorbeeld ‘overbruggende zorg’ te laten verlenen tot het passende aanbod wél daar is). Vanuit de hoek van de bevraagde zorgaanbieder klinkt ook het geluid dat het incorporeren van hulpverlenende capaciteit wenselijk zou zijn; dat versterkt het dialoog en gezamenlijk inzicht.

Robuustificerende elementen

Qua capaciteit heeft de toegang extra formatie gekregen. Bovendien zijn de aan de toegang verbonden zorgaanbieders in staat elkaars werk – indien nodig – over te nemen. Dat indiceert robuustheid. Buiten deze personele en functionele redundantie heeft de gemeente eveneens geïnvesteerd in budgettaire robuustheid door geld te reserveren in de vorm van een buffer. Dat vergroot het vermogen om klappen op te vangen. Deze elementen wijzen erop dat Goes bewust een stevige organisatie heeft opgespannen waar ruimte is gelaten voor eventuele uitbreiding. Volgend citaat maakt dat mooi inzichtelijk:

“We hebben voldoende formatie opgenomen om onvoorziene gebeurtenissen op te vangen. Dus we hebben voldoende geschoold personeel aangenomen, team-CJG is uitgebreid en daar zit ook een stukje ruimte in voor dingen die onverwacht opdoemen. En dan heb je dus formatie en mankracht om die problemen op te lossen.”.
(Beleidsstrateeg jeugd)

Antifragiliserende elementen

Een stukje antifragiliteit is reeds voorbijgekomen. Getraceerde witte vlekken worden in samenspel met de omgeving opgepakt en gedicht. Zo zorgen dergelijke ontdekte tekortkomingen juist voor vervolmaking van het aanbod. Dat de gemeente fouten durf te maken om daar beter van te worden, blijkt uit onder meer uit het volgende citaat:

“We vragen onze partners om met ons over domeinen en organisatiegrenzen heen te kijken, om met creatief denken te komen tot nieuwe verbindingen. Het is complex en er zijn veel belangen. We kunnen vanwege tekorten, onduidelijkheden en opgelegde

veranderingen een afwachtende houding aannemen, ons domein afbakenen en grenzen stellen. Maar we kunnen ook gewoon aan de slag voor, maar vooral mét de jeugd.” (Inzetten op Jeugd: *Jeugd-onderwijsbeleid Gemeente Goes 2012-2016*)

Goes onderkent de onzekerheid en complexiteit van het jeugddomein, maar schroomt niet om acties te ondernemen en fouten te maken. Dit kan gekwalificeerd worden als een *antifragiele houding*. Bovendien wordt het vermogen tot leren vergroot door het inbouwen van *stelselmatige intervisie*. Zo kunnen zaken die aan het licht komen, mede vanuit cliëntervaring-onderzoeken, direct vertaald worden naar handelingsopties. Daarnaast werkt Goes ook met het *‘beschikkingenoverleg’* waarin gezamenlijk nog gestuurd kan worden op het (al dan niet) afgeven van een beschikking (als een extra ‘check’ in het systeem).

Échte risicovolle besluiten worden genomen door een *multidisciplinair team*, zodat er langs meerdere kanten naar het vraagstuk gekeken kan worden. De leergierige en verbeterzuchtige houding van Goes vertaalt zich ook in de verhouding tot de omgeving:

“Maar het gaat denk ik in de kern om een houding van joh wij hebben wiel ook niet uitgevonden, dus help ons maar. Geef ons maar feedback als je vindt dat het ergens niet goed loopt.” (Wethouder jeugd)

Oftewel, alle stakeholders zijn vrij om de toegang te wijzen op fouten en verbeterpunten. Sterker nog, de gemeente vraagt actief om feedback en is in dat licht proactief op zoek naar de ‘fouten’ die in het stelsel en de uitwerking daarvan besloten liggen. De wethouder spreekt met de treffende bewoordingen van *‘door schade wijs worden’*. Het voorbeeld van de huisartsenroute is daarin exemplarisch; toen dit ‘lek’ werd getraceerd, is de gemeente in gesprek gegaan met de huisartsen én heeft daarop besloten om met de pilot ‘POH Jeugd en Gezin’ te gaan experimenteren. Zo heeft de gemeente als het ware een poortwachter geplaatst bij de zijingang die de huisarts bewaakt. In nauw samenspel en in samenspraak met de huisarts wordt zo de stroom naar jeugdzorg gereguleerd. Het onvoorziene risico is gepareerd door een nieuwe schakel, in de vorm van een pion vanuit het CJG, in het systeem te bouwen.

De wendbaarheid van de gemeentelijke toegang wordt geprezen door de zorgaanbieder. Volgens deze organisatie zijn de verrassingen waarmee Goes geconfronteerd wordt minimaal, omdat zij hun blikveld open weten te houden en de interactie met de omgeving opzoeken:

“Ik denk eigenlijk dat Goes helemaal niet zoveel verrassingen heeft, omdat ze eigenlijk al constant door hun open houding op veel dingen kunnen anticiperen en veel meedraaien met wendingen. Daardoor zijn ze goed voorbereid op alles wat komen gaat.” (Juvent)

Modus	Aanwezigheid
Fragiliteit	<i>Het ontbreken van eigen zorgaanbieders</i>
Robuustheid	<i>Personele robuustheid (incl. functionele redundantie)</i> <i>Budgettaire robuustheid</i>
Antifragiliteit	<i>Baat bij fouten (door schade wijs worden)</i> <i>Learning-by-doing</i> <i>Open blikveld en interactie omgeving</i>

3. De systeemhouding

Rigiditeit-flexibiliteit regels en procedures & de ruimte voor toeval en verrassingen

Van de zorgaanbieders in de 1^{ste} en 2^{de} lijn wordt verwacht dat zij samenwerken in een netwerk rondom kind en gezin vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vertrouwen in elkaars deskundigheid moet leiden tot vermindering van de bureaucratie en meer effectiviteit.”. (Inzetten op Jeugd: Jeugd-onderwijsbeleid Gemeente Goes 2012-2016)

Dit citaat maakt naast het accent op samenwerking eveneens duidelijk dat gemeente de voorkeur geeft aan *vertrouwensgericht werken* ten opzichte van *regelgericht werken*. Dat ze gemeentegrenzen en regelt durf los te laten en daar flexibel mee omspringt, wordt duidelijk in het volgende citaat:

“Belemmeringen in de vorm van bureaucratie, wachtlijsten of organisatiegrenzen worden, door gezamenlijke inspanning van gemeenten en partners aangepakt of weggenomen.”. (Inzetten op Jeugd: Jeugd-onderwijsbeleid Gemeente Goes 2012-2016)

Niet de regels en procedures hebben de overhand, maar de situatie van het desbetreffende gezin en de autonomie van de professional. Regels en procedures zijn daaraan ondergeschikt.

“We hebben het niet gestandaardiseerd, we hebben alleen gezegd waarvoor we welke hulpverlening inzetten. En de uren en dergelijke en beoordeling daarvan laten we bij de professional.”. (Beleidsstrategie jeugd)

Tegelijkertijd geeft de wethouder aan dat er steeds nadrukkelijker wordt doorgevraagd op de ‘eigen kracht’ van gezinnen. Dat is mede noodzakelijk vanuit budgetoverwegingen. In dat opzicht is het wel iets strakker geworden. Budgettair is er wel ruimte ingebouwd voor de rol van toeval en verrassingen. Toch wordt de beoogde flexibiliteit ietwat ingesnoerd door de grenzen die het beschikbare budget onvermijdelijk oplegt. Volgens Juvent balanceert Goes goed op de grens van flexibel en strak, maar dat het doorgaans afhankelijk is van de toegangsmedewerker die je treft.

“Ze kunnen trouwens ook gewoon niet maximaal flexibel zijn. Want ze hebben ook een opdracht en ze hebben ook een kader. En ze kunnen ook niet te strak zijn, want daar helpen ze de uiteindelijk de burger niet mee.”. (Juvent)

Een concreet handelingsinstrument dat de gemeente Goes geregeld toepast én getuigt van flexibel en over grenzen heen werken, is de *omgekeerde toets*. Het idee van de omgekeerde toets is dat er wordt afgestapt van het ‘regelgeleide denken’ en naar een oplossing wordt gezocht buiten de lijnen van de Jeugdwet, de Wmo en de participatiewet om. Dit om tegemoet te komen aan de doelstelling om ouders en kinderen immer centraal te stellen.

“Een voorbeeld is dat we vanuit de jeugdwet eigenlijk geen geld hebben voor kinderopvang, maar als een maand kinderopvang een complexe situatie kan voorkomen, dan zetten we in op die maand kinderopvang.”. (Beleidsstrateeg jeugd)

Dus waar sec feitelijk of rechtmatig geen aanspraak gemaakt kan worden, daar wordt niettemin toch geld vrijgemaakt om zwaardere problematiek in de kiem te smoren.

“In plaats van af te wijzen, waardoor iemand met veel zwaardere problematiek terugkeert, kan de oplossing soms veel simpeler zijn.”. (Beleidsstrateeg jeugd)

Zo bezien is de omgekeerde toets een manier om procedures ondergeschikt te maken aan de zorgvraag door buiten de banen van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet te treden. Er wordt zodoende geen orde gezocht in wet- en regelgeving, maar juist naar de kansen gezocht in de marge teneinde de complexiteit van het vraagstuk bij de kop te pakken

De balans opmaken: het vellen van een systeemoordeel

Goes toont zich een interdependente actor in het gehele systeem rondom de gemeentelijke toegang. Het ontberen van eigen hulpverlenende toegangsmedewerkers *fragiliseert* weliswaar, maar noopt tot het overgaan op samenwerking en open interactie. De erkende interafhankelijkheid met de omgeving verruimt het blikveld en vertaalt zich in een *anti-fragiele* grondhouding; Goes zoekt naar de fouten in het systeem, juist om het systeem te verfijnen. Meewegen en in beweging zetten, tegen de achtergrond van een robuuste gemeentelijke toegang, waarbij is ingezet op personele en budgettaire robuustheid. Ook vormt vertrouwen in de professional een belangrijk uitgangspunt; zodanig dat er geen sprake is van standaardisatie van regels, maar het accent ligt op de autonomie van de professional. Dat maakt flexibiliteit mogelijk en voorkomt starheid (buiten de onvermijdelijke financiële kaders). Ruimte voor toeval en verrassingen wordt geboden door het instrument van de *omkeerde toets*. In de marges van de wetten, die vigeren binnen het sociaal domein, wordt situationeel omgesprongen met de situatie voorhanden; zo wordt ieder geval vanuit zijn eigenheid gezien. Verbeterpunt is het verder aanwakkeren van de interactie *tussen* de actoren in het jeugddomein. Desalniettemin kan hier zeker gesproken worden van een

complexiteitserkennend systeem (open interactie met de omgeving, voorbereid op verrassingen, bereid om te leren van fouten en de ondergeschiktheid van regels en procedures aan casuïstiek).

Criteria	Aanwezigheid
Verhouding t.a.v. omgeving	<i>Open systeem</i>
Vorbereid op Verrassingen	<i>Vooraf robuust en antifragiel</i>
Rigiditeit / flexibiliteit regels en procedures	<i>Geen standaardisatie, maar professionele autonomie als uitgangspunt</i>
Ruimte voor toeval en verrassingen	<i>Ja, onder meer via omgekeerde toets</i>
<u>Systeemoordeel</u>	<i>Afgewogen aan bovenstaande criteria kan hier gesproken worden over een complexiteitserkennend systeem</i>

Casus II: Halderberge

Casusbeschrijving

Halderberge is in 1997 ontstaan uit een samenvoeging van de gemeenten Hoeven, Oudenbosch en Nieuw Gastel. De gemeente telt 29.894 inwoners en is gelegen in de provincie Noord-Brabant. Halderberge is de enige gemeente in West-Brabant-West die niet (formeel) werkt met een CJG-model. In plaats daarvan werken ze met *wijkteams*, bestaande uit jeugdprofessionals, Wmo-consulenten en doorgaans ook nog een consulent financiële zorg. Gemeente Halderberge is geografisch namelijk opgedeeld in vijf kernen; reden om de toegangsvariant daarop toe te spitsen in de vorm van wijkteams per kern. Zodoende kan er ingespeeld worden op demografische verschillen. Daarenboven zijn die wijkteams genesteld in de vindplaatsen, zoals in huisartsenposten en scholen. Zo bezien is er ook getracht een stem te geven aan de *couleur locale* die per (dorps)kern zijn eigenheid kent. Echter, de jeugdprofessionals zijn wél centraal gestationeerd binnen het gemeentehuis, waar ze per wijkteam een eigen kamer hebben. Regionaal is Halderberge ingebed in de jeugdhulpregio West-Brabant-West. Vanuit dat schaalniveau vindt de inkoop en contractering van de jeugdhulpaanbieders plaats. Ook is ‘Spring!’ een belangrijke speler binnen deze regio; zij leveren voor de negen gemeente de jeugdprofessionals. Deze worden gedetacheerd, maar vallen onder gemeentelijke aansturing.

1. De voorziene effecten

A. Beleidsdoelen

Halderberge heeft met de gekozen toegangsvariant ingezet op een aantal beleidsdoelen. Allereerst om de toegang in de kernen zo zichtbaar, laagdrempelig en eenduidig mogelijk te organiseren. Vanuit die basis heeft Halderberge zich een aantal bewegingen voorgenomen. Zo wil het de beweging maken van intramuraal naar extramuraal; oftewel, gesloten opnamen zoveel mogelijk voorkomen en zoveel mogelijk bij de gezinnen thuis ‘behandelen’ (*ambulantisering*). Dat valt grotendeels samen met de uitgesproken inzet op preventie, ‘het slaan van de slag naar voren’ en daarmee het doel om het beroep op ‘niet-vrij-toegankelijke voorzieningen’ (specialistisch maatwerk) zoveel mogelijk te reduceren. Een andere beweging heeft te maken met de grondhouding van de gemeente; niet langer ‘zorgen voor’, maar veel meer ‘zorgen dat’. Met andere woorden, faciliterend optreden en meer het accent leggen op de zelf- en samenredzaamheid van mensen. Niet per se alles op willen lossen als overheid, maar gezinnen ook zelf naar oplossingen laten zoeken en ze daarin begeleiden. Een ander doel dat daarbij onverminderd van toepassing blijft, is dat niemand tussen wal en schip mag belanden. Dat betekent dat hulpvragen het liefst zo vroeg mogelijk moeten worden opgepikt en er te allen tijde gezocht dient te worden naar de ‘passende hulp’. Daarbij wordt het principe gehanteerd dat die hulp ‘licht moet zijn waar het kan, maar zwaar waar nodig’. Dat hangt ook samen met

het beleidsdoel om de kosten zo veel mogelijk te beheersen en het liefst efficiëncyslagen te maken. Tot slot heeft Halderberge zich ten doel gesteld om in te zetten op samenwerken, integraliteit en gezamenlijke innovaties in wisselwerking met de omgeving.

“Maar het is niet alleen een toegang gericht op inwoners, maar ook gericht op partners en op samenwerking. Je moet je als gemeente heel goed realiseren dat wij maar een kleine schakel in dit geheel zijn.” (Beleidsambtenaar jeugd)

B. Risico's

Allereest zijn er vooraf een aantal financiële risico's voorzien. Met de decentralisaties gaat een korting vanuit het Rijk gemoeid op het budget van gemeenten. Bij ontoereikendheid van financiële middelen kunnen gemeenten in een positie worden gebracht, waarin er keuzes gemaakt moeten worden waarbij de kwaliteit van zorg meer naar de achtergrond wordt verdrongen. Daar wordt een spanningsveld zichtbaar tussen een tweetal publieke waarden, namelijk de beoogde *kostenbeheersing* aan de ene kant en de *zorginhoudelijke kwaliteit* aan de andere kant. Weinig financiële speelruimte noopt tot keuzes die afbreuk kunnen doen aan het zorginhoudelijke aspect.

“Uitvoering binnen de beschikbare rijksbudgetten is een belangrijk uitgangspunt; al staat dat soms op gespannen voet met het uitgangspunt dat niemand buiten boord mag vallen en iedere inwoner met een zorgvraag ook een passend ondersteuningsaanbod moet krijgen.” (Wethouder jeugd)

Een verwant risico is dat het zorggebruik hoger uitvalt dan vooraf geprognoseerd. Dat betekent hetzelfde budget voor meer zorgvragen. Om dit risico te kunnen ondervangen hebben de gemeenten in West-Brabant-West het *solidariteitsbeginsel* afgesproken. Het solidariteitsbeginsel komt er eenvoudigweg op neer dat wanneer een participerende gemeente in financieel zwaar weer terecht komt – door onvoorziene omstandigheden – de overige gemeenten bijspringen. Echter, dit ogenschijnlijke nobele principe behelst een risico in zichzelf. Zo is het solidariteitsbeginsel weliswaar een beheersmaatregel, maar mét het inherente risico dat op iedere gemeente het beroep gedaan kan worden om een duit in het zakje te doen. Dit paradoxale beginsel kan het best geduid worden als een *risicovolle beheersmaatregel* (het biedt tegelijkertijd bescherming en gevaar). Een laatste financieel risico dat geïdentificeerd is tijdens het onderzoek heeft te maken met de huisartsenroute. Door het openstaan van deze toegangspoort ontglipt het zicht aan de gemeentelijke toegang, waardoor veelal – althans in de optiek van de gemeente – wordt doorverwezen naar (onnodig) dure zorg. Vanuit de budgetverantwoordelijkheid die bij de gemeente belegd is, wordt dit ervaren als een schrijnende situatie.

Een politiek risico ligt in het ontbreken van lokaal draagvlak voor regionaal gemaakte afspraken. Het jeugdbeleid van Halderberge wordt namelijk voor een groot deel bepaald door de afspraken die binnen de jeugdhulpregio West-Brabant-West gemaakt worden. Daardoor wordt de lokale politiek in feite op afstand geplaatst, wat weerstand kan oproepen tegen het regionale beleid. Dat risico is onwenselijk in het licht van de beoogde uniformiteit in de regio. Een ander risico dat vooral in relatie tot de omgeving ligt, is het onvoldoende van de grond komen van de samenwerking in netwerken (in het bijzonder met aanbieders). Het welslagen van de transitie en transformatie ligt niet enkel in handen van de gemeente; ‘netwerkpartners’, waarvan huisartsen, onderwijs en zorgaanbieders belangrijke actoren zijn, bekleden een onmisbare rol in dit proces. Als zij onvoldoende ‘meettransformeren’, heeft dat onvermijdelijk zijn weerslag op de gemeentelijke aspiraties. Deze interafhankelijkheid leidt automatisch tot het risico dat beoogd beleid niet gerealiseerd wordt door het ‘achterblijven’ van de omgeving. Dat laat onverlet dat een gebrekkig verandervermogen van de eigen organisatie eveneens een risico is. Dat is weer verweven met de organisatorische capaciteit van de eigen organisatie. Een genoemd risico is dat deze aanvankelijk te beperkt was om eventuele klappen op te kunnen vangen (gebrekkige robuustheid).

Tot slot is er nog een aantal ‘menselijke’ risico’s die logischerwijs voortkomen uit de aard van het jeugddomein. Zo bestaat er de kans dat inwoners juridische procedures aanspannen vanwege gevoelde ongelijkheid. Dat terwijl die ongelijkheid onvermijdelijk is in het licht van maatwerk; iedere zorgvraag wordt gekenmerkt door individuele gevallen en individuele omstandigheden. Juridische procedures liggen niettemin op de loer, maar kosten tijd en geld die beter besteed hadden kunnen worden. Naast ‘gelijkheid’ zijn de ‘nabijheid’ en ‘toegankelijkheid’ belangrijke waarden in dit verhaal. Halderberge heeft getracht invulling te geven aan deze waarden door de toegang te positioneren in het gemeentehuis als ‘bereikbare’ locus. Echter, deze plek is minder onschuldig dan in het eerste instantie doet vermoeden. Het gemeentehuis is immers een plek waar ook andere diensten worden verricht, zoals het afgeven van paspoorten. Dat ondergraaft de anonimiteit die gewenst is rondom een delicaat onderwerp als jeugdzorg. Daarmee is het gemeentehuis in feite zó toegankelijk dat het ontoegankelijk wordt (je wilt je buurvrouw die een paspoort komt afhalen liever niet tegenkomen, terwijl jij aan het wachten bent op een jeugdprofessional vanwege een schrijnende situatie binnen het gezin). Deze ‘toegankelijkheidsparadox’ vormt een risico voor het bereiken en helpen van zoveel mogelijk hulpbehoevende gezinnen. Een ander risico dat de toegankelijkheid ondermijnt, ligt in de negatieve associaties die heersen rondom de overheid in algemene zin (het vertrouwen in de overheid is altijd voor verbetering vatbaar). De koppeling van deze overheid met een ingrijpend domein als (jeugd)zorg kan men doen schromen om hier hun hulp te halen.

Een laatste risico raakt aan de eerder behandelde huisartsenroute. Buiten het kostenaspect voor de gemeente, vormt het openstaan van deze route ook een risico voor gezinnen. Door het bestaan van meerdere toegangen kan het overzicht voor gezinnen vervagen, waardoor het minder duidelijk wordt waar hulp kan worden gevonden. Dat terwijl een van de ‘bedoelingen’ van de decentralisaties juist was om meer inzichtelijkheid te creëren.

De Vooraf Voorziene effecten in Halderberge	
Beleidsdoelen	- Inzet op reductie van niet-vrij-toegankelijke voorzieningen; - Inzet op een zichtbare, laagdrempelige en eenduidig georganiseerde toegang in de kernen; - Inzet op samenwerking, integraliteit en gezamenlijke innovatie met omgeving; - Inzet op preventie (slag naar voren); - Van zorgen voor naar zorgen dat (faciliteren); - Van intramuraal naar extramuraal (inzet op ambulantisering); - Kostenbeheersing en efficiencylagen; - Niemand tussen wal en schip; - Accent op zelfredzaamheid; - ‘Licht waar het kan, zwaar waar nodig’;
Risico's	- Ontoereikende financiële middelen doen afbreuk aan zorgkwaliteit; - Zorggebruik groter dan vooraf verwacht; - Gebrekkig verandervermogen eigen organisatie en omgeving; - Hoge kosten door doorverwijzingen huisartsen naar dure zorg; - Onvoldoende politiek draagvlak voor regionale afspraken; - Aangespannen juridische procedures vanwege gevoelde ongelijkheid door inwoners; - Samenwerking in netwerken en met aanbieders komt onvoldoende van de grond; - Aanvankelijke organisatorische capaciteit om klappen op te vangen; - Het solidariteitsbeginsel als risicovolle beheersmaatregel (paradox); - Toegankelijkheidsparadox (door toegang in gemeentehuis); - Negatieve associatie overheid t.o.v. zorg; - Overzicht voor gezinnen vervaagd door combinatie van toegangen.

2. De onvoorziene effecten

C. Bijvangsten

Voor alle drie de onderzochte gemeenten geldt dat de ‘bijvangsten’ de minste resultaten heeft opgeleverd. Dat is op zich logisch te verklaren vanuit het idee dat bijvangsten doorgaans niet de primaire focus genieten. Toch zijn ze er wel. Zo heeft de stelselomslag er onder meer voor gezorgd dat de keuzevrijheid van gezinnen is toegenomen; de zorgmarkt heeft plaats gemaakt voor meer kleine aanbieders en dienovereenkomstig voor meer differentiatie. Bij het vinden van een passend antwoord op het aanwezige probleem is het bovendien wenselijk dat er een

breder keuzepallet voor handen is. Een organisatorische bijvangst die voortkomt uit de detachering van jeugdprofessionals vanuit Spring! is dat organisatie 'horizontaler' is gaan werken. Er is geen hiërarchie aangebracht tussen de verschillende jeugdprofessionals en er wordt voornamelijk gewerkt vanuit principe van 'zelforganisatie'. Hoewel het door de ene respondent als bijvangst wordt gezien, zal bij de volgende categorie effecten blijken dat deze werkwijze niet volledig vrij van kritiek is.

Een derde bijvangst ligt in de arrangementensystematiek die West-Brabant-West hanteert. Dat houdt kortweg in dat deze jeugdhulpregio scheiding heeft aangebracht in de aard en intensiteit van zorg en daar vaste prijzen aan gekoppeld heeft. Zo hoort een bepaalde hulpvraag altijd binnen een bepaald arrangement te vallen. De bijvangst zit hem naast de overzichtelijkheid die dit met zich meebrengt voor een zekere mate van kostenbeheersing. Zorgaanbieders worden immers geprikkeld om hun zorgtraject binnen de bepaalde prijs tot een goed einde te brengen. Een laatste bijvangst zijn de kortere lijntjes tussen de verschillende actoren, waardoor de ruimte voor zorgmijders om tussen 'de schotten door te glippen' is gemarginaliseerd. De samenwerking tussen de verschillende deelgebieden binnen het Sociaal Domein is geïntensiveerd en ook de link naar het veiligheidsdomein is gelegd.

“Zorgmijders krijgen minder ruimte om overal tussendoor te glippen, omdat meerdere disciplines nu op elkaar zitten. Zo hebben we een jongerencentrum; als daar een jongeren komt, en ze zien dat het niet lekker loopt, dan hebben ze ons ook zo gevonden en dat is wel echt heel dorps, maar echt heel goed.” (Jeugdprofessional)

D. Zwarte Zwanen

Een groot deel van de Zwarte Zwanen die tijdens het onderzoek aan het licht kwamen, huisvestten zich in de gemeentelijke procedures c.q. bureaucratie. Zo kent de afhandeling van beschikkingen en jeugdhulpplannen een eigen 'ritmiek' binnen de gemeentelijke organisatie.

“Ja, en ik ben niet bekend met het gemeentesysteem; ik kom uit de jeugdhulpverlening, deze wereld kenden wij echt niet. Bijvoorbeeld komt er dan een cliënt een gezinsplan afgeven. Ik denk, roep me even, dan neem ik het gezinsplan aan en kan deze morgen naar de zorgaanbieder. Maar dat moest per se via de postkamer, geregistreerd worden en pas na een paar dagen lag hij op mijn bureau.” (Jeugdprofessional)

Die ritmiek loopt niet vanzelfsprekend in de pas met de wijze waarop een hulpvraag zich ontwikkelt. Deze divergente ritmiek kan leiden tot situaties waarin de gemeentelijke procedures niet dé tijdigheid kunnen bieden waar sommige zorggevallen om vragen. Evenzo doet de situatie zich voor dat deze procedures worden toegepast op alle, en dus uiteenlopende zorgvragen. Vanuit het oogpunt van maatwerk bezien, is dat een enigszins vreemd figuur. Want een geüniformeerde aanvliegroute staat haaks op de verscheidenheid en eigenheid die iedere zorgvraag ademt. Deze paradoxale praktijk van *geüniformeerde verscheidenheid* kan als

onwenselijk worden beschouwd in het licht van het maatwerkprincipe (de ‘procedurele mal’ tegenover ‘situationeel handwerk’). Naast deze procedurele gebondenheid is er eveneens sprake van de belettende werking die van de privacywetgeving uitgaat. Deze Zwarte Zwaan hindert hoofdzakelijk het beoogde integraal en ‘ontschot’ werken. De noodzakelijke transparantie om waardevolle informatie te delen – en daarmee een volledig beeld te krijgen van de zorgsituatie – wordt aan banden gelegd door deze privacywetgeving. Een Zwarte Zwaan die voorkomt uit een uitvoeringsprincipe is de *wachtlijstenparadox*. Zo hanteert gemeente Halderberge het principe dat er géén wachtlijsten mogen ontstaan. Dat leidt tot de situatie waarin jeugdprofessionals hulpvragen niet mogen parkeren en gelijk moeten inpassen in hun soms al overvolle *caseload*. Dat alles om gezinnen maar niet te hoeven ‘laten wachten’. Maar juist door de toenemende belasting van jeugdprofessionals marginaliseert de vrije ruimte die zij nodig hebben om de gevallen die écht niet kunnen wachten van tijdige hulp te voorzien. Oftewel, door een praktijk van ‘niet laten wachten’, ontstaat het risico dat de gevallen die écht ‘niet kunnen wachten’, zullen ‘moeten wachten’. Vanuit dat perspectief zijn wachtlijsten niet per definitie iets negatiefs, maar vormen ze evenwel de ‘wachtkamer’ die jeugdprofessionals nodig hebben om snel te kunnen acteren wanneer er zich een noodgeval opdringt.

Een onvoorzien en onwenselijk effect is, buiten de aard van de procedures zelf, dat de *backoffice* waarbinnen deze afgehandeld wordt geregeld rammelt. Zo blijft een beschikking soms onnodig lang liggen op een bepaalde afdeling, waardoor de jeugdprofessional en/of zorgaanbieder niet kan starten met het zorgtraject. Ook deze werkelijkheid frustreert het zorginhoudelijke aspect.

“Dus dingen laten liggen, dan heeft jeugdprofessional bijvoorbeeld het plan al wel goed gekeurd, maar dan wordt de toewijzing nog niet naar ons verzonden, die blijft dan gerust een paar weken liggen. Ook met de uitbetaling. Er gaan maanden overheen voordat de uitbetaling daadwerkelijk betaald wordt. Er zijn ook heel vaak bestanden kwijt.” (Zorgaanbieder Trivers)

Een ander vertragend element – en tevens een Zwarte Zwaan – komt voort uit het afdammen van de huisartsenroute. Bij de risico’s werd vooral het financiële gevaar van het ‘openstaan’ van deze route benadrukt; vervolgens is daar door Halderberge op ingespeeld door via de positionering van jeugdprofessionals op huisartsenposten zoveel mogelijk via de gemeentelijke toegang te laten verlopen. Een onvoorzien effect van die aanpak is dat het op een kier zetten c.q. sluiten van deze toegangspoort kan leiden tot onnodige vertraging als het gaat om acute gevallen. De hulpbehoevende staat voor een gesloten zij- of achterdeur (de huisarts) en is genooddaakt via de beoogde hoofdingang (de gemeentelijke toegang) naar binnen te gaan. Zo ontstaat hier in feite een *trade-off* tussen zicht en grip (die gegarandeerd wordt door alles via de gemeentelijke toegang te laten verlopen) enerzijds, én snelheid en tijdigheid anderzijds (wat

mogelijk wordt gemaakt door meerdere ‘deuren’ op te laten staan). Hieraan verwant is de praktijk dat de gemeentelijke toegang en de huisartsen onvoldoende communicerende vaten zijn (mede vanwege de eerdergenoemde privacywetgeving). Doordat de verschillende poortwachters gebrekkig in contact staan met elkaar, ligt het gevaar op de loer dat gezinnen zowel via de gemeente als via de huisarts aan jeugdhulp weten te komen. Buiten het ontbreken van samenhang en regie wordt de gemeente *achteraf* geconfronteerd met dubbele kosten. Kortom, het bestaan en openstaan van de huisartsenroute kan niet eenzijdig begrepen worden, maar kent meerdere kanten die onderling op gespannen voet staan met elkaar (dilemma).

Een schrijnende ontwikkeling is het hoge verloop op de zorgmarkt. Er is veel wegtrekkend personeel uit het jeugddomein wat afbreuk doet aan de continuïteit van zorg. Hoe deze Zwarte Zwaan zich verder zal ontfouwen, is nog ongewis, maar de potentiële en veelomvattende impact wekt huiver. De verklaring hiervoor ligt mogelijk deels in de twee volgende Zwarte Zwanen. Allereerst wees de bevroegde jeugdprofessional op de duistere kant van de alom beoogde toegankelijkheid. Toegankelijkheid gaat immers gepaard met de vindbaarheid van hulp. Maar vindbaarheid gaat vervolgens hand in hand met kwetsbaarheid. Als toegankelijke en vindbare toegang ben je letterlijk ‘makkelijk te vinden’. Ingeval van een agressieve ouder kan dat nog wel eens gevoelens van onveiligheid oproepen. Zo blijkt maar weer dat begrippen als vindbaarheid en toegankelijkheid zeker niet onbeladen zijn.

“Wat ik wel een keer zelf heb gevoeld, is dat ik een moeilijke zaak draaide met een agressieve ouder, die hier gewoon woonachtig is. Toen dacht ik, die loopt hier ook gewoon makkelijk binnen. En dat is een andere keerzijde van die hele toegang dichtbij je halen, daarmee voelde die voor mij ook minder beschermend.” (Jeugdprofessional)

Een tweede Zwarte Zwaan heeft van doen met het nieuwe toneel die zich met de decentralisatie heeft opgedrongen. De rolverdeling is zodanig dat jeugdprofessional de zorgaanbieder dient te toetsen. Dit leidt tot veel ongemak bij zorgaanbieders, die deze toetsing door (soms) onvoldoende competente jeugdprofessionals zien als een degradatie van de eigen professionaliteit en autonomie. In combinatie met de toegenomen administratieve lasten klinkt er vanuit de hoek van de zorgaanbieder de nodige onvrede.

Tot slot een interessante Zwarte Zwaan die een logisch gevolg is van de huidige medialogica. Gebeurtenissen elders, die in dit geval gaan over perikelen rondom jeugdzorg, kunnen hun impact sorteren op lokaal beleid. Misstanden in een andere gemeenten leiden al gauw tot (raads)vragen over de eigen lokale situatie. Dit zorgt er onbedoeld en onverwacht voor dat de legitimiteit van lokaal jeugdbeleid (al is het in enige mate) wordt aangetast. Zelfs wanneer de aanleiding totaal niet aan de orde is voor de eigen gemeente. Dat is het werk van de huidige medialogica.

““Door berichtgeving bij Nieuwsuur of Zembla over een jeugdzorgcasus uit Noord-Holland ontstaat het beeld dat het overal zo is. Dat is dan ook beeldbepalend voor de jeugdzorg uit mijn gemeente, ook al geldt het hier helemaal niet.” (Wethouder Jeugd)

De Vooraf Onvoorziene effecten in Halderberge	
Bijvangsten	- Toegenomen keuzevrijheid gezinnen; - Horizontale organisatie jeugdprofessionals; - Arrangementensystematiek (bijvangst regionale samenwerking met kostenbeheersing tot gevolg; - Korte lijntjes tussen actoren, waardoor er minder ruimte is voor zorgmijders om tussen de schotten door te glippen;
Zwarte Zwanen	- Medialogica (gebeurtenissen elders) tast legitimiteit lokaal jeugdbeleid aan; - Wegtrekkend personeel uit jeugddomein; - Belettende werking privacywetgeving op integraal, ontschot werken en onderlinge transparantie; - De duistere kant van toegankelijkheid (vindbaarheid = kwetsbaarheid; - Divergente ritmiek gemeentelijke systemen en zorgpraktijk; - Geüniformeerde verscheidenheid (paradox); <i>zelfde procedure wordt toegepast voor uiteenlopende zorgvragen</i>; - Wachtlijstparadox - (Gevoelde) degradatie professionaliteit en autonomie zorgaanbieder vanwege toegenomen administratieve lasten en toetsing door (onvoldoende competente) jeugdprofessional; - Rammelende <i>backoffice</i> leidt tot vertragingen in het zorgtraject; - Onnodige vertraging rondom acute gevallen door afdammen huisartsenroute; - Gemeentelijke toegang en huisartsenroute onvoldoende communicerende vaten, onder meer vanwege privacywetgeving, leidend tot verrassingen zoals dubbele kosten.

3. De systeemhouding

1. Verhouding tot de omgeving

Interactie toegang-omgeving

Halderberge articuleert de ambitie om de samenwerking met de omgeving aan te gaan; er moet een wisselwerking zijn tussen signalen uit de samenleving en gemeentelijke standpunten. Stakeholders uit de omgeving zijn onder meer de zorgaanbieders, de wijkzusters, huis- en jeugdartsen, de jeugdgezondheidszorg, leerplichtambtenaren, kinderopvanginstellingen, maatschappelijk werk, de wijkagenten en jongerenwerker. Bovendien zijn de jeugdprofessionals (in dienst van de gemeente) ingebed in de vindplaatsen, zoals huisartsenpraktijken en scholen. Andere actoren waarmee de wijkteams interacteren zijn verenigingen, de GGD, het Veiligheidshuis, maar ook allerhande vrijwilligers en natuurlijk de

gezinnen zelf. Dat gebeurt op intensieve en frequente basis; onder meer in de vorm van ‘zorgadviesoverleggen’ en ‘casusoverleggen’, waarbij de verschillende partijen aansluiten. Zorgaanbieders worden ook betrokken in de gezamenlijke zoektocht naar innovatie.

Meewegen en/of persisteren

De gemeente hecht veel waarde aan het belang van communicatie en samenspel met de omgeving. Halderberge staat daarbij open voor signalen en tracht de omgeving proactief te betrekken:

“Er zal worden samengewerkt met aanbieders om de informatie zo goed mogelijk bij de verschillende doelgroepen te laten landen. Een ander onderdeel van communicatie is het betrekken van aanbieders, maatschappelijke partners en cliëntenorganisaties in het beleidstraject.”. (Voorstel tot (her)inrichting toegang sociaal domein in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein)

Deze vormen van inclusie en bediening van het netwerk maakt meebewegen mogelijk. Reeds zijn er ambities uitgesproken om relaties met het veld te intensiveren. Ook door de zorgaanbieder wordt onderkend dat er sprake is van een verstandhouding met de gemeente, waarin ze elkaar wederzijds opzoeken. Zo erkent ook de huisarts dat de toegang sensitief is voor signalen uit de omgeving en deze daadwerkelijk oppakt:

“Als wij problemen aankaarten, loop ik daar naar binnen en wordt het adequaat opgenomen. Hetzij door de jeugdprofessional direct, hetzij door haar collega die dat doorgeeft.” (Huisarts Halderberge)

De behoudzucht in het stelsel zit hem volgens de wethouder vooral in de omgeving zelf: aanbieders die niet mee-transformeren – en zich hoofdzakelijk bezigen met de instandhouding van de eigen organisatie – én het onderwijs dat nog te veel in het oude paradigma denkt: *“van 9 tot 3 is hij van ons en daarbuiten is hij van jullie”*. De veranderingsgezindheid van de gemeentelijke toegang zit hem voornamelijk in de transformatieopgave, de ambities tot innovaties en het meekrijgen van de omgeving in die lijn. Organisatorisch gezien doet Halderberge voornamelijk aan *learning-by-doing*; praktijken die niet werken, zoals het werken met spreekuren, worden vervangen voor nieuwe werkwijzen die vervolgens weer getoetst worden. Zo wordt er geschakeld naar gelang de wijze waarop de omgeving reageert op de werkwijze van de gemeente. De beleidsmedewerker jeugd geeft echter aan dat het meebewegen geen doel op zich is, maar een handeling moet zijn tegen de achtergrond van een gemeenschappelijk vertrekpunt:

“maar wel passend binnen de visie en kaders die je met elkaar afspreekt hé. Dus je kunt meebewegen tot je een ons weegt, maar dat heeft ook geen zin, want je moet wel dat gezamenlijk doel voor ogen houden. En door met elkaar in gesprek te blijven ga je

met z'n allen die kant op. Maar als je niet in gesprek blijft dan gaat de een links en de ander rechts en ben je elkaar kwijt.” (Beleidsmedewerker jeugd)

Meebewegen dus, maar zonder de onderliggende doelstellingen uit het oog te verliezen, en daarbij het netwerk zoveel mogelijk te koersen. Zo heeft Halderberge, evenals Goes, geanticipeerd op uitwassen van de huisartsenroute door het positioneren van jeugdprofessionals op de huisartsenposten. Een andere vorm van meebewegen is het aanstellen van een interne *meedenkcoach*:

“Gaandeweg ontdekte de gemeente en wijzelf dat we een gat kregen in de 18-/18+ doelgroep, omdat ze nu eigenlijk zeggen dat ik bij 18 gelijk moet stoppen en Wmo het over moet pakken. Wmo was nog niet heel erg bekend met die jonge doelgroep, dus zodoende kreeg je een gat. Toen is die meedenkcoach ontstaan, daar hebben ze eigenlijk wel gelijk op ingesprongen en we hebben nu Irma van der Klok, die dat gedeelte oppakt en een functie erbij heeft. Dus in die zin hebben ze wel meebewogen en gelijk antwoord gegeven op dat gat wat er ontstond.”. (Jeugdprofessional Halderberge)

Thans wordt de functie van meedenkcoach uitgebreid in formatie, maar tevens in functie; ook schuldhulpverlening wordt er nu bij betrokken. Daarmee overbrugt het de problematiek die zich afspeelt op het kruispunt van de verschillende (zorg)disciplines. De inzet van een dergelijke grensomspanner (*‘boundary spanner’*) past uitstekend in de beoogde integraliteit binnen het Sociaal Domein.

Het includeren van unusual suspects

De wethouder jeugd is voornemens om het informele veld, waar voornamelijk het verenigingsleven onderdeel van uitmaakt, als *unusual suspect* meer te gaan betrekken. Hier valt bij uitstek winst te behalen om meer bewustwording te creëren en de signaleringsfunctie aan te scherpen. Derhalve is een structurele inbedding in het stelsel gewenst. Doordat de keuzevrijheid primair bij de gezinnen is belegd, krijgen ook kleinere zorgpartijen – die vermoedelijk meer flexibiliteit en prestatiedrang hebben – een kans om het zorgveld te betreden.

De organisatie of het netwerk centraal

De open houding van het systeem vertaalt zich al in de organisatievorm zelve; door te werken met wijkteams worden lokale netwerken opgetuigd waarbinnen de lijnen kort zijn, wat essentieel is om goed te kunnen signaleren en schakelen. De toegangsvariant van Halderberge is zo gezien een netwerkgerichte aanpak op zichzelf. Bovendien komt de organisatie als vertrekpunt nemen niet ten goede aan de zorg:

“Want anders stap je in de valkuil dat je je toegang heel aanbodgericht organiseert. En daar moet je voor waken.”. (Wethouder jeugd)

Door de bevraagde huisarts wordt de ‘netwerkgevoeligheid’ van Halderberge bovendien geprezen.

Slotsom: een open- of gesloten systeem?

Halderberge kan worden gekwalificeerd als een open systeem. De interactie met de omgeving vindt plaats op een intensieve en frequente basis. De noodzaak tot meebewegen wordt onderstreept en gepraktiseerd door in te zetten op goede communicatie met de omgeving. Echter, de bewegingsruimte wordt wel ingekaderd door de gezamenlijke kaders en visie die zijn vastgesteld. Thans zit de behoudzucht volgens de ondervraagden met name in de omgeving zelf; de actoren in het veld schromen nog te veel om ook elkaar op te zoeken. De gemeente Halderberge zelf werd daarentegen wél gekwalificeerd als een netwerkgerichte organisatie; dat is mede te danken aan de keuze om met wijkteams te werken (wat op zichzelf al ‘netwerkjes’ zijn).

Criteria	Aanwezigheid
Interactie met omgeving	<i>Frequent en intensief met een breed pallet aan actoren</i>
Meebewegen vs. Persisteren	<i>Meebewegen, maar binnen de gezamenlijke kaders en visies</i>
Inclusie unusual suspects	<i>Ja, in zekere mate</i>
Netwerkgericht vs. Organisatiegericht	<i>Netwerkgericht (mede dankzij gekozen toegangsvariant)</i>
<u>Open of gesloten systeem?</u>	In het licht van het bovenstaande kan hier gesproken worden van een Open Systeem

2. Voorbereid op verrassingen

Fragiliserende elementen

Mogelijk gaat er een fragiliserende werking uit van de *arrangementensystematiek* die binnen de jeugdhulpregio West-Brabant-West wordt gehanteerd. Door het hulpaanbod te rangschikken naar de intensiteit en aard van de zorg én daar vaste bedragen aan te koppelen, wordt getracht om aan kostenbeheersing te doen. Daarin ligt echter het risico besloten dat de passende zorg niet binnen dat budget gerealiseerd kan worden, waardoor de kosten uiteindelijk juist toe zullen nemen. Met andere woorden, de zorgvraag laat zich niet vangen in de mal van arrangementensystematiek.

Volgens de zorgaanbieder heeft de gemeente zichzelf op een kennisachterstand gezet door tijdens de voorbereidingen op de decentralisaties zorgverzekeraars niet mee te nemen; deze groep heeft jarenlang effectstudies gedaan en daar beheersmaatregelen op afgericht.

“Een heleboel zaken waren bij zorgverzekeraars al bekend en uitgekristalliseerd; die zaken leken voor gemeenten allemaal nieuw te zijn.” (Zorgaanbieder Trivers)

Door deze bestaande kennis niet te benutten, maakt Halderberge zich kwetsbaarder voor risico's die de zorgverzekeraars mogelijk al lang geïdentificeerd hebben. Doordat Halderberge zich van deze kennis heeft onthouden, hebben ze zichzelf feitelijk gefragiliseerd.

Robuustificerende elementen

Budgettair gezien omschrijft de gemeente de voorbereiding als volgt:

“Tot slot is er sprake van een open einde regeling. Dit vereist budgetbewaking om tijdig het beleid aan te passen of extra budget vrij te maken.” (Voorstel tot (her)inrichting toegang sociaal domein in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein)

Dit indiceert een soort *wendbare robuustheid*; er zijn extra gelden beschikbaar, maar deze worden pas aangewend als de noodzaak zich daartoe aandient. Je zou in dat licht kunnen spreken van een *slapende reservé* (die ontwaakt wordt wanneer het primaire budget ontoereikend blijkt, dan wel wanneer zich onverwachte risico's voordoen). Ook is de organisatie gestut met extra capaciteit in de vorm van personeel (jeugdprofessionals). Meer concreet: de personele voorbereiding van de wijkteams is geregeld via Spring!; een organisatie die de jeugdprofessionals voor heel de regio West-Brabant-West levert. Bij ziekte zorgt Spring! voor een nieuwe jeugdprofessional. Dit is een vorm van robuustheid die de gemeente weerbaar maakt tegen verrassingen. Overigens bewaakt Spring! tevens de kwaliteit van de jeugdprofessionals via stelselmatige (bij)scholing. De tijdigheid van de vervanging van jeugdprofessionals wordt echter weersproken door de bevraagde zorgaanbieder:

“Als er iemand uitvalt, dan valt er ook echt wel iemand uit. En dan is er niet zomaar vervanging, of daar blijven dingen liggen.” (Zorgaanbieder Trivers)

Dat doet op zijn beurt weer afbreuk aan het vermogen van Halderberge om klappen op te vangen; ontijdige vervanging kan grote risico's met zich meebrengen. Dit signaal krijgt bijval vanuit de bevraagde huisarts:

“Ja, om eerlijk te zijn. Ik weet wel dat de jeugdprofessional nu ziek is, ik weet niet wat ze heeft, maar die zit nu al enige tijd ziek thuis. Dus, ik weet niet of ze dan overwerkt is of niet. Maar dat weet ik niet.” (Huisarts Halderberge)

Door deze nuance op de personele robuustheid van Halderberge kan deze ontijdige vervanging beter als fragiliserend element worden begrepen (opgenomen in overzicht).

Zeker noemenswaardig in het licht van robuustheid is het regionale solidariteitsbeginsel binnen West-Brabant-West, waarbij de participerende gemeenten opdraaien voor elkaars financiële perikelen. Wanneer de gemeenten worden geconfronteerd met een Zwarte Zwaan vormt dit beginsel een financiële ondervanging. Echter, eerder werd het solidariteitsbeginsel geduid als *risicovolle beheersmaatregel*, waarmee het tegelijkertijd een *fragiliserende* werking kan hebben (ook opgenomen in overzicht).

Antifragiliserende elementen

Halderberge schrijft zichzelf de volgende grondhouding voor:

“werkendeweg leren samen met het veld.”. (Voorstel tot (her)inrichting toegang sociaal domein in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein)

Daarin ligt naast het stukje samenwerking ook een attitude van *trial-and-error* besloten, wat het durven maken van fouten impliceert. Door ‘het veld’ daarbij te betrekken wordt bovendien het blikveld verbreedt, waardoor meer signalen de oppervlakte bereiken. Om inhoudelijke risico’s te kunnen pareren, is tevens ingezet op korte lijnen tussen beleid, uitvoering en bestuur. Ook wordt het leervermogen vergroot door aan *intervisie* te doen tussen de wijkteams. Zo kunnen zij van elkaar leren en hun praktijken verfijnen. Om in te kunnen spelen op de onvoorspelbare verrassingen zegt de beleidsambtenaar dat het noodzakelijk is *“de basis op orde te hebben”* (wat enigszins verband houdt met robuustheid). Vervolgens is het zaak om uit zulke gebeurtenissen lering te trekken, aldus de ambtenaar.

De eerdergenoemde *meedenkcoach* – de grensomspanner die op de intersectie van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet orkestreert – is een antifragiel voorbeeld van acteren op gevonden hiaten in het beleid. Wanneer de gemeente bepaalde zorg niet ingekocht blijkt te hebben, wordt er eveneens ad hoc gehandeld:

“Als dat zich voordoet en ik kom bij mijn kwaliteitsmedewerkers en zeg ‘dit en dit heb ik nodig, maar het is niet ingekocht’, dan vind ik wel dat ze daar, en dat bedoel ik dan ook met dat burgergericht, gelijk op moeten acteren.”. (Jeugdprofessional Halderberge)

Modus	Aanwezigheid
Fragiliteit	<i>Begrenzing arrangementensystematiek</i> (maar daar wordt omheen gewerkt (zie volgende paragraaf)) <i>Ontijdige vervanging jeugdprofessionals</i> <i>Risicovol aspect solidariteitsbeginsel</i>
Robuustheid	<i>Lokale reserve</i>

	<i>Regionaal solidariteitsbeginsel (let op: risicovolle beheersmaatregel)</i> <i>Personele robuustheid via extra capaciteit</i>
Antifragiliteit	<i>Werkendeweg leren (trial-and-error) (aanstellen ‘meedenkcoach’)</i> <i>Leervermogen vergroten door intervisie wijkteams en betrekken omgeving</i>

3. De systeemhouding

Rigiditeit-flexibiliteit regels en procedures & de ruimte voor toeval en verrassingen

Volgend citaat geeft de beleidsvisie van Halderberge aan op de positie van regels en procedures in verhouding tot de zorgverlening:

“We streven naar een eenvoudig stelsel zonder overbodige regels. Van iedere beschikbare euro moet een zo groot mogelijk deel ook echt aan zorg en ondersteuning besteed worden en niet aan regels, protocollen en verantwoording. Onze sturing richten we op kwaliteit en effectiviteit en we meten op basis van klanttevredenheid en resultaten. Zorgaanbieders krijgen als professionals de ruimte op basis van het principe ‘high trust, high penalty’, maar we zijn ons daarbij altijd bewust van de tegenstrijdige belangen die er soms zijn tussen de gemeente als overheid en opdrachtgever en de zorgaanbieders als ondernemer en opdrachtnemer.”. (Voorstel tot (her)inrichting toegang sociaal domein in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein)

Met andere woorden, niet de regels, maar de autonomie van de professional is leidend. De wethouder geeft echter aan dat de regels en procedures als strak ervaren kunnen worden, omdat onder iedere keuze budgetoverwegingen hangen. Wat meer flexibiliteit behoeft, is de *backoffice*, die zich hoofdzakelijk richt op de rechtmatigheid. In hoeverre daarin flexibiliteit gevonden kan worden, is afhankelijk van de discretionaire ruimte die medewerkers al dan niet (durven te) nemen.

“En ik probeer wel heel erg die ruimte te geven als bestuurder, in ieder geval aan de mensen die daar uitvoering aan geven, om soms ook wel even over paden heen te denken en gewoon te doen in het belang van het kind”. (Wethouder jeugd)

Oftewel, waar formeel barricades liggen, daar ontsluit de organisatiecultuur de ruimte om te kunnen handelen. De spanning tussen rechtmatigheid en de ‘situationaliteit’ vergt adaptief vermogen van het personeel; de regels werken belemmerend, maar als de situatie daarom vraagt wordt afwijking van de regels ontzien. De beleidsmedewerker geeft evenwel toe dat de processen momenteel te veel tijd in beslag nemen, wat ten koste gaat van de tijd die aan zorg besteed kan worden. Ook blijkt uit een regionale evaluatie dat de aanbieders te veel

administratieve ballast ervaren. Complete starheid vanuit de gemeentelijke toegang is echter onmogelijk vanwege het maatwerkprincipe; dat geeft ruimte om enigszins in te spelen op de rol van toeval en verrassingen, omdat iedere casus om zijn eigen aanpak vraagt.

Een kritisch geluid klinkt vanuit de bevraagde jeugdprofessional, die de gemeentelijke procedures en regels als star en onnodig traag typeert. Zo wordt er nog met papier gewerkt en blijven bepaalde documenten soms te lang op bepaalde bureaus liggen. Echter, binnen de bureaucratische begrenzingsen wordt – zoals de wethouder ook toejuicht – wel de ruimte gezocht:

“Ja, ik vind wel dat we, en vooral met de kwaliteitsmedewerker van jeugd, die komt ook uit de jeugdzorg, proberen we wel op maat, als het zich voordoet, de ruimte en mazen op te zoeken om toch maar binnen de kaders het beste ervan te maken. Helaas zijn er nu eenmaal strakke, juridische eisen.” (Jeugdprofessional Halderberge)

Tegelijkertijd is die ruimte om in te spelen op de rol van toeval en verrassingen, ondanks het maatwerkprincipe, volgens de jeugdprofessional ontoereikend:

“Ik vind niet dat daar rekening mee gehouden wordt; wat ik soms nodig hebt, is dat een ouder een gezinsplan ondertekent en die een uur later naar de zorgaanbieder kan. En dit plan niet weet ik veel waar allemaal langs moet. Daar is geen rekening mee gehouden vind ik, ze zijn het ook niet gewend. Dingen kunnen simpelweg niet altijd gaan via elk stapje dat je bedenkt. Want soms hebben dingen gewoon haast, of is er sprake van onveiligheid, en dat je dan even wilt doorpakken, wat ook wel in ons karakter zit als hulpverleners, dat wordt moeilijk.” (Jeugdprofessional Halderberge)

In dat licht zijn de gemeentelijke regels en procedures eerder vertragend dan ondersteunend.

“We zeiden op een gegeven moment ook tegen de cliënt ‘meld je niet, app me gewoon als je er bent’ en dan pak ik hem gewoon letterlijk aan, het gezinsplan. Maar zelfs dat werd op een gegeven moment onderschept, dat het niet mocht en geregistreerd moest worden. We proberen creatief te zijn, maar dat lukt niet altijd.” (Jeugdprofessional Halderberge)

Deze problematiek wordt ook door de zorgaanbieder ervaren; de backoffice stukt en de gemeentelijke procedures werken vertragend. Wél wordt door deze respondent positief gesproken over de wijze waarop Halderberge met de arrangementensystematiek omspringt:

“Halderberge is overwegend flexibel. Nou dat komt tot uiting dat in 2018 een verandering is doorgevoerd van ‘er mag niet gestapeld worden’. Gestapeld in arrangementen, dus je hebt één arrangement, er mag niet gestapeld worden. Daarin merk je dat Halderberge daar vrij flexibel mee omgaat, dus dat die dat niet zo strak hanteert, want als je zegt dit is nodig én dat is nodig, dan moet je wel stapelen. En dan

kan er gestapeld worden en dat doen ze ook. Terwijl er ook andere gemeentes zijn die zeggen, we stappelen niet, punt.”.

Volgens de huisarts wordt de flexibiliteit van de toegang hoofdzakelijk ondermijnd door de overdruk in het achterliggende veld:

“Nou ja, als iets spoed heeft of weet ik veel wat, ernstig is. Dan moet het gauw doorverwezen worden. En dan loopt de jeugdprofessional denk ik tegen de grenzen van de zorg aan. Daar waar zij op kunnen rekenen. Het doorverwijzen van mensen, de GGZ is natuurlijk tot op het bod uitgekleeft.”. (Huisarts Halderberge)

De balans opmaken: het vellen van een systeemoordeel

Ingeval van Halderberge is het wat lastiger een eenduidig oordeel te vellen over de systeemhouding. Hoewel de toegang kan worden gekwalificeerd als een open systeem vertoont deze tekortkomingen op het gebied van de voorbereidingsmechanismen en de complexiteitserkenning rondom de regels en procedures. Zo tekent zich een spanning af tussen het erkennen van de noodzaak tot flexibiliteit en wendbaar enerzijds, én het nog teveel vasthouden aan rechtmatigheid anderzijds (rechtmatigheid vs. situationaliteit). Daarbovenop komt de vertragende werking van de backoffice en het stapsgewijs aflopen van procedures de tijdigheid van interventies niet ten goede. Dat duidt op orde-zoeken in bestaande kaders, waarbij de ritmiek van de zorgvraag te veel uit het oog wordt verloren. Het in de pas blijven met deze ritmiek wordt bovendien bemoeilijkt door de soms ontijdige vervanging van absente jeugdprofessionals. Anderzijds moedigt de organisatiecultuur het aan om langs bureaucratische kaders heen te werken (bijvoorbeeld door wél te stapelen met arrangementen) of werkwijzen te implementeren om deze beter te synchroniseren met de werkpraktijk (het instellen van een meedenkcoach). Zo bezien wordt de gemeentelijke toegang van Halderberge gekenmerkt door zowel ordezoekende- als complexiteitserkennende karakteristieken en is daarmee een hybride tussenvorm.

Criteria	Aanwezigheid
Verhouding t.a.v. omgeving	<i>Open systeem</i>
Voorbereid op Verrassingen	<i>Zowel fragiele, robuuste als antifragiele elementen</i>
Rigiditeit / flexibiliteit regels en procedures	<i>Beoogd flexibel, maar ingesnoerd door budgettaire kaders en rammelende backoffice (spanning rechtmatigheid en situationaliteit)</i>
Ruimte voor toeval en verrassingen	<i>Niet primair, maar aangemoedigd via organisatiecultuur en vanuit maatwerkprincipe</i>

<u>Systeemoordeel</u>	<i>Afgewogen aan bovenstaande criteria kan hier gesproken worden over een hybride tussenvorm, waarin zowel ordezoekende als complexiteitserkennende elementen de toegangsvariant kenmerken</i>
-----------------------	---

Casus III: Woensdrecht

Casusbeschrijving

Woensdrecht is een gemeente gelegen in de provincie Noord-Brabant en telt 21.769 inwoners. Evenals Halderberge maakt het onderdeel uit van de Jeugdhulpregio West-Brabant-West, waarin in totaal negen gemeenten deelnemen (zij kennen dus dezelfde inkoopssystematiek en maken beide gebruik van Spring!). Woensdrecht werkt eveneens met een CJG-model, maar in tegenstelling tot gemeente Goes doen de toegangsmedewerkers (de jeugdprofessionals) wél aan hulpverlening. Hun taak is daarmee tweeledig; enerzijds doen de jeugdprofessionals aan doorgeleiding naar de zorgaanbieder en het bewaken van het zorgtraject, anderzijds bezigen ze zich ook met het verlenen van zorg. De toegang is integraal ingestoken en gestationeerd op een eigen locatie ‘het welzijnscentrum K4’; daarbinnen zijn naast het CJG ook de andere toegangen en een deel van het voorliggend veld gehuisvest. Alvorens de cliënt wordt doorgeleid naar de juiste toegang (CJG (jeugd), Wmo of participatie) vindt een gesprek plaats met een generieke *intaker*.

1. De voorziene effecten

A. Beleidsdoelen

Kenmerkend aan Woensdrecht is dat ze geen ‘eigen’ beleidsplan hebben, maar zich stoelen op het regionale beleidskader van West-Brabant-West. Daardoor zijn de beleidsdoelen vooral een ‘regionale afgeleide’, aangevuld door de doelen zoals gearticuleerd door de respondenten. Een eerste beweging is van zorgen voor naar zorgen dat; oftewel, de verschuiving van de primaire verantwoordelijkheid van de overheid naar die van gezinnen en hun omgeving zelf (analoog aan de verschuiving van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving). Dat hangt samen met het beleidsdoel om meer in te zetten op de zelf- en samenredzaamheid van gezinnen (kijken naar wat men wél in plaats van niet kan). De nieuwe rol die de overheid zich in deze context aanmeet is vooral faciliterend van aard. Een tweede beleidsdoel is om het verlenen van daadwerkelijke zorg zoveel mogelijk te voorkomen en vooral in te zetten op preventie. Dit vanuit het credo ‘beter voorkomen dan genezen’. Daarvoor moet de ‘slag naar voren’ worden gemaakt van de maatwerkvoorzieningen (het achterliggende veld) naar het voorliggende veld. Een volgende beweging die Woensdrecht beoogd is de ondersteuning veel meer systeemgericht organiseren in plaats van individueel. Dat komt neer op de erkenning dat problematiek binnen een gezin zich doorgaans niet beperkt tot een enkel individu, maar vaak verweven is met het systeem waarvan dit individu onderdeel uitmaakt. Het is daarom raadzaam om het systeem in zijn totaliteit te bezien om recht te doen aan de aard van de problematiek. Een vierde kentering die Woensdrecht wilt bewerkstelligen is om de slag van intramuraal naar extramuraal te slaan (*ambulantisering*). Met andere woorden, gezinnen zoveel mogelijk helpen en begeleiden in de eigen leefomgeving en zo min mogelijk klinisch en afgezonderd van de buitenwereld.

Een volgend doel is om de hulp rondten gezinnen zoveel mogelijk sluitend en dekkend te krijgen. Kortom, dat er een integrale samenwerking van de grond komt die ervoor zorgt dat alle lagen van het probleem getackeld worden. Ook wordt er met de toegang beoogd dat deze nabij, toegankelijk en vindbaar is (hoewel die waarden, zoals we eerder zagen, niet vrij van spanningen zijn). Tot slot wil de gemeente inzetten op kostenbeheersing. De kosten moeten niet de pan uit rijzen en zo doelmatig en doeltreffend mogelijk besteed worden aan het realiseren van ‘goede’ zorg.

B. Risico's

Om te beginnen zijn er binnen Woensdrecht vooraf een aantal financiële risico's geïdentificeerd. Allereerst dat door onvoorspelbaar of buitensporig zorggebruik het beschikbare budget wordt overschreden. Dat kan op den duur leiden tot een stringenter beleid, mogelijk ten koste van het zorginhoudelijke aspect. Een tweede financieel risico is van toepassing op gemeenten met een gesloten jeugdzorginstelling, zoals gemeente Woensdrecht. Het is immers zo dat jongeren die een gesloten jeugdzorginstelling betrekken daarmee inwoners worden van de gemeente waarbinnen deze gesitueerd is. Door het bestaan van het *woonplaatsbeginsel* komen de kosten op de rekening van deze gemeente. Deze praktijk geldt voor Woensdrecht en heeft onvermijdelijk financiële consequenties.

“Dat is een absoluut risico hier, omdat je dat niet kunt beïnvloeden. De machtigingen worden afgegeven door een rechtbank, kinderen worden hier geplaatst. We hebben een voorzichtige schatting van wat dat kost, maar dat weet je niet zeker.” (Coördinator CJG)

Een laatste financieel risico is eerder behandeld bij gemeente Halderberge en betreft het *solidariteitsbeginsel* die binnen de jeugdhulpregio West-Brabant-West van toepassing is (en daar maken zowel Halderberge als Woensdrecht onderdeel van uit). Van dit beginsel gaat een onderlinge solidariteit uit; ingeval van grote financiële klappen zullen de participerende gemeenten de noodlottige gemeente bijstaan. Daarmee vormt het solidariteitsbeginsel tegelijkertijd een beheersmaatregel (financieel bijgesprongen worden) als een risico (financieel bij moeten springen), waarmee het geduid kan worden als *risicovolle beheersmaatregel*.

“Als de andere acht gemeenten hun zaakjes niet op orde hebben dan kan dat op enig moment via het solidariteitsbeginsel afgewenteld worden op onze gemeente.” (Coördinator CJG)

Een ander risico is inherent aan het zorgdomein en de inschattingen die daarbij komen kijken. Zo is het een zorginhoudelijk risico dat er door een verkeerde inschatting schade wordt berokkend aan de hulpbehoevende(n). Dat kan zich in de praktijk vertalen in een te lichte

doorverwijzing of behandeling door onvoldoende kennis van het gezin in kwestie. Het is evenwel mogelijk dat er te lichte hulp wordt ingezet doordat de gemeente zich overmatig focust op de financiën; en daardoor minder oog heeft voor het zorginhoudelijke aspect. Een ander geïdentificeerd risico rondom de degradatie van de zorgkwaliteit heeft van doen met de regionale arrangementensystematiek. Door gezette prijzen te verbinden aan de verschillende arrangementen (die weer afhankelijk zijn van de aard en intensiteit van de zorg) worden zorgaanbieders gedwongen de zorg binnen dat budget te realiseren (dat werd eerder vanuit het perspectief van kostenbeheersing als een bijvangst gezien). Vanuit Woensdrecht worden die gezette prijzen juist als risico gezien, omdat deze afbreuk kunnen doen aan de zorgkwaliteit; mocht dat budget gaandeweg tekortschieten, dan is het leveren van de juiste zorg daar niet bij gebaat.

Verder blijft het risico bestaan dat mensen tussen wal en schip vallen; oftewel, dat de passende zorg niet geleverd kan worden, hetzij dat een groep onvoldoende gesignaleerd wordt. Dat raakt in zekere mate aan de overgang van 18- naar 18+, waarin een omslagpunt ligt van de Jeugdwet naar de Wmo. Daar ontstaat nog te vaak een open ruimte waarbinnen de kans bestaat dat jeugdigen uit het oog worden verloren. Een ander interessant risico gaat over de gevolgen van het wegvallen van een jeugdprofessional. Zeker wanneer deze personele leemte niet snel ondervangen kan worden, neemt de *caseload* voor de andere jeugdprofessionals toe én dreigt het gevaar dat lopende processen stagneren. Tot slot kan de komst van jeugdprofessionals en de toenemende inzet op de zelf- en samenredzaamheid van mensen worden gezien als dreiging voor zorgaanbieders; vanuit deze inzet bestaat de kans dat zij (op den duur) minder werk zullen hebben. Vanuit het oogpunt van de zorgaanbieder is een minder prettige ontwikkeling.

De Vooraf Voorziene effecten in Woensdrecht	
Beleidsdoelen	- Van zorgen voor naar zorgen dat (faciliteren); - Van zorg naar preventie (slag naar voren); - Van individuele ondersteuning naar systeemgerichte ondersteuning; - Van intramuraal naar extramuraal (ambulantisering); - Optuigen dekkend zorgnetwerk door samenwerking (samenwerking & integraliteit); - Nabijheid, toegankelijkheid en vindbaarheid toegang; - Kostenbeheersing; - Inzet op zelf- en samenredzaamheid.
Risico's	- Overschrijden budget door onvoorspelbaar of buitensporig zorggebruik; - Zorginhoudelijke risico's, zoals schadeberokkening door verkeerde inschatting hulpvraag (onvoldoende kennis of focus op financiën); - Zorgbehoevende(n) vallen tussen wal en schip; - Wegvallen jeugdprofessional waardoor proces stukt en/of caseload anderen toeneemt; - Overgang 18-/18+ (euvel);

	- Kosten <i>woonplaatsbeginsel</i> gesloten jeugdzorginstelling; - Het solidariteitsbeginsel als risicovolle beheersmaatregel (<i>paradox</i>); - Minder werk zorgaanbieders vanwege zorgverlening door jeugdprofessionals en inzet sociaal netwerk; - Degradatie zorgkwaliteit door druk van tarieven arrangementensystematiek;.
--	--

2. De onvoorziene effecten

C. Bijvangsten

De respondenten wisten een vijftal bijvangsten te benoemen die zich rondom de toegang hebben geopenbaard. Zo heeft de stelselwijziging er allereerst voor gezorgd dat de zorgmarkt gemakkelijker te betreden is voor meerdere soorten aanbieders. Dit heeft er naast een toegenomen keuzevrijheid voor gezorgd dat ook kleine(re) aanbieders in stelling worden gebracht. Niet langer is er sprake van een oligopolie van een aantal grote zorgaanbieders. Een tweede bijvangst is de noodzaak voor deze grote aanbieders om te ‘transformeren’. Door de ‘oude manier van werken’ aan te houden zullen deze organisaties in het licht van de nieuwe situatie op den duur aan bestaansrecht inboeten. Met minder middelen dient er meer bereikt te worden en dat noopt tot innovaties. Bovendien dienen ze nu te wedijveren met kleinere, maar daardoor (vermoedelijk) behendigere zorgaanbieders.

Het solidariteitsbeginsel – die eerder geduid werd als een *risicovolle beheersmaatregel* – draagt echter ook een bijvangst in zich. Juist omdat de participerende gemeenten een beroep op financiële bijstand willen voorkomen, zullen zij een stuk waakzamer zijn. Zo bezien gaat er normerende werking uit van het solidariteitsbeginsel uit die vanuit financieel oogpunt juist wenselijk is. Een andere regionale bijvangst heeft te maken met de onderlinge verschillen tussen gemeenten in organisatievorm en tempo. Het zijn nu precies die verschillen die zorgen voor een grotere collectieve ontwikkelkracht; door deze onderlinge variatie (heterogeniteit) wordt *wederzijds leren* mogelijk gemaakt.

Tot slot werd vanuit de huisartsenhoek een opvallende bijvangst genoemd. Door de komst van de gemeentelijke toegang (CJG) worden huisartsen ontlast in het stukje jeugdhulp. Deze werkverlichting is te danken aan de inzet op de gemeente als primaire toegang.

D. Zwarte Zwanen

Een eerste onvoorzien en onwenselijk effect is de enorme toestroom van jeugdzorg. Daar had gemeente Woensdrecht zowel budgettair als personeel geen rekening mee gehouden. Een Zwarte Zwaan die zich in de uitvoering heeft voorgedaan, betreft de frictie tussen jeugdprofessionals en zorgaanbieders rondom de zorgverlening. De afstemmen tussenbeide gaat niet altijd van het leien dakje. De ontstane perikelen laten zich lezen als moeizame

onderhandelingen (vaak vanwege financiële redenen), zorgaanbieders die jeugdprofessionals beschuldigen van het ‘afpakken’ van werk en gebrekkige communicatie gedurende het zorgtraject. Dat heeft ertoe geleid dat zorgaanbieders bepaalde zorgvormen hebben gestopt vanwege de aanhoudende discussies over de verhouding tussen kwaliteit en kosten.

Ook bij Woensdrecht werd het negatieve imago van de ‘gemeente als zorgverlener’ aangestipt. De overheid geniet nu eenmaal geen sacrale status, waardoor inmenging in een kwetsbaar domein als de zorg al snel wordt betwist. Die huiver is overigens niet voorbehouden aan de samenleving zelf; ook de jeugdprofessionals, de uitvoerders van de gemeentelijke jeugdzorg, geven aan de inbedding in de ‘gemeentewereld’ als moeizaam te ervaren. De discrepantie tussen de zorgwereld – waaruit zij afkomstig zijn – en de gemeentewereld levert nogal eens ongemak en onwennigheid op. Met name de bureaucratische realiteit waarbinnen het verlenen van zorg dient worden ingepast veroorzaakt de nodige wrijving.

Een andere Zwarte Zwaan is de gebrekkige samenwerking met huisartsen binnen Woensdrecht. De gevolgen daarvan zijn al eerder aan bod gekomen. Onvoldoende samenspel met deze toegangspoort leidt tot minder grip op de toestroom via de huisartsenroute en maakt ‘zorgshoppen’ (het via verschillende toegangen ontvangen van zorg) mogelijk. Een aanverwante Zwarte Zwaan vertaalt zich in de gestolde structuren tussen bepaalde zorgaanbieders en huisartsen waarbinnen zorgvragen circuleren.

“Lokale aanbieders hebben lokale lijntjes met lokale artsen. Een aantal jeugdprofessionals komt hier gewoon van buitenaf, dus dat is lastig om te doorbreken.” (Coördinator CJG)

Dat is onwenselijk in die zin dat de keuzevrijheid van gezinnen afneemt en een goed lokaal zorgstelsel gebaat is bij een open samenwerking tussen alle relevante actoren. Tegelijkertijd klinkt vanuit huisartsen de kritiek – door de bevroagde huisarts geduid als Zwarte Zwaan – dat er binnen de gemeentelijke toegang wachtlijsten bestaan, terwijl de huisarts altijd snelheid betracht (vaak kan men dezelfde dag nog terecht).

Scholen hebben sinds de intrede van passend onderwijs er een zekere zorgtaak bijgekregen. Om daaraan tegemoet te komen worden er in samenwerking met zorgaanbieders zorgonderwijsarrangementen ontwikkeld. Daaruit is een situatie ontstaan waarin scholen zelfstandig een bepaald aanbod hebben gecreëerd, waarvan ze de kosten uiteindelijk (via een zorgaanbieder) op de gemeente verhalen. Dat kost niet alleen geld, maar druist ook in tegen het vraaggericht werken wat door de gemeente wordt beoogd.

De Vooraf Onvoorziene effecten in Woensdrecht	
Bijvangsten	- Kleine aanbieders worden in stelling gebracht; - Grote aanbieders worden genoodzaakt tot transformatie om bestaansrecht te behouden; - Normerende werking solidariteitsbeginsel; - Grotere collectieve ontwikkelkracht regio door onderlinge verschillen in organisatie en tempo (<i>wederzijds leren</i>); - Werkverlichting huisartsen door komst CJG.
Zwarte Zwanen	- Enorme toestroom jeugdzorg; - Frictie tussen jeugdprofessionals en zorgaanbieders rondom zorgverlening; - Negatief imago gemeente als zorgverlener; - Moeizame inbedding jeugdprofessionals in gemeentewereld - Onvoldoende samenwerking huisartsen, waardoor minder grip op toestroom huisartsenroute en zorgshoppen - Gestolde structuren tussen bepaalde zorgaanbieders en huisartsen waarbinnen zorgvraag circuleert - Aanbod-creërende scholen; - Zorgaanbieders stoppen met zorgvormen door discussies met gemeente over verhouding kwaliteit en kosten; - Wachtlijsten binnen gemeentelijke toegang (i.t.t. huisartsen).

3. De systeemhouding

1. Verhouding tot de omgeving

Interactie toegang-omgeving

De gemeentelijke toegang is ingebed in een veld met tal van andere actoren. Een deel daarvan zijn de andere toegangspoorten, zoals de huisarts, jeugdarts en medisch specialist. Ook zij kunnen doorverwijzen naar jeugdhulpaanbieders die vallen onder de niet vrij toegankelijke zorg. Andere sleutelactoren zijn de gezinnen zelf, de kinderopvang en peuterspeelzalen, de zorgaanbieders, maatschappelijk werk, welzijnswerk, de scholen, cliëntondersteuners, de woningbouwvereniging en de wijkzuster. Dat contact is intensief en frequent:

“het is wekelijks, dagelijks, zo moet je het wel zien”. (Wethouder Jeugd)

Momenteel wordt er flink geïnvesteerd in het *“leren kennen van elkaar en elkaars taal”* (Teammanager Sociaal Domein). In de onderlinge interactie zijn de lokale noden leidend; de verbindingen worden gezocht om invulling te geven aan de juiste zorg die recht doet aan de *couleur locale*.

Meewegen en/of persisteren

“Het ligt voor de hand dat gemeenten samenwerken met Samenwerkingsverbanden (SWV) van Primair- en Voortgezet Onderwijs (PO en VO). Dit kan bijvoorbeeld bij het signaleren van problemen, het doorverwijzen naar de lokale toegang en het samenwerken bij de

begeleiding van jeugdigen die niet vrij toegankelijke zorg ontvangen. Dit is een proces van ontwikkeling, van transformatie”. (Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017)

Kortom, de intentie wordt uitgesproken om een open, wederzijdse relatie aan te gaan met de omgeving (hier specifiek het onderwijs), waarin gezamenlijke problemen en kansen (transformatie) worden aan- en opgepakt. Dat is een absolute voorwaarde om ‘meebewegen’ mogelijk te maken.

De behoudzucht binnen het systeem zit volgens de wethouder vooral in de zorgaanbieders die onvoldoende transformeren en de gebrekkige onderlinge samenwerking. Als puntje bij paaltje komt, blijven de verschillende partijen toch vooral bij hun eigen organisatie. Dat geldt zowel voor het voorliggende als voor het achterliggende veld. Het zijn nog teveel gesloten structuren, voornamelijk uit angst om te krimpen of aan identiteit in te boeten. Vanuit ‘toegangspunt’ tracht Woensdrecht echter zoveel mogelijk mee te bewegen:

“Wij willen gewoon zoveel mogelijk mensen zo vroeg mogelijk benaderen om zoveel mogelijk problemen te voorkomen. Uhm, dus, oke, nu hebben die toegang puur fysiek in Hoogerheide zitten, en natuurlijk zijn we ook benaderbaar via internet en de telefoon en van alles. Maar wij bereiken nog lang niet iedereen, we moeten er nog veel meer proberen te bereiken. Kijk, dus wat gaan we doen: we gaan naar die kernen zelf toe. Dus wij organiseren in Huijbergen, wij organiseren een toegang in Putte. Kijk, zo probeer je te bewegen als toegang, mee met de vraag van de burger.”.

En die toegangen hoeven volgens de wethouder geen formele instanties te zijn, dat kan ook prima via burgerinitiatieven of de wijkverpleegkundige die zich opwerpt tot aanspreekpunt. Het meebewegen zit hem hier vooral in het differentiëren in toegangsvormen, die niet voorbehouden formeel zijn. Vanuit de beleidsmatige hoek klinken lovende geluiden over hoe de toegang en omgeving informatie delen en gezamenlijk handelen:

“En die eenheid is met name dat we heel erg zien dat het meebewegen met de omgeving, met de behoefte van omgeving, noodzakelijk is. En dat kan zijn een kind, een huisarts, een zorgaanbieder. Dat je die behoefte binnenhoudt, dat je die met elkaar deelt, dat je dan kijkt hoe kunnen we dit verder organiseren. Dus ik denk dat het meebewegen op die manier wordt vormgegeven.” (Teammanager Sociaal Domein)

Over hoe dat meebewegen concreet vorm krijgt, wordt vanuit beleidsmatige hoek een aantal voorbeelden gegeven:

“We zien het terug bij de regisseurstafel. Als een gezin dreigt uitgezet te worden. Meestal heeft het gezin schulden, vaak meer dan dat, en die gezinnen zijn meestal ook wel bekend bij het CJG. Zodra zich dat gaat voordoen, krijgen we op voorhand een seintje van de woningstichting.”. (Beleidsmedewerker jeugd)

Door tijdige en proactieve signalering kunnen problemen beperkt worden en kosten voorkomen. Die aanpak beperkt zich niet tot de woningstichting. Zo trekt ook het waterschap aan de bel als een rekening niet meer betaald wordt.

“En zodra dat opdoemt, komt er een regisseurstafel en de regiehouder zit bij de gemeente. En die nodigt de benodigde stakeholders uit en gaat een plan van aanpak voor het gehele gezin maken.”. (Afdelingshoofd Sociaal Domein)

Hoofdzakelijk is de toegang gericht op meebewegen, dat geluid klinkt ook vanuit het CJG zelf.

“We vinden het in die zin belangrijk om aan te sluiten bij de daadwerkelijke behoeftes van inwoners.”. (Coördinator CJG)

Een voorbeeld van meebewegen ligt in de hoogcomplexe zorg; voor zulke casuïstiek is het aanbieders regionaal verplicht gesteld om de samenwerking op te zoeken met andere zorgaanbieders. Zo wordt tegemoetgekomen aan de complexiteit van bepaalde vraagstukken.

De huisarts daarentegen ervaart het functioneren van de toegang vooral als ondoorzichtig en ontoegankelijk:

“Ik had verwacht dat het meer open zou zijn, dat je drempelloos daar naar binnen kan lopen en dan geholpen wordt. Maar wat ik begrijp is dat als wij wel eens iemand doorverwijzen; dan we doen daar melding van in ons regulier overleg. Vervolgens krijgen we terug ‘ja, daar is geen tijd voor hoor, de werkdruk is hier zo hoog, dat gaat wel een paar weken duren’. Dan heb je de neiging, laat maar zitten ook, dan kan ik het beter zelf doen.” (Huisarts Woensdrecht)

Oftewel, de huisarts ziet de geslotenheid in de beperkte toegankelijkheid vanwege tijdnood en werkdruk. Bovendien heeft de huisarts in de onderlinge communicatie met de toegang zelf aangedrongen op een vast aanspreekpunt. Uiteindelijk is die er gekomen, waardoor de desbetreffende praktijk eenmaal in de 6 weken een overleg heeft met een jeugdprofessional. Dat geldt helaas niet voor alle praktijken:

“Ik heb toevallig afgelopen maandag een huisartsenoverleg gehad van de gemeente Woensdrecht, dat hebben wij iedere maand. Daarin werd nog geklaagd over de slechte communicatie met het CJG door de overige huisartsen. Waarvan ik altijd zeg, maar wij hebben in ieder geval georganiseerd dat we een vast aanspreekpunt hebben.”.

Ingeval van de andere huisartsenpraktijken wordt een soort gelijk overleg dus niet vanuit het CJG zelf geëntameerd. In dat licht is de openheid van de toegang voor verbetering vatbaar. Over het algemeen geeft de geïnterviewde huisarts ook aan dat er weinig communicatie is met het CJG.

Het includeren van unusual suspects

Als bijzondere actoren worden vooral de burgerinitiatieven gezien, zoals ‘zorg om zorg Putte’ en ‘Woensdrecht werkt in Woensdrecht’. Naast de burgerinitiatieven kent de gemeentelijke toegang nog een aantal andere *unusual suspects*: het zorg- en veiligheidshuis, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdzorg Brabant, maar ook zorgcoördinatoren en de leerplichtambtenaar. Bijzonder is dat bovengenoemde burgerinitiatieven een deel van de toegangsfunctie opvangen. Deze ‘informalisering’ van de toegang is bevorderlijk voor de toegankelijkheid.

De organisatie of het netwerk centraal

De bevroegde zorgaanbieder geeft aan dat de gemeente zich een netwerkpartner toont door het organiseren van bijeenkomsten met andere gemeentes en zorginstellingen “*waarin met alle organisaties wordt bekeken hoe we dingen gaan aanpakken en veranderen.*”. Aanbieders worden daarmee ook betrokken in een stukje beleidsvorming, wat getuigt van een *open systeemhouding*. Vanuit de zorgaanbieder wordt Woensdrecht als netwerkgevoelige organisatie gekwalificeerd, maar daarbij wordt wel erkent dat daar noodzaak toe is

“Want binnen het CJG is er niet heel veel wat ze kunnen bieden. In Woensdrecht heb ik wel het idee dat ze een goed zicht hebben op wat er nodig is en wat ze daarbij moeten halen.”. (Zorgaanbieder Klavervier)

Slotsom: een open- of gesloten systeem?

Alles gewogen kan ook in het geval van Woensdrecht gesproken worden van een open systeem. Net als bij de andere gemeenten wordt de behoudzucht vooral in de omgeving aangetroffen. Die vlieger gaat echter niet op voor de bevroegde huisarts. Hij heeft zelf een periodiek overleg met de gemeente geïnitieerd, omdat hij meer voeling wilde houden met de gemeentelijke toegang. Vanuit deze hoek wordt Woensdrecht vooral gekwalificeerd als tamelijk gesloten, gebrekkig communicerende gemeente. Daartegenover wordt vanuit de andere hoeken wel aangegeven dat de interactie met de meeste actoren op intensieve en frequente basis plaatsvindt. Onderlinge lijnen worden ook benut, zoals met het waterschap en de woningbouwvereniging om risicogezinnen snel door te linken naar de toegang. Dat getuigt van de netwerkgevoeligheid van de toegang. Tot slot worden ook meer informele actoren benut om delen van de toegangsfunctie te dekken. Deze meervoudigheid van toegangsmogelijkheden vergroot de toegankelijkheid van het toegangsstelsel van Woensdrecht.

Criteria	Aanwezigheid
Interactie met omgeving	<i>Frequent en intensief met een breed pallet aan actoren</i>
Meebewegen vs. Persisteren	<i>Voornamelijk meebewegen, maar passieve communicatie jegens huisartsen (behoudzucht zit verder voornamelijk in de omgeving zelf)</i>
Inclusie unusual suspects	<i>Ja</i>
Netwerkgericht vs. Organisatiegericht	<i>Netwerkgericht, doch noodzakelijk vanuit beperkt ‘eigen’ aanbod</i>
<u>Open of gesloten systeem?</u>	In het licht van het bovenstaande kan hier gesproken worden van een Open Systeem

2. Voorbereid op verrassingen

Fragiliserende elementen

Evenals gemeente Halderberge ontleent gemeente Woensdrecht haar jeugdprofessionals aan Spring!. Voor een gemeente als Woensdrecht, met een kleine schaalgrootte, zijn de gevolgen van het wegvallen van een jeugdprofessional zeer groot. Het snel en tijdig inschakelen van nieuwe capaciteit blijkt lastig te zijn. Vanuit personeel oogpunt is Woensdrecht onvoldoende gewapend tegen verrassingen.

Robuustificerende elementen

De gemeenten van West-Brabant-West zijn regionaal gewapend tegen buitensporige kosten via het solidariteitsbeginsel. In beginsel draaien gemeenten op voor de kosten van hun eigen inwoners,

“maar bij grote afwijkingen van het budget wordt er onderling verzekerd en verrekend.”. (Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017)

Het bestaan van deze buffer scherpt wel een wederzijdse verantwoordelijkheid,

“Vanuit de keuze voor solidariteit en risicodeling mogen gemeenten elkaar aanspreken op het functioneren van hun voorliggende voorzieningen in relatie tot het gebruik van regionaal ingekochte specialistische zorg.”. (Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017)

Daarmee is het solidariteitsbeginsel een vorm van (financiële) robuustheid, maar wel een die gepaard gaat met risico's voor financieel gezonde gemeenten (eerder werd het beginsel niet voor niets aangeduid als een *risicovolle beheersmaatregel*). Tegelijkertijd zorgt deze risicodeling voor een normerende werking, waarbij gemeenten elkaar aanspreken op de wijze van organiseren. Het solidariteitsbeginsel is zo gezien een ‘*Zwarte Zwanen-buffer*’ waarachter de nodige dynamiek schuilgaat (er gaat zowel een beschermende als bedreigende werking van uit). Woensdrecht werkt daarnaast met een programmabegroting die om de zes weken wordt herzien en getoetst op haalbaarheid.

“En als we tekort hebben, dan hebben we het stelsel van een reserve, met daaronder een reserve. Die hebben we tot nu toe nooit hoeven aan te spreken. Ik sluit niet uit dat dat in de toekomst wellicht kan gebeuren, maar dat weten we niet. En dat is een soort financiële dekking om risico’s met name financieel op te kunnen vangen.”. (Hoofd Sociaal Domein)

Kortom, Woensdrecht heeft zowel lokaal als regionaal voorbereidingen getroffen om eventuele verrassingen te kunnen ondervangen.

Antifragiliserende elementen

Volgend citaat getuigt van een antifragiele grondhouding in het licht van de transitie- en transformatieopgave:

“Dit continue proces van ontwikkelen, leren en innoveren, vraagt om samenwerking met jeugdigen en hun ouders, de huidige en (mogelijke) nieuwe partners en de gemeentelijke organisatie. Partijen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de transitie tot een transformatie te maken. Dit vraagt om een flexibele houding. Er moet ruimte zijn om zaken op basis van voortschrijdend inzicht en praktijkervaring anders in te vullen dan eerder bedacht.”. (Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017)

Een wendbare houding dus, die ruimte laat voor permanente verfijning en aanpassing naar gelang de dynamiek van het veld. Bovendien spreekt Woensdrecht uit ‘fouten te durven maken’ en daar lering uit te trekken:

“Want als je puur uitgaat van risicomijdend gedrag. Dan verandert er niks, dan ga je altijd terug in je stellingen. Dus je moet op een gegeven moment ook kunnen zeggen, ‘nou als we dit doen oké, daar zitten risico’s aan, die moeten we afwegen’. Dus niet naïef ergens inspringen, maar wel goed afwegen, maar uiteindelijk moet je het wel doen. Doen. En dat is wel onze cultuur in Woensdrecht dat we zeggen dat we het ‘gewoon doen’. En we accepteren dan dat er dingen niet goed gaan, dat is ook zo. We accepteren het ook als het misgaat en dat geven we ook toe. ‘Sorry, het is in uw geval niet goed gegaan, we gaan het regelen’.” (Wethouder jeugd)

Het gaat hier met andere woorden om een stukje *learning-by-doing*. Dat vertaalt zich ook in de organisatie, waarbij Woensdrecht bewust een knip heeft aangebracht tussen beleid en uitvoering. Dat laat onverlet dat het communicerende vaten zijn, gericht op continue verbetering en bijstelling van het beleid:

“Zij werken met elkaar samen om alles wat financieel, beleidsmatig op ons afkomt door te vertalen en wat in de uitvoering operationeel fout gaat om dat dan weer bij te stellen in het beleid of in een volgende ronde mee te nemen en daar met zorgaanbieders afspraken over te maken.”. (Beleidsmedewerker jeugd)

Modus	Aanwezigheid
Fragiliteit	<i>Grote gevolgen wegvallen jeugdprofessional Keerzijde van solidariteitsbeginsel</i>
Robuustheid	<i>Beschermende werking solidariteitsbeginsel ('Zwarte Zwanen-buffer') Lokale reservé</i>
Antifragiliteit	<i>Learning-by-doing (fouten durven maken)</i>

3. De systeemhouding

Rigiditeit-flexibiliteit regels en procedures & de ruimte voor toeval en verrassingen

De systeemhouding is af te lezen aan een aantal uitgangspunten die er zijn opgesteld. Zo wordt er niet ingezet op “alles vastleggen in standaard afspraken, zodat hulpverleners weten waar ze aan toe zijn”, maar wel op “samenwerking op basis van vertrouwen, waardoor hulp op maat mogelijk is”. Het is ook niet zozeer de bedoeling om beleid ‘hard’ te implementeren, maar veeleer om de professional te faciliteren in de ruimte om te doen wat nodig is. “Omdat we niet uitgaan van standaardoplossingen, maar van hulp op maat voor ieder gezin, is een reflectieve praktijk voor de professional belangrijk, essentieel om de kwaliteit van de hulp op peil te houden. Daarnaast is het een goede manier om te stimuleren dat professionals blijven zoeken naar creatieve manieren om gezinnen, gebruik makend van de mogelijkheden uit hun omgeving, zo goed mogelijk te ondersteunen.”. Het accent ligt niet op regels en procedures, maar op de flexibiliteit en ruimte van professionals om in te springen op de situatie voorhanden.

Vanuit de bestuurlijke hoek klinkt een ietwat ander geluid. De wethouder omschrijft de regels en procedures namelijk wel als strak, maar “er wordt heel flexibel mee omgegaan”. De ruimte voor toeval en verrassingen binnen de regels en procedures is volgens de wethouder afhankelijk van hoe de individuele professional daarmee omgaat:

“Als die individuele professional zegt ‘helaas, ik onderken dat die regels me nu te strak zitten, maar in het geval van dit kind, doe ik nu dit’. Dan moet hij of zij die ruimte nemen. Die ruimte is er. Alleen, en dat is mijn kritiek op het systeem, sommigen pakken die ruimte niet.”. (Wethouder jeugd)

Derhalve zou de wethouder graag een verandering zien in de grondhouding van verschillende professionals.

De beleidsambtenaren kunnen zich voorstellen dat zorgaanbieders de toegang als strak ervaren; er wordt namelijk strak gestuurd op het budget (vanwege de beperkte omvang). Zo gaat de toegang telkens de discussie aan over de passende zorg en wordt er in eerste instantie

binnen het voorliggend veld gezocht. Bovendien worden zorgvragen die vanuit de huisartsenroute voortkomen allemaal getoetst.

“Daar zijn we best streng in. We staan ook wel bekend als een wat moeilijke gemeente.” (Beleidsmedewerker jeugd).

Toch trachten ze wel flexibel te zijn in hun handelen, zeker als crisissituaties daarom vragen.

“En zeker als er gezien wordt dat de noodzaak om te starten heel hoog is, dan wordt er niet gewacht op het gezinsplan, zeker niet” (Beleidsmedewerker jeugd).

Dat laat echter onverlet dat er bureaucratische elementen zijn die zorginhoudelijk remmend zijn. Zo is een aantal regels en procedures van de gemeentelijke toegang zeer strak, zoals rondom het aanleveren van gegevens voor de monitoring. Er wordt maatwerk betracht, maar de procedures die daaraan voorafgaan zijn heel strak en geüniformeerd. Kortom, ook hier is sprake van *geüniformeerde verscheidenheid*. Dat uit zich onder andere in een regeling dat boven een x bedrag de jeugdprofessional fiat moeten krijgen van hun budgethoudende manager en zelf dus geen akkoord mogen geven. Volgend citaat is eveneens tekenend voor de gemeentelijke attitude:

“Er zijn zorgaanbieders die ervoor kiezen om eerder te beginnen en die hebben dan handtekeningen en data niet. Daar zijn wij dus strak op, dat we ook zeggen wij gaan niet antidateren. Jij kiest ervoor om al te beginnen, maar je papieren niet op orde te hebben. Dan gaan we niet drie maanden naderhand met terugwerkende kracht betalen. Dan moet je zorgen dat je processen intern oke zijn, ook daar zijn wij wel strak in.” (Beleidsmedewerker Sociaal Domein)

Het mogelijke zorginhoudelijke aspect van tijdig handelen wordt zo ondergeschikt gemaakt aan een bureaucratische, administratieve dimensie. Dat getuigt van strakheid én perkt impliciet de mogelijkheid om te acteren op verrassingen in. In de praktijk begint de aanbieder geregeld eerder dan dat de procedures rond zijn;

“Het systeem van de financiering regelen, duurt eigenlijk langer dan je nodig hebt om de zorg te kunnen starten. Een zorgvraag kent per definitie nood, maar het systeem is er eigenlijk op gebouwd dat nog een maand of twee moeten wachten totdat het financieel geregeld is.” (Zorgaanbieder KlaverVier)

En dat levert zo nu en dan discussie met de gemeente op dat de zorgaanbieder nog niet had mogen starten. Zo komt het vaak voor dat zorgtrajecten formeel gezien nog niet mogen starten, maar dat in de praktijk wel gedaan wordt.

De balans opmaken: het vellen van een systeemoordeel

Ingeval van Woensdrecht is het eveneens wat lastiger een eenduidig oordeel te vellen over de systeemhouding. Hoewel de toegang kan worden gekwalificeerd als een open systeem vertoont deze tekortkomingen op het gebied van de voorbereidingsmechanismen en de

complexiteitserkenning rondom de regels en procedures. Wat betreft de voorbereidingsmechanisme is het regionale solidariteitsbeginsel niet vrij van risico's en blijkt de personele robuustheid ondermaats (het wegvallen van een jeugdprofessional leidt tot onevenredige gevolgen). De regels en procedures zijn zodanig strak, dat de bureaucratie nog te veel leidend is in het licht van de organische ontwikkeling die een zorgvraag kenmerkt. Zorgaanbieders voelen zich genoodzaakt te beginnen met het zorgtraject, terwijl er 'formeel' nog geen groenlicht is. Ook intern wordt er door de wethouder aangemoedigd dat jeugdprofessionals meer ruimte nemen om flexibel om te gaan met regels en procedures. Dat wordt echter nog te weinig gedaan. De andere kant van de medaille is dat Woensdrecht de toegang meervoudig heeft ingestoken door ook ruimte te geven aan *bottom-up* initiatieven die zich mengen in de toegangsfunctie van de gemeente. Bovendien worden de lijnen met andere partijen benut om de signaleringsfunctie te versterken. Tot slot meet Woensdrecht zich een antifragiele grondhouding aan: 'gewoon doen' en 'fouten durven te maken' indiceren dat. Zo bezien wordt de gemeentelijke toegang van Halderberge gekenmerkt door zowel ordezoekende- als complexiteitserkennende karakteristieken en is daarmee een hybride tussenvorm.

Criteria	Aanwezigheid
Verhouding t.a.v. omgeving	<i>Open systeem</i>
Voorbereid op Verrassingen	<i>Fragiele, robuuste en antifragiele elementen</i>
Rigiditeit / flexibiliteit regels en procedures	<i>Rigide, maar flexibiliteit van jeugdprofessional verwacht (echter, geüniformeerde verscheidenheid én gevoeld primaat van bureaucratie t.o.v. zorgvraag)</i>
Ruimte voor toeval en verrassingen	<i>Enigszins, bij crisisgeval wordt wel snelheid betracht, maar afhankelijk van ruimte die jeugdprofessional neemt</i>
<u>Systeemoordeel</u>	<i>Afgewogen aan bovenstaande criteria kan hier gesproken worden over een hybride tussenvorm, waarin zowel ordezoekende als complexiteitserkennende elementen de toegangsvariant kenmerken</i>

VI. Conclusies

De premisse van dit onderzoek was dat het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door complexiteit. Zoals gebleken is die werkelijkheid onverminderd van toepassing op het jeugddomein. Vanuit een meervoudig perspectief is er een inventarisatie gedaan naar de effecten van een drietal toegangsvarianten. In het verlengde daarvan is een poging gedaan om de verschillende toegangen als systeem te beoordelen. In dit hoofdstuk zullen voornamelijk de sprekende overeenkomsten en verschillen worden opgetekend. Omdat de resultaten (vorige hoofdstuk) een uitgebreide beschrijving geven van de afzonderlijke gemeenten, zullen de conclusies zich toespitsen op een meer vergelijkende analyse. De deelvragen zullen hier stapsgewijs worden beantwoord en uitmonden in een antwoord op de hoofdvraag, waarin wordt getracht de effecten en systeemhouding aan elkaar te koppelen.

Deelvraag I: *Welke effecten werden vooraf voorzien binnen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht (beleidsdoelen en risico's)?*



Opvallende overeenkomsten

A. Beleidsdoelen

De gemeenten vertonen voornamelijk overeenkomsten in de doelen die zij nastreven. Zo wordt werk gemaakt van een toegang die vindbaar, toegankelijk en nabij is. Deze waarden, die in eerste oogopslag spanningsvrij lijken, vormen belangrijk succescriteria voor de drie onderzochte toegangen. Eveneens delen zij de ambitie om de welbekende 'slag naar voren' te maken; oftewel, meer in te zetten op preventie (gestoeld op het credo 'beter voorkomen dan genezen'). Mede om de kosten terug te dringen en duurdere, specialistische zorg te voorkomen. Ook wordt door de drie gemeenten de 'verschuiving van verantwoordelijkheid' geaccentueerd. Daarbij is niet langer de paternalistische verzorgingsstaat de primaire verantwoordelijke voor het welzijn van mensen, maar wordt er meer ingestoken op de eigen verantwoordelijkheid van

mensen (*zelfredzaamheid*) en de veerkracht van hun sociale netwerk (*samenredzaamheid*). Vanuit de overheid wordt – als zwaarwegend motief achter de drie decentralisaties – meer integraliteit betracht. Beoogd wordt om problemen niet langer ‘op te knippen’ in verschillende delen die separaat worden aangevlogen, maar om de gezinssituatie meer systemisch te bezien (juist door over de verschillende wetten ‘heen te kijken’). Dat vertaalt zich bovendien door in de doelstelling om de partijen in het veld (waaronder onderwijs, zorgaanbieders en huisartsen vallen) tot samenwerking te bewegen en zo de bestaande kokers te ontmantelen. Dit alles tegen de achtergrond van een voorgenomen kostenbeheersing, als belangrijke beweegreden om tot de in 2015 ingezette stelselwijzing te komen. Daarbij is het tot slot te bedoeling om mensen veel meer te begeleiden in hun leefomgeving en veel minder achter gesloten deuren (een trend die geregeld wordt aangeduid als de ‘*ambulantisering*’).

B. Risico’s

Alle drie de gemeenten sneden – hetzij in andere bewoordingen – de spanning aan tussen budgetbeheersing en zorgkwaliteit. Daarbij ligt het risico op de loer dat vanwege budgetoverwegingen het zorginhoudelijke aspect meer naar de achtergrond wordt verdrongen. In dat licht wordt de doelstelling om ‘passende hulp’ te indiceren en verlenen ondergeschikt gemaakt aan de doelstelling om de kosten te beheersen. Hier staan twee publieke waarden met elkaar op gespannen voet. De resultaten boden daarnaast de mogelijkheid om het begrip ‘toegankelijkheid’ te ontleden en van meer diepgang te voorzien. Toegankelijkheid laat zich begrijpen als een onbetwistbare waarde, maar dat is bedrieglijk. Enerzijds zorgt de toegankelijkheid er namelijk voor dat de weg naar jeugdhulp makkelijker wordt gevonden, waardoor meer hulpvragen zich aandienen en daardoor een onvoorspelbaar en onevenredig beroep gedaan wordt op het beschikbare budget. Hier wordt een verknoping tussen een zorginhoudelijk doel (zoveel mogelijk hulpbehoevenden ten dienste staan en opsporen) en een financieel risico (een overmatige druk op het budget) zichtbaar. Zo bezien wordt een ‘beoogd doel’ gedwarsboomd door een ‘inherent risico’; een toegang kan nog zoveel hulpgevallen opdiepen, maar als het budget daartoe ontoereikend is, zijn deze mensen vooralsnog niet geholpen. Dat is een interessante paradox, waarbij het bereiken van een doelstelling gepaard gaat met een risico dat de daadwerkelijke verwezenlijking van deze doelstelling verhindert.

Tegelijkertijd heeft toegankelijkheid nog een ander gezicht. Zo kan de ogenschijnlijke toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de toegang tot jeugdzorg juist de grootste barricade opwerpen. Het stationeren van je gemeentelijke toegang op een vindbare plaats – zoals het gemeentehuis of een andere openbare locatie – oogt initieel toegankelijk. Echter, juist het ontbreken van anonimiteit, wat al snel in het verlengde ligt van toegankelijkheid, veroorzaakt de meeste schroom om jeugdhulp op te zoeken. Deze ‘*toegankelijkheidsparadox*’ (iets wat té

toegankelijk is, wordt juist ervaren als ontoegankelijk) draagt het risico met zich mee dat hulpbehoevende gezinnen onzichtbaar blijven. De huisarts, waar iedereen komt met een probleem, maar het meestal niet zichtbaar is wat de aard van dat probleem is, weet deze noodzakelijk anonimiteit zodoende wel te borgen.

Een ander gedeeld risico is het openstaan van de huisartsenroute als ‘nevenpoort’. Doordat de mogelijkheid bestaat om óók jeugdhulp te verkrijgen via de huisarts ontglipt een deel van het zicht zich aan de gemeentelijke toegang. Hoewel het de toegankelijkheid (wellicht) ten goede komt, verliest de gemeente haar grip op het budget; het risico bestaat dat huisartsen voorbarig doorverwijzen naar dure, specialistische zorg, waarvan de gemeente achteraf de rekening gepresenteerd krijgt. De meervoudigheid van toegangen die het stelsel mogelijk maakt, kent zo ook een schaduwzijde. Tot slot hebben alle drie de gemeenten de angst uitgesproken dat het welslagen van de transformatie mogelijk belemmerd wordt door hun omgeving. Het functioneren van het (lokale) zorgstelsel is afhankelijk van vele interdependenties tussen allerhande partijen. Als deze actoren onvoldoende meebewegen, zal dat de snelheid van de transformatie afremmen en tegenwerken.

Vermeldenswaardige verschillen

A. Beleidsdoelen

Niet van toepassing.

B. Risico's

Naast overeenkomsten zijn er ook een aantal verschillen op te maken die gekoppeld kunnen worden aan de verschillende toegangsvarianten. Zo kent het toegangsmodel van gemeente Goes geen ‘eigen’ jeugdprofessionals; daarvoor zijn ze afhankelijk van de zorgaanbieders waarmee ze samenwerken. Dat zorgt weliswaar voor een heldere scheiding tussen regie en hulpverlening, maar leidt eveneens tot een aantal risico's. Allereerst leidt het tot een zekere *kennisasymmetrie* ten opzichte van de uitvoerende zorgaanbieders. Ten tweede – én in het verlengde van het eerste – bestaat het gevaar dat de jeugdprofessionals té organisatiegericht en aanbodgericht werken. Doordat zij zijn verbonden aan een zorgorganisatie is het verleidelijk om louter door te verwijzen naar ‘zichzelf’ en het *zorgaanbod* van deze organisatie als vertrekpunt te nemen in plaats van de *hulpvraag*. Dit leidt tot gesloten structuren waartussen onvoldoende doorstroom plaatsvindt; bepaalde hulpvragen blijven bijvoorbeeld te lang hangen in het voorliggend veld, terwijl opschaling naar meer specialistische hulp al lang nodig is. Tot slot snoert het ontbreken van eigen hulpverleners de wendbaarheid van Goes in. Indien zich eventuele witte vlekken in het zorgaanbod voordoen, zijn er geen jeugdprofessionals die dit euvel tijdelijk kunnen overbruggen wanneer er geen geschikte zorgaanbieder is.

Halderberge en Woensdrecht verschillen op hun beurt van Goes doordat hun regionale inbedding in West-Brabant-West belangrijke implicaties heeft voor hun lokale uitvoering. Zo kent deze jeugdhulpregio het *solidariteitsbeginsel*. Dat houdt simpelweg in dat wanneer één van de participerende gemeente in financieel zwaar weer verkeert, de andere gemeenten deze noodlottige gemeenten bijspringen. Hoewel dit een beheersmaatregel is om eventuele Zwarte Zwanen te kunnen ondervangen, vormt het tegelijkertijd een risico; de gemeenten waarop financieel een beroep wordt gedaan, worden namelijk getroffen in hun portemonnee. Derhalve kan dit beginsel begrepen worden als een *risicovolle beheersmaatregel*. Een andere regionale aangelegenheid is de inhuur van de gemeentelijke jeugdprofessionals via de organisatie Spring!. Hoewel dat allerlei efficiencyvoordelen oplevert, leidt het in de praktijk ook tot een personeel risico. De tijdigheid van de vervanging bij absentie van een jeugdprofessional blijkt namelijk gebrekkig. Voor relatief kleine gemeenten als Halderberge en Woensdrecht kan het wegvallen van een jeugdprofessional grote gevolgen hebben. De *caseload* van deze jeugdprofessional wordt namelijk afgewenteld op zijn of haar collega's met alle gevolgen van dien (overbelasting jeugdprofessionals en ontstaan wachtlijsten).

Deelvraag II: Welke effecten werden vooraf niet voorzien binnen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht (Zwarte Zwanen en bijvangsten)?



Opvallende overeenkomsten

C. Bijvangsten

Binnen de categorie 'bijvangsten' benoemen alle drie de gemeenten de toegenomen keuzevrijheid binnen het nieuwe stelsel. Doordat nu ook kleinere aanbieders in stelling worden gebracht en de oligopolie van de grote zorgaanbieders daarmee doorbroken wordt, is er meer differentiatie in zorgvormen ontstaan. Buiten de toegenomen keuzevrijheid zorgt dit er ook voor dat de grotere zorgaanbieders – die over het algemeen de minste

‘transformatiebereidheid’ vertonen – worden uitgedaagd tot innovatie. Dit doordat de kleine zorgaanbieders ‘behendiger’ zijn en zich zo sneller kunnen aanpassen aan ontwikkelingen op de zorgmarkt. Als grote aanbieders deze beweging negeren, zullen zij op den duur aan bestaansrecht inboeten.

D. Zwarte Zwanen

Een aantal Zwarte Zwanen heeft zich in meer of mindere mate voorgedaan bij de drie onderzochte gemeenten. Bij deelvraag 1 kwam al het risico aan bod dat de gemeentelijke toegang aan (financiële) grip verliest door het openstaan van de huisartsenroute. Echter, wat niet was voorzien, is het simultaan benutten van beide toegangspoorten door gezinnen. Doordat de gemeentelijke toegang en huisartsen (initieel) onvoldoende communicerende vaten waren, ontstond er ruimte voor een praktijk waarin gezinnen die reeds een zorgtraject ondergingen via de gemeentelijke toegang zich aansluitend bij de huisarts meldden om (doorgaans zwaardere) jeugdhulp te kunnen ontvangen. Naast het ontbreken van samenhang tussen beide zorgtrajecten werden de gemeenten achteraf geconfronteerd met een *dubbele rekening*. Een andere Zwarte Zwaan is de belettende werking van privacywetgeving op de doelstelling om meer integraal en ‘ontschot’ te werken. Hoewel alle drie de gemeenten de ambitie hebben uitgesproken gezinssituaties meer integraal te willen aanvliegen door ‘over de schotten heen’ te gaan werken, wordt dit bemoeilijkt doordat alle ‘deelinformatie’ niet zomaar gedeeld mag worden tussen de betrokken partijen. Het alom geprezen ‘systeemgericht werken’ wordt zo feitelijk aan banden gelegd door wet- en regelgeving. Dat wekt de nodige frustratie. Zo ook de terugkerende wrijving die ontstaat wanneer de *gemeentewereld* en de *zorgwereld* elkaar benaderen of wanneer zij in elkaars vaarwater treden. Dat uit zich op twee manieren. *Primo*, doordat de toegang tot jeugdzorg bij gemeenten is belegd, wordt een stukje ‘zorg’ letterlijk geïncorporeerd in de ‘gemeentelijke’ overheidsorganisatie. Aangezien het vertrouwen in de overheid al sinds tijden erodeert, wekt inmenging in een delicaat en persoonlijk domein als de ‘zorg’ de nodige huiver, wat afbreuk doet aan de toegankelijkheid van de gemeentelijke toegang. *Secundo*, de decentralisatie van jeugdzorg heeft een nieuw ‘toneel’ opgeworpen, waarbinnen de opgelegde rolverdeling enig ongemak veroorzaakt. Jeugdprofessionals of toegangsmedewerkers, werkzaam voor én dus gelieerd aan de gemeentelijke overheidsorganisatie, dienen hun fiat te geven aan de zorg die verleend wordt door gespecialiseerde zorgaanbieders. Dat voelt voor deze zorgaanbieders als een degradatie van hun professionaliteit, omdat deze toegangsmedewerkers lang niet altijd de expertise hebben om deze zorg te kunnen beoordelen.

Vermeldenswaardige verschillen

C. Bijvangsten

Eén van de doelstellingen van gemeente Goes was om de hoeveelheid bureaucratie te reduceren en procedures te vereenvoudigen. De wijze waarop zij dat – ten dele – hebben bewerkstelligd, wordt echter gekwalificeerd als een bijvangst. Door het hanteren van de *omgekeerde toets*, waarbij niet de vigerende wet- en regelgeving, maar de betreffende zorgsituatie leidend is, heeft Goes niet alleen de bureaucratie terug weten te dringen, maar ook voor de nodige preventie gezorgd. In plaats van de omslachtige route, die van wet- en regelgeving uitgaat, te bewandelen, wordt via de omgekeerde toets sec de letterlijke vraag van het gezin bekeken (zo kan het betalen van één maand kinderopvang veel latere geldproblemen voorkomen zonder dat het al te veel tijd kost). Een andere bijvangst die kenmerkend is voor Goes heeft te maken met de innovatiegelden die zij voor het Sociaal Domein beschikbaar hebben gesteld. Met behulp van dit innovatiefonds heeft het ‘TEJO-huis’ zich weten te ontwikkelen; bewonderenswaardig is dat het invulling geeft aan een deel van de gemeentelijke toegangsfunctie door op een laagdrempelige manier, in de binnenstad van Goes, jeugdhulpvragen van jongeren te beantwoorden. Ingeval van nood zijn de lijnen naar het CJG snel gelegd. Doordat het invulling geeft aan een ‘meervoudige toegang’ kan dit worden gezien als een vooraf onvoorziene, maar wenselijk effect van de innovatiegelden.

Halderberge en Woensdrecht benoemen respectievelijk de normerende werking van de arrangementensystematiek en het solidariteitsbeginsel als bijvangst (die zij beiden hanteren binnen West-Brabant-West). Van de arrangementensystematiek – die afhankelijk van de aard en intensiteit van de benodigde zorg ‘vaste prijzen’ toekent – gaan positieve *incentives* uit naar de zorgaanbieders. Zij worden immers geprikkeld om hun zorgtraject binnen het toegewezen arrangementen tot een goed einde te brengen. Naast kostenbeheersing en overzichtelijkheid worden zorgaanbieders bewogen om – eventueel door te innoveren – efficiënter te gaan werken. Het solidariteitsbeginsel – eerder begrepen als *risicovolle beheersmaatregel* – kent een vergelijkbare werking, maar dan op de gemeentelijke organisaties in plaats van de zorgaanbieders. Juist omdat de participerende gemeenten een beroep op financiële bijstand willen voorkomen, zullen zij een stuk waakzamer zijn. Hoewel het solidariteitsbeginsel een risico in zich draagt, zorgt het bestaan van dit risico er juist voor dat iedere participant wilt voorkomen dat gemaakte kosten worden afgewenteld op de andere gemeenten (oftewel, dat dit risico manifest wordt). Naast *risicovolle beheersmaatregel* is het solidariteitsbeginsel evenwel een *risicomijdende beheersmaatregel*.

D. Zwarte Zwanen

Tegenover de ‘situationaliteit’ die de omgekeerde toets van Goes mogelijk maakt, staat de praktijk van Halderberge, die vermoedelijk ook opgaat voor Woensdrecht, maar niet zo expliciet benoemd is (niettemin worden Halderberge en Woensdrecht hier gelijkgetrokken en tegenover Goes geplaatst). Zo ontstaat er de nodige frictie tussen de gemeentelijke procedures en de zorgpraktijk. Beiden kennen hun eigen ritmiek, waartussen de consonantie geregeld ontbreekt. De bureaucratie kent zijn eigen tempo die lang niet altijd dienstbaar is aan de organische ontwikkeling van een zorgvraag (de rammelende *backoffice* van Halderberge draagt daar ook niet aan bij). Deze *divergente ritmiek* beknot de tijdigheid van handelen waar een zorgsituatie soms om vraagt (omdat de beschikking nog niet klaar is óf de financiering nog niet rond is). Een andere *bureaucratische belemmering* vertaalt zich in een praktijk van *geüniformeerde verscheidenheid*. Doordat de gemeentelijke procedures als leidend worden gezien, wordt vanuit dit ‘regelgeleide’ perspectief omgesprongen met pluriforme zorgvragen. Dat kan worden gelezen als een paradox vanuit het maatwerkprincipe; met het hanteren van maatwerk wordt de eigenheid van iedere zorgvraag erkent, maar aan het toekennen van dat maatwerk gaat een geüniformeerde procedure vooraf. Met andere woorden, om te komen tot een aanpak die verscheidenheid *erkent*, wordt een procedure toegepast die diezelfde verscheidenheid *ontkent*. Zowel deze praktijk van geüniformeerde verscheidenheid als die van de divergente ritmiek staan haaks op de situationaliteit die de omgekeerde toets ademt. De bureaucratische ritmiek noch de procedurele uniformiteit, maar het ritme en de eigenheid van de zorgsituatie zouden centraal moeten staan. Dat is het verschil tussen gieten in de ‘*bureaucratische mal*’ en het verrichten van ‘*situationeel handwerk*’.

Kenmerkend voor Halderberge is het principe dat er géén wachtlijsten mogen ontstaan. Dat principe blijkt in de praktijk een paradoxale werking te hebben. Want doordat zorgvragen niet ‘mogen wachten’, marginaliseert de speelruimte van jeugdprofessionals (doordat hun *caseload* toeneemt), waardoor gevallen die écht niet ‘kunnen wachten’, zullen ‘moeten wachten’. Zo bezien is een wachtlijst niet per definitie negatief, maar fungeert het evenwel als de wachtkamer die de jeugdprofessionals wat ademruimte geven. Een andere Zwarte Zwaan die een vertragende werking heeft binnen Halderberge is het afdammen van de huisartsenroute. Door het risico van ‘gripverlies’ vanwege het openstaan van de huisartsenroute te mitigeren – onder meer door het plaatsen van jeugdprofessionals op de huisartsenposten – heeft zich een onbedoeld neveneffect opgedrongen. Want hoewel de huisartsenroute het zicht en de grip van de gemeentelijke toegang ontnam, voorzag deze wel in de snelheid en tijdigheid waar sommige (acute) zorgsituaties om vragen. Met het ‘op slot draaien’ van de huisartsenpoort is zodoende een interessante *trade-off* zichtbaar geworden: het verliezen van grip en zicht (*door het openzetten van de achterdeur*) ‘tegenover’ het verliezen van snelheid en tijdigheid (*door alles door de voordeur te laten gaan*).

Deelvraag III: Hoe beoordelen de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht hun eigen systeemhouding?

In de resultaten is er reeds een systeemoordeel toegekend aan de drie gemeenten. Dat oordeel is gebaseerd op de antwoorden van de verschillende respondenten en een documentenanalyse. Hoe deze informatie uiteindelijk optelt tot de verschillende systeemoordelen wordt hier nader uiteengezet. Derhalve wordt hier voortgeborduurd op de gevelde systeemoordelen in de resultaten door deze in vergelijkend perspectief te plaatsen en zo het *verschil* tussen de gemeenten beknopt toe te lichten. Afgemeten aan figuur 3 in de theoretische verhandeling (hoofdstuk 2) kan in geen van de gevallen gesproken worden over een zuivere systeemhouding. Dat omdat alle drie de gemeente in ieder geval *fragiliserende elementen* vertonen en nu eenmaal gebonden zijn aan (budgettaire en wettelijke) randvoorwaarden. Niettemin is aan Goes toch een *complexiteitserkennende systeemhouding* toegekend. Woensdrecht en Halderberge zijn als een *hybride tussenvorm* gekwalificeerd, omdat beide gemeenten zowel door *ordezoekende-* als *complexiteitserkennende elementen* worden gekenmerkt.

Verklarende verschillen

Wat de drie gemeenten delen is dat ze alle drie kunnen worden gekwalificeerd als een *open systeem*. De interdependentie met de omgeving valt lastig te ontkennen en noopt tot onderlinge interactie (zeker ingeval van de Goese toegangsvariant, die geen eigen jeugdprofessionals kent). Wat Goes positief onderscheidt van Halderberge en Woensdrecht is de toepassing van de *omgekeerde toets*. Er wordt vanuit dit handelingsinstrument geen orde gezocht in strakke kaders en gestandaardiseerde procedures, maar juist over de grenzen van vigerende wet- en regelgeving heen gekeken. Er wordt *situationeel handwerk* verricht. Daar waar Woensdrecht en Halderberge meer leunen op regels en procedures (onder andere in de vorm van *geüniformeerde verscheidenheid* en de *divergente ritmiek* tussen de bureaucratie en zorgverlening). Zorggevallen worden zo bezien in een *bureaucratische mal* gegoten; afwijking van deze ‘geautomatiseerde praktijk’ is afhankelijk van de speelruimte die een jeugdprofessional durft te nemen.

Kijkend naar de voorbereidingsmodi kan worden geconcludeerd dat alle drie de casusgemeenten doen aan complexiteitserkenning. De nodige robuustheid is ingebouwd en er zijn eveneens indicaties van een antifragele houding. Tegelijkertijd is de doorwerking van de regionale inbedding evident zichtbaar. Zo behoren Halderberge en Woensdrecht tot de jeugdhulpregio West-Brabant-West. De negen participerende gemeenten hebben onderling het solidariteitsbeginsel afgesproken en hun jeugdprofessionals gezamenlijk gedetacheerd via de organisatie Spring!. Zoals meermaals aangekaart, maakt deze praktijk zowel weerbaar als kwetsbaar. Het solidariteitsbeginsel is een beheersmaatregel om verrassingen op te vangen (een *zwarte zwanen-buffer*), maar genereert evenwel het gevaar dat je als gemeente op moet

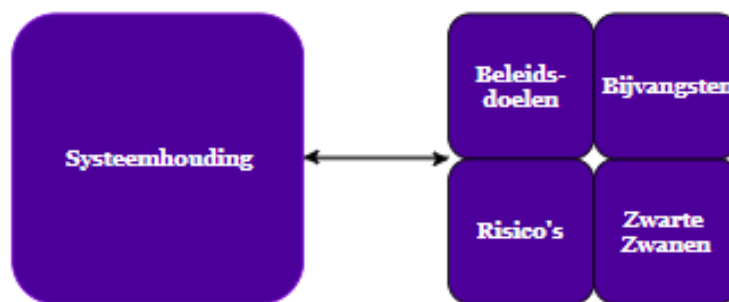
draaien voor de perikelen van een andere gemeente (waarmee het beginsel verwordt tot een *risicovolle beheersmaatregel*). Evenzo levert het werken met Spring! de nodige efficiency op, maar ondergraaft het de personele robuustheid in de praktijk door de ontijdige vervanging bij absentie of verzuim. Dat kan in kleinschalige gemeenten als Halderberge en Woensdrecht non-lineaire gevolgen hebben, omdat de werkbelasting van de andere jeugdprofessionals onevenredig toeneemt.

De regionale inbedding van Goes beperkt zich tot de inkoop en contractering van jeugdhulpaanbieders. Een *fragiliserend wezenskenmerk* van de toegangsvariant van Goes is het ontbreken van ‘eigen jeugdprofessionals’. Naast gedwongen interactie met de omgeving (positief), gaan daar ook de nodige risico’s mee gepaard (zie deelvraag 1). Tegelijkertijd is gebleken dat het hebben van ‘eigen jeugdprofessionals’ ook niet gevrijwaard is van risico’s. Omdat deze voor- en nadelen tegen elkaar opwegen, heeft de omgang met regels en procedures, zoals hierboven besproken, meer gewicht in de schaal gelegd aangaande het vellen van een systeemoordeel. Voor andere verschillen en kenmerkende effecten wordt verwezen naar de resultaten.

Hoofdvraag

In de beantwoording van de hoofdvraag wordt een koppeling gemaakt tussen de geïnventariseerde effecten in relatie tot de systeemhouding. Deze hoofdvraag luidt als volgt: *“Hoe verhouden de gemeenten Goes, Halderberge en Woensdrecht zich tot de onvoorziene en gewenste effecten (doelen), voorziene en ongewenste effecten (risico’s), onvoorziene en gewenste effecten (bijvangsten) en de onvoorziene en ongewenste effecten (Zwarte Zwanen) die zich hebben gemanifesteerd rondom hun gemeentelijke toegang tot jeugdhulp”*. In feite is deze vraag reeds beantwoord. Derhalve beperkt het antwoord zich hieronder tot de grove lijnen. Gedurende het onderzoek is echter duidelijk geworden dat er geen sprake is van een *eenduidige relatie* tussen de systeemhouding en de effecten die daaruit voortkomen (zoals het conceptueel model doet vermoeden), maar dat de gemanifesteerde effecten evenwel bepalend zijn voor gehanteerde systeemhouding (zie herijkt conceptueel model). Er is veeleer sprake van een *wederkerige relatie*. Zo zegt het manifesteren van een Zwarte Zwaan niet per definitie iets over de systeemhouding; hoe daarmee omgesprongen wordt weer wel (waardoor de manifestatie van effecten ook weer kleur geeft aan de systeemhouding). Juist vanwege de complexiteit van het jeugddomein zijn effecten niet direct te koppelen aan de wijze waarop de gemeentelijke toegang georganiseerd is, omdat een deel van de invloeden onvermijdelijk buiten het directe bereik liggen van een dergelijk systeem. Effecten die buiten de invloedssfeer van het systeem vallen, zijn misschien niet te verklaren aan de hand van de systeemhouding, maar zijn op hun beurt wel bepalend voor de systeemhouding, omdat ze een bepaalde reactie

ontlokken. Tegelijkertijd representeren effecten die wél voortkomen uit de systeemhouding geen volledig beeld, omdat de wijze waarop het systeem hierop acteert via een *feedback lus* weer tekenend is voor de systeemhouding. Kortom, de gehanteerde systeemhouding en gemanifesteerde effecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De implicatie van deze vondst is dat het in het vervolg van belang is om nader in te zoomen op de wijze waarop de systeemhouding en effecten op elkaar inwerken. Afsluitend zal in grote lijnen worden geschetst hoe tot de verschillende systeemordelen is gekomen.



Figuur 5 Herijkt conceptueel model

Goes

De complexiteitserkennende systeemhouding kan worden herleid uit de effecteninventarisatie. Als enige gemeente heeft Goes een gedegen risicoanalyse *vooraf* uitgevoerd, waarin de inherente tekortkomingen van de gekozen toegangsvariant zijn geïdentificeerd. De andere risico's hebben vooral van doen met de onzekere situaties die zijn te koppelen aan de Zeeuwse context (een onwerkbaar schaalgrootte in het licht van de populatie). Hoewel een aantal van deze risico's onoverkomelijk bleken te zijn, heeft Goes getracht hierop in te spelen. Het ontbreken van eigen jeugdprofessionals is opgevangen door een nauwe samenwerking met de zorgaanbieders, die zelfs wordt benut in een stukje interactie beleidsvorming. Bovendien is er regionaal samengespannen om het hoofd te bieden aan de provinciale bedreigingen. Opvallend is dat Goes verhoudingsgewijs door de minste Zwarte Zwanen is geconfronteerd. Een van de meest sprekende Zwarte Zwanen is het gripverlies ten gevolge van de huisartsenroute. Daar heeft de gemeente behendig en naar verluidt 'succesvol' op ingespeeld via de Pilot POH jeugd en gezin. Typerend waren ook de lovende woorden vanuit de hoek van de bevraagde zorgaanbieder en huisarts. Onderscheidend is het gebruik van de *omgekeerde toets*; een bureaucratieuwe werkwijze die alleszins complexiteitserkennend is.

Halderberge

Halderberge heeft met de inzet op wijkteams gekozen voor een netwerkgerichte en gebiedsgerichte aanpak. Ondanks de complexiteitserkennende indicaties – instellen van een

meedenkcoach en het aanmoedigen van jeugdprofessionals om langs de bureaucratie heen te werken – tekent er zich een discrepantie af met de werkpraktijk. Uit de effecten blijkt dat de bureaucratische ritmiek nog altijd dominant is en de *backoffice* voor de nodige obstructie zorgt. De toegangsvariant is daarnaast onvermijdelijk geketend aan regionale afspraken als de arrangementensystematiek, het solidariteitsbeginsel en de inhuur van jeugdprofessionals via Spring!, wat mede bepalend is voor de systeemhouding. Halderberge durft zich er enerzijds van te ontworstelen (door tegen de afspraken in toch te stappelen met arrangementen), maar wordt anderzijds blootgesteld aan de risico's van deze afspraken (het risicovolle aspect van het solidariteitsbeginsel en de onzekere robuustheid door de (on)snelheid van Spring!). Er liggen evenwel bijvangsten besloten in het verlengde van deze praktijken; zo wordt de *horizontale organisatie* van jeugdprofessionals en de mogelijkheid tot kostenbeheersing via de arrangementensystematiek als bijvangsten genoemd. De decentrale aanpak door het werken met wijkteams is vanuit de theorie prijzenswaardig (Taleb, 2012), maar de meerwaarde ervan wordt nog onvoldoende benut door een tegenwerkende bureaucratie. Zo bezien verhoudt Halderberge zich zowel complexiteitserkennend als ordezoekend tegenover de gemanifesteerde effecten; effecten die evenwel tekenend zijn voor de systeemhouding.

Woensdrecht

Voor Woensdrecht gelden dezelfde regionale bandbreedtes (tegelijktijd zijn hier ook bijvangsten in te lezen als de normerende werking van het solidariteitsbeginsel en een toename van de collectieve ontwikkelkracht). Echter, vanuit Zwarte-Zwanenoogpunt wisten de respondenten het niet zo treffend te verwoorden als het geval was bij Halderberge (een inherent nadeel van dit onderzoek is dan ook dat respondenten zelf (bewust of onbewust) bepalen wat en hoe zij iets prijsgeven). Een noemenswaardig en complexiteitserkennend aspect van de toegang binnen Woensdrecht is dat zij niet vasthouden aan de dominantie van de gemeentelijke toegang, maar ook ruim baan geven aan meer informele actoren die deze functie evengoed op zich kunnen nemen (een *informalisering* van de toegang). Tegelijkertijd verhoudt Woensdrecht zich ordezoekend tot de gemanifesteerde effecten. Door het budget als vertrekpunt te nemen, durven jeugdprofessionals zich weinig te onttrekken aan de bureaucratie, waardoor er sprake is van een regelgeleide cultuur. Dat veroorzaakt de nodige frictie tussen de gemeentelijke toegang en zorgaanbieders. De verhouding tot de omgeving laat ook meerdere kanten zien: enerzijds zijn de signaleringslijnen met bijvoorbeeld het waterschap en de woningbouwvereniging kort, anderzijds worden huisartsen – naar eigen zeggen – nauwelijks betrokken en wordt de toegang vanuit die hoek als 'gesloten' gezien. Dat verklaart vermoedelijk de Zwarte Zwanen die zich rondom deze toegangsdeur hebben voorgedaan. De ervaren 'strakheid' en 'geslotenheid' zijn te koppelen aan de Zwarte Zwanen die zich in meer algemene zin hebben gemanifesteerd.

VII. Discussie, Reflectie & Aanbevelingen

Hoewel dit onderzoek geen eenduidige conclusies kan geven, is de gekozen wetenschappelijke benadering vernieuwend. De ogenschijnlijk simpele effectentypologie noopt tot nadenken over ‘het onvoorziene’, zowel in positieve zin (de bijvangsten van beleid) als in negatieve zin (de Zwarte Zwanen). Door de respondenten werd deze manier van denken geprezen. Getracht is om een nieuw denkraam te ontwikkelen op basis van verschillende inzichten. Het denken in het onvoorziene vraagt ook om navenant organiseren. Oftewel, voorbereid zijn op verrassingen en een open attitude hebben richting je omgeving. Daarop is de koppeling gemaakt met ordezoekende en complexiteitserkende systemen. Met dit onderzoek is dit denkraam voor de eerste keer gepraktiseerd, wat leidt tot nuttige leermomenten. Zo kan de relatie tussen de opgehaalde effecten en de systeemhouding nog onvoldoende worden geduïd en blijkt deze niet *eenduidig*, maar *wederkerig* te zijn. En hoewel dat misschien inherent is aan complexe systemen behoeven de ontwikkelde modellen nog meer verfijning.

Door te vragen en te zoeken naar het ‘onvoorziene’ werden nieuwe inzichten ontsloten. Zo zijn er in dit onderzoek een aantal paradoxen blootgelegd die de aandacht waard zijn. Zo laat het solidariteitsbeginsel, dat wordt gehanteerd in West-Brabant-West (en dus van toepassing is op Halderberge en Woensdrecht), zich begrijpen als een *risicovolle beheersmaatregel*. Dat is een interessante gedachte en een absolute bekrachtiging van het idee dat we in een risicomaatschappij leven (Beck, 1992). Want als zelfs beheersmaatregelen risico’s met zich meedragen, waar stopt het dan? Vanuit een andere invalshoek blijkt het tevens een *risicomijdende beheersmaatregel* te zijn, vanwege de normerende netwerkeffecten die het beginsel genereert (niemand wil in principe de schuld nemen- en krijgen). Zo blijken ook positieve begrippen schaduwzijdes te hebben. De gemeentelijke toegang wil toegankelijk zijn, maar is toegankelijkheid altijd wenselijk? Een beoogd doel kan zomaar een onvoorzien risico in zich dragen. Soms maakt de toegankelijkheid van iets, juist dat mensen datgeen mijden. Iets wat te toegankelijk is, kan ‘eng’ voelen en weerstand oproepen. Het zegt maar hoe fluïde het onderscheid tussen effecten is, hoe ambigu de werking van het openbaar bestuur is en dat de rol van perceptie immens is.

Dat laatste vormt tegelijkertijd de fundamentele kritiek op dit onderzoek. Per gemeente zijn vijf respondenten bevraagd, die ieder vanuit hun eigen invalshoek en ervaringen antwoorden hebben gegeven op de vragen. Dat kan betekenen dat bijvoorbeeld een andere zorgaanbieder hele afwijkende antwoorden had kunnen geven. Daarmee is de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek enigszins gebrekkig. De antwoorden zijn een resultante van persoonsgebonden percepties, waardoor de gegeven systeemoordelen lastig te generaliseren

zijn. Echter, dat maakt de opgehaalde inzichten niet minder waardevol. Het zijn immers ervaringen die meespelen en meetellen. Ze bestaan, omdat de mensen die in het jeugdveld werken ze voelen en ervaren. En daarom dient er ook rekening mee gehouden te worden. Het biedt zelfs meerwaarde, omdat eenzelfde ‘fenomeen’ vanuit meerdere invalshoeken belichten de veelkleurigheid en ambiguïteit ervan blootlegt (denk bijvoorbeeld aan de huisartsenroute (*trade-off* tussen grip en snelheid) en het solidariteitsbeginsel (als *risicovolle* en *risicomijdende beheersmaatregel*)). Een ander kritiekpunt is het kunnen onderscheiden van de toegangsvarianten. Uit de antwoorden is gebleken dat de verschillen in de toegangsvarianten an sich weinig uitmaken in de effecten die zich er rondom openbaren. Kortom, het is lastig om de geïnventariseerde effecten en gevelde systeemoordelen te koppelen aan de gehanteerde toegangsvariant. Relevanter is de wijze waarop gemeente handen en voeten geven aan hun uitvoeringspraktijk. Bovendien is de significantie van de regionale inbedding daarin onmiskenbaar. Een toegangsvariant staat niet op zichzelf, maar krijgt pas gestalte in de wisselwerking met de omgeving, regionale praktijken en onoverkomelijke verrassingen. De keuze voor een toegangsvariant dient te passen bij de *couleur locale*, inpasbaar te zijn in de regionale context en zowel wendbaar als weerbaar te zijn in het licht van de onvermijdelijke Zwarte Zwanen. De échte en significante verschillen worden zichtbaar in de manier waarop de toegang zich weet te verhouden tot complexiteit; de gekozen variant is daarin niet leidend.

We leven in een wereld waarin verrassingen niet permanent uitgebannen kunnen worden, ze zijn aan de orde van de dag; die gedachte moet niet leiden tot een toevlucht naar strakke kaders, regels en procedures. Nodig is een *systeemontwerp* dat recht doet aan de complexiteit van deze eeuw. Middels dit onderzoek is getracht om de eerste schetsen van dat systeemontwerp op te tekenen. Uiteraard vanuit de idee dat complexiteit niet te vangen is in algemeenheden, maar een per definitie *situationeel karakter* heeft. Hoe deze schetsen worden ingekleurd, aangescherpt, vervaagd of zelfs ‘vertekend’ worden, is per vraagstuk verschillend. De focus ligt hier primair op het verbeteren van onze lokale jeugdstelsels. De vergaarde praktische en wetenschappelijke inzichten van dit onderzoek worden derhalve ‘door-vertaald’ naar werkbare aanbevelingen, die tegelijkertijd voldoende abstract zijn om te fungeren als de eerste schetsen van een beoogd nieuw systeemontwerp.

Schets 1: de procedurele mal vs. situationeel handwerk

Met de decentralisatie van de jeugdwet zijn de gemeentelijke bureaucratie en het verlenen van jeugdzorg met elkaar verknoopt geraakt. Nog te vaak blijkt de bureaucratie onvoldoende mee te bewegen met de organische praktijk van de jeugdzorg. De noden en grieven van gezinnen zijn nu eenmaal niet te vangen in regels en procedures. Dat noopt tot *situationaliteit* en maatwerk. Echter, de gemeentelijke regels en procedures zijn in beginsel geüniformeerd,

terwijl de verschillende hulpvragen allesbehalve uniform zijn. Deze *geüniformeerde verscheidenheid* verklaart de divergente ritmiek tussen de zorg- en gemeentepraktijk. Idealiter dient de ontwikkeling van de zorgvraag leidend te zijn en de regels en procedures zich daarnaar schikken. Vraagstukken binnen complexe systemen lenen zich er niet voor om gegoten te worden in een *procedurele mal*; ze vragen om *situationeel handwerk*, afgericht op de voorliggende situatie, gekenmerkt door specifieke condities. Met andere woorden, de gemeente dient mee te dansen met het ritme van de zorgpraktijk; dat vraagt soms een ‘pas op de plaats’, maar wellicht vaker om een ‘versnellingspas’. Dat betekent in algemene termen dat de opgave waar een systeem voor gesteld staat (of voor in het leven geroepen is) leidend moet zijn in plaats van de ordezoekende kaders, regels, procedures en protocollen. Immers, binnen een complex systeem is *een uitzondering op de regel dé regel*; dat noopt nu eenmaal tot systemisch handwerk.

Schets 2: de omgeving orkestreren

Een ander veel gehoord geluid binnen dit onderzoek was een zekere behoudzucht in de omgeving. Hoewel de gemeenten een open attitude hadden *richting* hun omgeving, bleek de collaboratie *tussen* de partijen in de omgeving nog ondermaats. De losse klanken van al die partijen zijn waardevol, maar om de verschillende signalen en handelingen optimaal te benutten, dienen die klanken georkestreerd te worden. De gemeente dient in dit geval de componist te zijn die de geluiden samen weet te brengen tot een consonant geheel. Een sportclub die een signaal oppikt van een bepaalde problematiek zou moeiteloos de weg naar de toegang moeten vinden. En zorgaanbieders zouden elkaar en partners in het voorliggend veld op moeten zoeken om een beter gestroomlijnde zorgketen tot stand te brengen. Dat vraagt in het begin een rol voor de gemeente in het samenbrengen van deze partijen, opdat zij in het vervolg elkaar vanzelf weten te vinden. Op het moment dat het orkest gevormd is, zal het zelfstandig de juiste muziek gaan spelen. Een systeem kan nog zo goed ingebed zijn in de omgeving; als diezelfde omgeving bestaat uit van elkaar loszingerende actoren zal het overkoepelende doel daaronder lijden. De scheidslijn tussen systeem en omgeving moet daarom niet te strak getrokken worden. Deze is fluïde en dient per vraagstuk te worden verlegd om inclusie van de juiste actoren (soms bij uitstek *unusual suspects*) en *resources* te garanderen. Het orkest kent dan ook geen vaste compositie, maar bestaat uit een wisselend gezelschap. Het is niet uitsluitend de beweging van de gemeente die leidend is in dit verhaal; het gaat om een gewogen combinatie van *meebewegen* en in *beweging zetten*; waarbij *niet bewegen* (‘behouden’ dus) soms de beste manier van bewegen is.

Schets 3: robuustificeer en antifragiliseer

In een domein dat bol staat van de verrassingen, is het raadzaam om goede voorbereidingen te treffen. Dat vraagt om voldoende capaciteit, geldelijke buffers en wendbaar omgaan met fouten (een *robuuste fundering* vanuit waar *antifragiel bewegen* mogelijk is). Dit dient geen abusievelijke strategie te zijn, maar een bewuste modus operandi. Gemeenten doen er verstandig aan om te doen aan permanente risico-identificatie om de hoeveelheid verrassingen te beperken. Dus niet in de vorm van een *ex ante* risicoanalyse, maar een levendige, *ex durante* strategie waarin onverwachtse risico's (Zwarte Zwanen) gelijk worden opgenomen, opgevangen en worden voorzien van handelingsacties (zodat ze vanaf dan bekend zijn). Zo kan er écht geleerd worden van fouten, kan de toegang écht worden verfijnd én weerbaarder en wendbaarder worden. Een sub-aanbeveling is ook om meer werk te maken van inter-gemeentelijk en inter-regionaal leren. Gemeenten en regio's moeten het vizier naar buiten openen om gebruik te kunnen maken van de (*best*) *practices* van anderen. Antifragiliteit beperkt zich immers niet tot de zelf aangebrachte systeemgrenzen.

Schets 4: organiseren te midden van ambiguïteit

Gedurende dit onderzoek kwamen er meerdere *paradoxe praktijken* aan het licht. Achter ogenschijnlijk onomstreden waarden gaat een ambigue werkelijkheid schuil. Wat bijvoorbeeld alom met de toegang werd beoogd, is het zijn van toegankelijk, vindbaar en nabij. Die woorden lijken op zichzelf wenselijk, maar ze dragen ook een zeker ambiguïteit met zich mee. Want wat is toegankelijk? Soms kan iets wat (te) toegankelijk is juist een zekere distantie creëren (*toegankelijkheidsparadox*). En wat vindbaar is, kan er juist voor zorgen dat mensen er niet gevonden willen worden óf kan gepaard gaan met gevoelens van onveiligheid. Tegelijkertijd kan een wachtlijst - iets wat binnen de zorgwereld als onwenselijk wordt bestempeld - juist de ruimte inbouwen om gezinnen van betere zorg te voorzien en voorkomen dat hulpverleners overlopen in het werk (*wachtlijstenparadox*). Ook is een beheersmaatregel niet per definitie risicovrij (zoals we zagen bij het solidariteitsbeginsel). Kortom, de gevoelens die de door ons gehanteerde taal oproept, verhullen niet zelden de meervoudige praktijk die achter diezelfde taal schuilgaat. Acteren binnen complexe systemen vraagt derhalve om 'organiseren te midden van ambiguïteit'; de (publieke) waarden die het systeem nastreeft dienen afgemeten te worden aan de doelstellingen die het systeem probeert te verwezenlijken. De doelstelling om zoveel mogelijk gezinnen en jeugdigen te voorzien van hulp gaat niet vanzelfsprekend hand in hand met het organiseren van een zo toegankelijk mogelijke toegang (soms kan enige ontoegankelijkheid de weg naar hulp juist vergemakkelijken óf het aanhouden van wachtlijsten de hulpverlening juist versnellen).

Tot slot: een wetenschappelijk vervolg

Met dit onderzoek is getracht een koppeling te maken tussen een aantal relevante concepten in het licht van 'complexiteit'. Geprobeerd is om de verbinding te leggen tussen de effecten (met een nadruk op 'het onvoorziene') en de systeemhouding (waarbij een brug is geslagen naar de verhouding tot de omgeving én voorbereidingsmodi) van complexe systemen. Hiertussen bleek geen eenzijdige, maar wederkerige relatie te zijn, wat achteraf gezien verklaard kan worden vanuit de werkzame complexiteit. In het vervolg is het interessant om de wisselwerking tussen effecten en systeemhouding nauwer te onderzoeken om de mogelijke aanwezigheid van patronen te ontwaren. Zo is de omvang van 'het onvoorziene' mede afhankelijk van de hoeveelheid kennis dat aanwezig is in het systeem; door het includeren van de juiste actoren kan deze epistemische tekortkoming (deels) worden opgeheven en de hoeveelheid Zwarte Zwanen worden ingeperkt. Daarmee ontkom je nog niet aan de onvermijdelijkheid van deze effecten, wat noodzaakt tot het installeren van de juiste voorbereidingsmechanismen (een *robuuste ondergrond* als *antifragiele uitvalsbasis*). Derhalve is het nodig om de onderlinge verhouding tussen de open-geslotenheid en voorbereidingsmodi als (in dit onderzoek vermeende) constituerende elementen van de systeemhouding nader te onderzoeken. Het bestaan van onzekerheid, verrassingen en ambiguïteit is binnen complexe systemen in ieder geval een gegeven. Zaak is om binnen het systeemontwerp daar op zijn minst rekening mee te houden; bovenstaande schetsen zijn daar een poging toe.

Literatuurlijst

Aslander, M., & Witteveen, E. (2010). Easycratie: de toekomst van werken en organiseren. Academic Service.

Aslander, M., & Witteveen, E. (2015). Nooit af. Koninklijke Van Gorcum.

Beck, U. (1992). Risk society: Towards a new modernity (Vol. 17). Sage.

Boeije, H. (2016). Analysering in kwalitatief onderzoek: Denken en Doen. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Boeije, H. (2009). Onderzoeksmethoden. Boom Onderwijs.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. Theories of the policy process, 59-103.

Castells, M. (2011). The rise of the network society (Vol. 12). John Wiley & Sons.

Gerrits, L. (2012). Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.

Gerrits, L. & Marks, P.K. (2015). How the complexity sciences can inform public administration: an assessment, Public Administration, 93(2), 539-546.

Holland, J.H. (1997). Emergence. Philosophica, 59(1), 11-40.

Ismail, S., Malone, M. S., & Van Geest, Y. (2014). Exponential organizations. Why New Organizations Are Ten Times Better, Faster, and Cheaper Than Yours (and What to Do About It).

Jeugdwet (1 maart 2014). Geraadpleegd op 15-06-2018, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925>

Kahneman, D. (2012). Ons feilbare denken: thinking, fast and slow. Business Contact.

- Kasperson, R. E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H. S., Emel, J., Goble, R., ... & Ratick, S. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk analysis*, 8(2), 177-187.
- Lorenz, E. (2000). The butterfly effect. In *The chaos avant-garde: Memories of the early days of chaos theory* (pp. 91-94).
- Luhmann, N. (1986). The autopoiesis of social systems. *Sociocybernetic paradoxes*, 6(2), 172-192.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: A primer*. chelsea green publishing.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization* (updated edition). Thousands Oaks.
- Movisie (2015). Transitie jeugdzorg: overzicht. Geraadpleegd van <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>
- NJi (2014). Factsheet toegang tot jeugdhulp. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Factsheet-inrichting-Toegang-Jeugdhulp.pdf>
- Patiëntenfederatie Nederland (2018). Rapport meldactie 'gemeenteraadsverkiezingen'. Geraadpleegd van https://www.patiëntenfederatie.nl/images/stories/Actueel/Nieuws/Rapportage_Meldactie_Gemeenteraadsverkiezingen.pdf
- Popper, K. R. (1971). Conjectural knowledge: my solution of the problem of induction. *Revue internationale de Philosophie*, 167-197.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). How great expectations in Washington are dashed in Oakland.
- Rhee, Y.P. (2000). Complex systems approach to the study of politics. *Systems Research and Behavioral Science*, 17(6), 487-491
- Rijksoverheid (2018). Actieprogramma zorg voor de jeugd. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/05/kamerbrief-over-het-actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>

- Rijksoverheid (2018). Rapport Eerste evaluatie Jeugdwet. Geraadpleeg van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>
- Roberts, R. M. (1989). Serendipity: Accidental discoveries in science. Serendipity: Accidental Discoveries in Science, by Royston M. Roberts, pp. 288. ISBN 0-471-60203-5. Wiley-VCH, June 1989., 288.
- Roloff, J. (2008). Learning from multi-stakeholder networks: Issue-focussed stakeholder management. Journal of business ethics, 82(1), 233-250.
- Taleb, N. (2005). Fooled by randomness: The hidden role of chance in life and in the markets (Vol. 1). Random House Incorporated.
- Taleb, N. N. (2007). The black swan: The impact of the highly improbable (Vol. 2). Random house.
- Taleb, N. N. (2012). Antifragile: Things that gain from disorder (Vol. 3). Random House Incorporated.
- Teisman, G. (2007). Publiek Management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. SDU Uitgevers.
- Teisman, G. R., & Edelenbos, J. (2011). Towards a perspective of system synchronization in water governance: A synthesis of empirical lessons and complexity theories. International Review of Administrative Sciences, 77(1), 101-118.
- Terlouw, P. & M. van Twist (2014), Hoe ruikt verandering? Het verstaan van veranderaars, Den Haag: Boom|Lemma
- Twist, M. J. W., & Verheul, W. J. (2009). Bijvangst van beleid: over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak. Lemma.
- Van der Steen, M., van Twist, M., Fenger, M., & LeCointre, S. (2013). Loops not Lines: mutual causality in policy interventions. Policy & Politics, 41(4), 551-67.

Van der Steen, M. (2016). Tijdig bestuur : Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen. NSOB : Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/94718>

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.

VNG (z.d.). Toegang tot jeugdhulp: complexe zaken. Geraadpleegd van <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/toegang-tot-jeugdhulp-complexe-zaken>

Snowden, D. J., & Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. Harvard business review, 85(11), 68.

Bijlage(n)

I. Operationalisering

	Concept	Definitie	Indicatoren
Beleidseffecten	<i>Beleidsdoelen</i>	De met beleid beoogde, wenselijke effecten.	De voorziene en gewenste effecten
	<i>Risico's</i>	De in beleid voor mogelijk geachte onwenselijke effecten.	De voorziene, maar ongewenste effecten
	<i>Bijvangsten</i>	De onverwachte, maar wenselijke opbrengsten van beleid (Van Twist & Verheul, 2009)	De onvoorziene, maar gewenste effecten
	<i>Zwarte Zwanen</i>	Onverwachte gebeurtenissen met een onwenselijke impact op systeem (Taleb, 2007).	De onvoorziene en ongewenste effecten
Openheid systeem	<i>Open systeem</i>	Systeem dat in constante interactie is met omgeving (Morgan, 2006)	- Veel interactie met omgeving - Raadplegen <i>unusual suspects</i> - Beweegt mee met omgeving - Netwerk dominant
	<i>Gesloten systeem</i>	Systeem dat zich afsluit voor invloeden vanuit de omgeving (Morgan, 2006).	- Weinig interactie met omgeving - Raadplegen vaste set partijen - Handhaaft status quo - Organisatie dominant
Voorbereid op verrassingen	<i>Fragiel</i>	Modus waarbij toevallige variatie schade berokkent aan het systeem (Taleb, 2012).	- Niet voorbereid op verrassingen - Gericht op efficiency
	<i>Robuust</i>	Modus waarbij systeem in staat is schokken te dempen (Taleb, 2012)	- Voorbereid op verrassingen - Ingebouwde redundantie (buffers/reserves)
	<i>Antifragiel</i>	Modus waarbij systeem baat heeft bij toevallige variatie en schokken (Taleb, 2012)	- Baat bij verrassingen - Lerend vermogen - Adaptief

<i>(Ver)houdingen tot complexiteit</i>	<i>Ordezoekend</i>	Het reduceren van complexiteit door het zoeken van orde in structuur (Teisman, 2007)	• Gesloten systeem • Fragiel • Strakke regels en procedures • Geen ruimte voor toeval en verrassingen
	<i>Complexiteits-erkennend</i>	Het erkennen van complexiteit door ruimte te geven aan complexiteit (Teisman, 2007)	• Open systeem • Antifragiel • Mogelijkheid tot afwijken regels en procedures/ bureaucratieluwe • Ruimte voor toeval en verrassingen

II. Format interview (topiclist)

Introductie

- *Voorstellen*
- *Toestemming vragen voor geluidsopname*

Toegang algemeen

- *Kunt u toelichten hoe de toegang tot jeugdhulp in uw gemeente vorm heeft gekregen? En waarom daarvoor gekozen is?*
- *Wat is uw rol ten aanzien van de gemeentelijke toegang?*

De effecten

- *Welke beleidseffecten zijn met de gemeentelijke toegang beoogd?*
- *Welke risico's werden vooraf verwacht?*
- *Welke beleidseffecten zou u als 'bereikt' bestempelen?*
- *Welke van de risico's bleken in de praktijk van toepassing?*
- *Welke onvoorziene en onwenselijke effecten hebben zich geopenbaard rondom de gemeentelijke toegang?*
- *Welke onvoorziene, maar gewenste effecten kwamen tijdens de uitvoering van de gemeentelijke toegang naar voren?*

Open/geslotenheid toegang

- *Met welke partijen treedt de gemeentelijke toegang veelvuldig in contact?*
- *Hoe intensief en frequent ziet u de interactie met deze partijen?*
- *Raadpleegt de gemeentelijke toegang altijd dezelfde partijen óf wordt er ook wel eens contact gezocht met minder voor de hand liggende partijen?*
- *Hoe probeert de gemeentelijke toegang zich in haar huidige vorm te handhaven?*
- *Hoe beweegt de gemeentelijke toegang mee met veranderingen in de omgeving?*
- *Welke principes zijn leidend bij de uitvoering van de toegangsfunctie*

Voorbereid op Verrassingen

- *Hoe heeft de gemeentelijke toegangsorganisatie zich voorbereid op de risico's die zij vooraf voorzagen?*
- *Hoe heeft de gemeentelijke toegangsorganisatie zich voorbereid op de risico's die vooraf niet voorzagen (de benoemde Zwarte Zwanen dus)?*
- *Hoe veel oog was er voor de niet voorziene bijvangsten van het toegangsbeleid?*

Systeemhouding

- *Omschrijft u de regels en procedures van de toegang als strak of flexibel?*
- *Is daarbij rekening gehouden met de rol van toeval en verrassingen?*

Slotvragen

- *Denkt u dat een andere/betere organisatie van de gemeentelijke toegang de onverwachte en onwenselijke effecten had kunnen indammen? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?*
- *Denkt u dat een andere/betere organisatie van de gemeentelijke toegang de onvoorziene, maar wenselijke effecten eerder, beter en scherper in het vizier had gehad? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?*