Voorstel aan de raad

Nummer: ……..

Steller: Marnix van den Bergh
Afd: Griffie
Telefoon: 0320-278187
E-mail: mw.vanden.bergh@lelystad.nl

Punt .. van de agenda van de vergadering van …….

Onderwerp:
Rekenkamerrapport 'Code rood voor de jeugdzorg'.

Voorgesteld besluit:
1. Draag het college op Jeugd BV (JEL) evenwichtig te organiseren waarbij niet alleen aandacht is voor de vorm, maar ook voor de beleidsinhoud, de relaties en het proces.
2. Draag het college op om in de samenwerkingsovereenkomst met Jeugd BV (JEL) heldere en concrete afspraken te maken, die ook toets- en controleerbaar zijn. Afspraken die gaandeweg in (werk)overleggen worden gemaakt moeten ook schriftelijk vastgelegd worden, zodat ook deze te controleren zijn.
3. Draag het college op om ervoor te zorgen dat belanghebbenden (stakeholders) betrokken blijven bij de beleidsvorming en keuzes van raad én college.
4. Draag het college op om te zorgen voor meer integrale sturing en controle op de uitvoeringsorganisatie Jeugd BV (JEL), zorgorganisaties en gemeentelijke organisatie intern, zodat inhoud, vorm, relatie en werkprocessen elkaar versterken en langs elkaar heen werken.
5. Vraag het college om de door het gemeentebestuur vastgestelde kaders te toetsen op uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, om te voorkomen dat onhaalbare eisen gesteld worden.
6. Draag het college op om de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer formeler in te richten.
7. Overweeg als raad informele of alternatieve manieren om de informatievoorziening van de raad te versterken, bijvoorbeeld door rondetafelgesprekken met deskundigen of belanghebbenden rond jeugdhulp en jeugdzorg.[1]
8. Zet de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad meer structureel in om meer grip te krijgen op de beleidsuitvoering door het Jeugd BV (JEL) en waar nodig incrementeel bij te sturen teneinde te rigoureuze ingrepen te vermijden.
9. Draag het college op om zorg te dragen voor periodieke evaluatie van de manier waarop de governance op de jeugdhulp is ingericht is en functioneert. Betrek hierbij alle belanghebbenden.
10. Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Aanleiding en context:

Op 10 november 2020 heeft de Lelystadse gemeenteraad in meerderheid de motie 'Code Rood voor de Jeugdzorg' aangenomen. In deze motie verzoekt de Lelystadse raad de rekenkamer Lelystad onderzoek te doen naar de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening rond het dossier jeugdzorg. Het rekenkamerrapport naar aanleiding van de motie 'Code rood voor de jeugdzorg' beschrijft enerzijds de manier waarop de gemeente Lelystad de jeugdhulp heeft georganiseerd en anderzijds de verbetermogelijkheden op het gebied van sturing, verantwoording en controle.

De rekenkamer Lelystad heeft het dossier jeugdhulp in dit onderzoek als een samenwerkingsvraagstuk beschouwd. Bij het uitvoeren van de taken voor jeugdhulp zijn diverse organisaties betrokken. De gemeente Lelystad werkt in dit stelsel samen met het JGT (later Jeugd BV / JEL) en de zorgorganisaties. Goede samenwerking vraagt om een optimaal evenwicht tussen de

[1] Zie ook: https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/tips-voor-een-betere-informatievoorziening-gemeenteraad

samenwerkingsvorm, het juiste proces, uitstekende relaties en heldere en tijdige communicatie over proces en inhoud. Goede samenwerking is aan de ‘voorkant’ goed doordacht, waarbij er ook ruimte is gelaten voor een proces van leren en groeien.

Uit dit rekenkameronderzoek blijkt in grote lijnen dat de samenwerking omtrent jeugdhulp niet altijd goed verliep. In de hele onderzoeksperiode hebben diverse betrokkenen vele fouten gemaakt. Deze fouten werden vooral veroorzaakt door een gebrek aan duidelijke en concrete keuzes van het gemeentebestuur. Daardoor liep de uitvoering van de jeugdhulp ontspoorde in Lelystad. Er is niet één partij geweest die duidelijk de overhand heeft gehad in dit ‘systeemfalen’.[2]

De manier waarop de samenwerking in de jeugdhulp is vormgegeven en ingericht, wordt gekenmerkt door rigoureuze ingrepen waarbij de organisatievorm tot twee maal toe op de schop is gegaan, zonder een duidelijke analyse vooraf en zonder een zorgvuldig verbetertraject vorm te geven. Om de samenwerking kans van slagen te geven is het belangrijk dat de aspecten vorm, proces en relatie zorgvuldig worden uitgewerkt. Dat is helaas niet gebeurd. Ook was er - naarmate de tijd verstreek - steeds minder aandacht voor het betrekken van belanghebbenden bij belangrijke en ingrijpende wijzigingen in het stelsel.

Aanvankelijk - ten tijde van de netwerksamenwerking - stond vooral de beleidsinhoud centraal. Er was weinig aandacht voor bedrijfsvoering en (financiële) control. Ook hadden de participanten nauwelijks aandacht voor de governance op de vorm en het proces. De relaties tussen zorgorganisaties waren in die tijd wel goed en de lijntjes waren kort. Mede daardoor kon de ambtelijke organisatie – en bijgevolg ook raad en college - niet tijdig en in afdoende mate sturen en controleren op de uitvoering van de wettelijke taken rond de jeugdhulp. Dat is kwalijk aangezien het gemeentebestuur hiervoor wettelijk gezien altijd (eind)verantwoordelijk is.

Toen bleek dat de netwerksamenwerking niet voldeed, werd de coöperatie JGT opgericht. Deze organisatievorm werd min of meer opgelegd aan de zorginstellingen, zonder dat zij bij deze organisatiewijziging volledig betrokken werden. Hierbij is ook niet nagegaan of vorm en inhoud nu wel op elkaar aansloten. Aan het proces werd nog steeds nauwelijks aandacht besteed en de relatie verdween ook meer uit zicht. Het ingrijpen in de organisatievorm lijkt meer een doel op zich te zijn geweest.

Het herijken van de kaders in 2020 heeft tot een volgende organisatiewijziging geleid: het gemeentebestuur ging over tot het oprichten van de Jeugd BV (JEL). Ook in dit geval was sprake van een vrij autonome beslissing van het gemeentebestuur: bij de keuze voor deze organisatievorm was er nauwelijks aandacht voor de relatie met andere belanghebbenden en zij werden in het voortraject ook nauwelijks betrokken. De nadruk in de samenwerking ligt ook niet meer op de beleidsinhoud: het accent is verschoven naar de organisatievorm alsmede naar controle en sturing. Ook hier ontstaat de indruk dat het belangrijker is dát er een interventie plaatsvindt, dan dat er een zorgvuldig en doordacht verbetertraject wordt ingezet. Het is niet duidelijk hoe het gemeentebestuur rondom de Jeugd BV meer in control wil komen.

Tot 2019 was er geen sprake van integrale sturing door college ambtelijke organisatie. Bij gebrek aan concrete en toetsbare kaders werd vooral geïntervenieerd aan de hand van beleidsinhoudelijke lijnen. Wel vond er veel overleg plaats met zorginstellingen, maar daarvan werd weinig vastgelegd. Deze overleggen leverden dan ook geen directe sturingsinformatie op. De informatievoorziening van zowel de ambtelijke organisatie als het college was dan ook onder de maat. De ambtelijke organisatie was onvoldoende in staat tot integrale aansturing van en (financiële) controle op de jeugdhulp. Het team jeugdzorg was krap bemenst en niet alle disciplines waren integraal aan boord.

Het college heeft gedurende de onderzochte periode als collegiaal bestuur gehandeld. Vooral de wethouders voor jeugd, Wmo en financiën trokken veel gezamenlijk op. Niet altijd is helder waarom bepaalde besluiten genomen werden en soms zelfs ook niet door wie. De financiële problemen met jeugdhulp hebben de verhoudingen binnen het college wel op scherp gezet.

---

[2] Systeemfalen betekent in deze context dat er veel fouten zijn gemaakt, gedurende een langere periode. Systematische aspect verwijst naar schaal en duur van het falen van de gehele samenwerking dan wel van alle partners binnen de samenwerking

Raad en college werkten gedurende de onderzochte periode echter niet altijd op een constructieve manier samen. De raad stelde voor de jeugdzorg te abstracte en veelomvattende kaders, die daardoor niet altijd goed uit te voeren waren. Op de uitvoerbaarheid van de kaders is (te) weinig getoetst. Te ruime kaders maakten controle door de raad ook lastig. De raad maakte zijn verwachtingen ook niet altijd duidelijk en was niet altijd eenduidig in zijn wensen, bijvoorbeeld die uit de aangenomen moties met betrekking tot het dossier jeugdhulp. De raad lijkt dan vooral te willen laten zien dàt hij daadkrachtig ingrijpt. Door dat gebrek aan samenhang en duidelijkheid bleef het door de raad gewenste effect van zijn moties geregeld uit.

De raad lijkt soms meer bezig met afrekenen in het dossier jeugdhulp, wat tot terughoudende reacties van het college heeft geleid. De verdergaande polarisering tussen raad en college heeft nadelige effecten gehad, bijvoorbeeld op het tijdig signaleren van problemen of de mate waarin raad en college konden monitoren en bijsturen. De toenemende polarisering bemoeilijkte het maken van politieke keuzes en het delen van informatie, hetgeen de positie van de raad uiteindelijk kan verslechteren. Raad en college moeten ervoor waken dat de verhoudingen tussen raadsfracties onderling en tussen raad en college niet zodanig op scherp komen te staan, dat dit het vinden van oplossingen voor maatschappelijke problemen in de weg staat.

Behandelprocedure:
De commissie van de Rekening neemt het normaliter op zich om de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten - die door de rekenkamer zelf in een raadsvoorstel worden gegoten – aan te bieden aan de raad. Dit gebeurt nu ook met het voorliggende rekenkamerrapport ‘Code rood voor de jeugdzorg’.

Beoogd effect:
De rekenkamer Lelystad wil de gemeenteraad met deze rapporten inzicht bieden in de manier waarop de gemeente Lelystad de jeugdhulp heeft georganiseerd.
De rekenkamer wil met dit onderzoek zowel de bewustwording van de gevolgen van het verzelfstandigen en op afstand zetten van gemeentelijke taken vergroten, evenals de sturing, verantwoording en controle van het gemeentebestuur op de uitvoering van de jeugdhulp op afstand verbeteren, onder meer door het borgen van de aanbevelingen uit het onderzoek en de doorwerking ervan in het gemeentelijk beleid.

Argumenten Rekenkamer:
1.1 Voor adequate governance is belangrijk dat vorm én inhoud in logisch en nauw verband met elkaar staan. Het is ook belangrijk dat de relatie en het proces vooraf voldoende doordacht en vastgelegd zijn. In de beginperiode van het uitvoeren van de jeugdhulp op afstand lag de nadruk op de beleidsinhoud. De relaties waren weliswaar goed, maar de vorm en de processen waren niet goed ingeregeld. Gaandeweg heeft er een verschuiving plaatsgevonden van een nadruk op beleidsinhoud naar een accent op de organisatievorm, sturing en controle. Het gemeentebestuur heeft tegelijkertijd ook steeds in mindere mate de relaties tussen samenwerkingspartners in acht genomen. De processen zijn daarbij evenmin verbeterd.

2.1 Het professionaliseren van het samenwerkingsproces is belangrijk: vooral het concretiseren daarvan. Procesafspraken hebben alleen zin als deze ook voor iedereen helder, uitvoerbaar en controleerbaar zijn. Anders leiden ze alleen maar tot meer onduidelijkheden en in potentie zelfs tot conflicten.

3.1 Voor goede relaties is het belangrijk dat belanghebbenden (stakeholders) betrokken zijn en blijven bij de beleidsvorming en de keuzes van raad én college. Het betrekken van belanghebbenden is iets anders dan ze laten meebeslissen; de keuzes worden uiteindelijk nog steeds door raad en college gemaakt. Belanghebbenden hebben daarentegen wel een adviserende en agenderende rol, zodat raad en college zorgvuldige besluiten kunnen nemen die ook praktisch werkbaar zijn. Een gezamenlijke agenda van gemeentebestuur en belanghebbenden kan bijdragen aan betere uitvoering op afstand van de taken voor jeugdhulp. Partijen hebben elkaar nodig, wil de samenwerking succesvol zijn. Raad en college kunnen niet zonder elkaar, maar het gemeentebestuur kan ook niet zonder de zorgorganisaties. De zorgorganisaties zijn op hun beurt weer afhankelijk van helder opdrachtgeverschap door de gemeente. Die wisselwerking maakt goede relaties onderling belangrijk. Om goede relaties te krijgen en te houden is het belangrijk dat belanghebbenden betrokken blijven bij de gezamenlijk opgave van deze samenwerking.

4.1 Met een integrale aansturing bedoelen wij dat niet alleen beleidsafdeling nagaat of de inhoudelijke kaders kunnen worden behaald, maar dat vanuit juridische en financiële control ook wordt gekeken of dit alles doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaatsvindt. Alleen zo kan het gemeentebestuur haar verantwoordelijkheden en rol waarmaken.

5.1 (Beleids)kaders en moties moeten duidelijk zijn: wat wordt ermee beoogd (het doel) en hoe moeten de doelen worden gerealiseerd (het proces)? Aan de hand daarvan kan het college ook beter beoordelen en terugkoppelen of de door de raad gestelde kaders ook praktisch uitvoerbaar zijn en of de gewenste resultaten gehaald kunnen worden. Op die manier kan de raad ook beter achteraf controleren of de gemaakte afspraken worden nagekomen en de doelen worden behaald.

6.1 In de praktijk kreeg de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vooral inhoud via informele gesprekken en daarvan werd vrij weinig 'op papier' gezet. Voor goede governance en goed opdrachtgeverschap[3] is het nodig dat het college scherpe, duidelijke en - bij voorkeur - schriftelijke afspraken[4] maakt met alle betrokken partijen.

7.1 Raadsleden zijn niet tevreden over de huidige informatievoorziening aan de gemeenteraad, zo blijkt uit dit rekenkameronderzoek. Het verbeteren van de informatievoorziening - van onder andere de raad - is nodig voor goede besluitvorming. Er zijn verschillende manieren waarop de raad en raadsfracties geïnformeerd kunnen worden over actuele vraagstukken, bijvoorbeeld via rondetafelgesprekken met deskundigen of belanghebbenden.

8.1 De gemeenteraad kan diens controlerende taak structureler oppakken. Op die manier kan de raad waar nodig bijsturen, zonder dat steeds al te rigoureus wordt ingegrepen. Constante ingrijpende wijzigingen dragen niet bij aan een betere governance. Samenwerken vergt vertrouwen. Het is daarbij van belang dat alle betrokken partijen zich kunnen baseren op bestendige afspraken. Hoezeer er soms ook ingegrepen moet worden, interventies moeten vooraf zorgvuldig geanalyseerd en goed doordacht zijn en er moet draagvlak voor zijn bij alle betrokkenen. Ingrepen moeten in het teken staan van het oplossen van de geconstateerde problemen.

9.1 Samenwerking is altijd dynamisch. Ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden kunnen vragen om veranderingen in de samenwerking. Om die reden is het belangrijk de samenwerking regelmatig te evalueren, zodat partijen gezamenlijk kunnen vaststellen of ambities, maatschappelijke kaders en doelstellingen of de vorm moeten worden aangepast en of processen misschien anders ingericht moeten worden.

10.1 Het is zinvol dat de gemeenteraad zicht heeft op de opvolging van de door de raad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer. Voor zover de aanbevelingen zich richten op het college, is het daarom gewenst om van iedere door de raad overgenomen aanbeveling een verantwoording te vragen aan het college. Doorgaans volstaat een termijn van twee jaar voor het vertalen, implementeren en evalueren van zo'n aanbeveling.

Kanttekeningen:
Geen.

Lelystad, ……..

De voorzitter van de commissie van de rekening van de gemeente Lelystad.

---

[3] Een voorwaarde voor goed opdrachtgeverschap is dat er duidelijkheid bestaat over wat de opdracht precies omvat, wat daarbuiten valt, waarop kan worden gestuurd en waarover verantwoording moet worden afgelegd. Belangrijke aspecten hiervan zijn inhoudelijke afspraken over de dienstverlening, de prestatienormen en -indicatoren die daarbij horen en de informatievoorziening die daarbij hoort. Ook moeten opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar afspreken op welk moment en op welke manier de opdrachtnemer verantwoording aflegt over zijn prestaties, zodanig dat de opdrachtgever tijdig kan bijsturen. Daarbij moet worden vastgelegd bij welke afwijkingen van de prestaties, budgetoverschrijding en dergelijke, de opdrachtnemer tussentijds zal rapporteren aan de opdrachtgever. Tijdige en open informatieverstrekking is onmisbaar voor het onderhouden van een goede opdrachtnemer-/opdrachtgever-relatie.

[4] Bijvoorbeeld het stellen van normen, het formuleren van waarborgen en kritieke prestatie indicatoren en het expliciteren van verwachtingen.

Raadsbesluit

Nummer: ……

De raad van de gemeente Lelystad,

Op voorstel van de commissie van de rekening d.d. ……..

B E S L U I T;

1. Draag het college op Jeugd BV (JEL) evenwichtig te organiseren waarbij niet alleen aandacht is voor de vorm, maar ook voor de beleidsinhoud, de relaties en het proces.
2. Draag het college op om in de samenwerkingsovereenkomst met Jeugd BV (JEL) heldere en concrete afspraken te maken, die ook toets- en controleerbaar zijn. Afspraken die gaandeweg in (werk)overleggen worden gemaakt moeten ook schriftelijk vastgelegd worden, zodat ook deze te controleren zijn.
3. Draag het college op om ervoor te zorgen dat belanghebbenden (stakeholders) betrokken blijven bij de beleidsvorming en keuzes van raad én college.
4. Draag het college op om te zorgen voor meer integrale sturing en controle op de uitvoeringsorganisatie Jeugd BV (JEL), zorgorganisaties en gemeentelijke organisatie intern, zodat inhoud, vorm, relatie en werkprocessen elkaar versterken en niet langs elkaar heen werken.
5. Vraag het college om de door het gemeentebestuur vastgestelde kaders te toetsen op uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, om te voorkomen dat onhaalbare eisen gesteld worden.
6. Draag het college op om de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer formeler in te richten.
7. Overweeg als raad informele of alternatieve manieren om de informatievoorziening van de raad te versterken, bijvoorbeeld door rondetafelgesprekken met deskundigen of belanghebbenden rond jeugdhulp en jeugdzorg .
8. Zet de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad meer structureel in om meer grip te krijgen op de beleidsuitvoering door het Jeugd BV (JEL) en waar nodig incrementeel bij te sturen teneinde te rigoureuze ingrepen te vermijden.
9. Draag het college op om zorg te dragen voor periodieke evaluatie van de manier waarop de governance op de jeugdhulp is ingericht is en functioneert. Betrek hierbij alle belanghebbenden.
10. Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Lelystad, ……

De raad van de gemeente Lelystad,

De griffier, de voorzitter