

De raad van de gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB LELYSTAD

<b>uw brief van</b> --	<b>uw kenmerk</b> --	<b>ons kenmerk</b> --	<b>datum</b> 7 september 2021
<b>behandeld door</b> P.B. Nieuwenhuis	<b>doorkiesnummer</b> 14-0320	<b>bijlagen</b> 3	<b>dossiernummer</b> --
<b>onderwerp</b> Aanbiedingsbrief 'Code rood voor de jeugdzorg'.			<b>pr-nummer</b> --

Geachte raad,

Hierbij bieden wij u het bestuurlijke en feitelijke rapport aan van het rekenkameronderzoek naar de governance op de jeugdhulp in de periode 20 maart 2014 tot 20 november 2020. Op 10 november 2020 heeft de Lelystadse gemeenteraad in meerderheid de motie 'Code Rood voor de Jeugdzorg' aangenomen. In deze motie verzoekt de raad de rekenkamer Lelystad onderzoek te doen naar de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening rond het dossier jeugdzorg.

De rekenkamer heeft de motie van de raad vertaald naar een grofmazig onderzoeksontwerp. Deze zogenaamde 'grove contouren' heeft de rekenkamer afgestemd met een vertegenwoordiging van de indieners van de motie 'code rood voor de jeugdzorg'. Op basis van de uitkomst hiervan heeft de rekenkamer de onderzoeksvraag uitgezet en een externe onderzoeker geworven.

## DOELSTELLING EN AFBAKENING VAN DIT REKENKAMERONDERZOEK

De rekenkamer Lelystad wil de gemeenteraad met deze rapporten inzicht bieden in enerzijds de manier waarop de gemeente Lelystad de jeugdhulp heeft georganiseerd en anderzijds de verbetermogelijkheden op het gebied van sturing, verantwoording en controle<sup>1</sup>. De hoofdvraag van de rekenkamer Lelystad voor dit onderzoek is:

*Op welke wijze zijn ambities, doelstellingen en kwaliteitscriteria in het jeugdzorgbeleid – door de gemeente Lelystad vormgegeven en geborgd? Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan? Gevraagd is om te kijken naar de mate waarin de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de extern betrokken partijen sturing en invulling gaven aan de jeugdhulp in de periode van 20 maart 2014 tot 20 november 2020.*

In dit onderzoek is de samenwerking binnen de jeugdhulp in Lelystad onderzocht onder meer aan de hand van de factoren vorm, proces en relatie. Een ander belangrijk aspect is de informatievoorziening. Een goede informatievoorziening is een randvoorwaarde voor het bereiken van maatschappelijke doelen, maar ook voor de sturing op en controle van beleid alsmede voor het afleggen van publieke verantwoording over de gemaakte politieke keuzes.

## LEESWIJZER

In deze brief geven wij als eerste een korte weergave van de conclusies en de aanbevelingen. Vervolgens geeft de rekenkamer Lelystad de hoofdlijnen weer uit de bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie staat in zijn geheel in bijlage 1 bij deze aanbiedingsbrief. In de bestuurlijke reactie wordt verwezen naar de technische reactie van de ambtelijke organisatie. De bestuurlijke en technische reactie zijn in de definitieve versies van de rapporten verwerkt. Zo zijn bijvoorbeeld de omschrijvingen rond de netwerksamenwerking en de coöperatie aangepast. In het nawoord staan de slotoverwegingen van de rekenkamer Lelystad. Door deze stappen in deze brief met u te delen, willen wij u in staat stellen het proces te volgen. Ook hopen wij op deze wijze een goede discussie en goede besluitvorming in uw raad over dit rapport te ondersteunen.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De overkoepelende conclusie van de rekenkamer Lelystad in dit onderzoek is, dat de samenwerking omtrent jeugdhulp niet altijd goed verliep. De keuzes die de gemeente Lelystad na de decentralisatie heeft gemaakt voor de inrichting en organisatie van de jeugdhulp in Lelystad, hebben er uiteindelijk toe geleid dat het gemeentebestuur meer op afstand kwam te staan, minder grip en steeds minder sturingsmogelijkheden had. In de hele onderzoeksperiode hebben diverse betrokkenen vele fouten gemaakt. Deze fouten werden vooral ingegeven door een gebrek aan duidelijke en concrete keuzes van het gemeentebestuur. Dit alles heeft ertoe

---

<sup>1</sup> Hoe de jeugdzorg in Lelystad precies beleidsmatig c.q. inhoudelijk is vormgegeven valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

geleid dat de uitvoering van de jeugdhulp ontspoorde in Lelystad. Er is niet één partij geweest die duidelijk de overhand heeft gehad in dit 'systeemfalen'.<sup>2</sup>

---

### Deelconclusies ten aanzien van de governance op de uitvoering jeugdhulp

1. Aanvankelijk had het gemeentebestuur voldoende aandacht voor het betrekken van belanghebbenden, maar die aandacht is in de loop van de jaren verslapt. De netwerksamenwerking kon nog rekenen op breed draagvlak bij betrokkenen. De coöperatie en de BV zijn tot stand gekomen met slechts beperkte betrokkenheid van belanghebbenden.
2. Het gemeentebestuur heeft tot twee maal toe – zowel bij de coöperatie als bij de jeugd BV – zo goed als autonoom en zonder deugdelijke evaluatie vooraf een rigoureuze organisatiewijziging opgelegd aan andere participanten binnen het samenwerkingsverband jeugdhulp.
3. Het daadkrachtig ingrijpen in de organisatievorm leek een doel op zich, waarbij niet helder werd wat er met de nieuwe samenwerkingsvorm bereikt moest worden en hoe de ingreep zou moeten bijdragen aan de verbetering van de governance.
4. De governance op de samenwerking is bij deze organisatiewijzigingen telkens niet zorgvuldig uitgewerkt op het gebied van vorm, proces en relatie om de samenwerking kans van slagen te laten geven.
5. Afspraken waren onvoldoende concreet en werden niet schriftelijk vastgelegd. Dat heeft de sturing bemoeilijkt en daardoor bleef er veel verantwoordelijkheid bij JGT, die daar misschien niet had moeten liggen.

### Deelconclusies ten aanzien van de politieke sturing

1. De raad stelde te abstracte en veelomvattende kaders, die daardoor niet altijd uitvoerbaar waren. Op de uitvoerbaarheid van raadsbesluiten en moties wordt (te) weinig getoetst. Dat maakt controle achteraf door de raad ook lastig. Na 2019 heeft op dit vlak wel een duidelijke verbetering plaatsgevonden.
2. De raad maakt zijn verwachtingen niet altijd voldoende expliciet en is ook niet altijd consistent in zijn wensen, zoals die in aangenomen moties naar voren komen.
3. Het is belangrijk om ervoor te waken dat de verhoudingen tussen raadsfracties onderling en tussen raad en college niet zodanig op scherp komen te staan, dat deze het vinden van oplossingen voor maatschappelijke problemen in de weg staan. Toenemende polarisering bemoeilijkt het maken van politieke keuzes en het delen van informatie, hetgeen de positie van de raad uiteindelijk alleen maar zal verslechteren.

### Deelconclusies ten aanzien van de interne samenwerking binnen de gemeente Lelystad

1. Zowel de ambtelijke organisatie als het college waren in onvoldoende mate in staat tot integrale aansturing van en controle op de jeugdhulp. Interventies beperkten zich tot de beleidsinhoud. Het team beleid jeugd was te krap bemest en er was niet voorzien in alle benodigde disciplines.

---

<sup>2</sup> 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.

2. Het college heeft als collegiaal bestuur gehandeld. Voor de wethouders voor jeugd, Wmo en financiën trokken veel gezamenlijk op. Het is niet altijd duidelijk waarom bepaalde besluiten genomen werden en soms zelfs ook niet door wie.

---

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer Lelystad de Lelystadse raad aan te besluiten tot het volgende:

---

#### AANBEVELINGEN REKENKAMER

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. 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<sup>3</sup>.
7. 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.
8. 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.

---

#### UITKOMSTEN BESTUURLIJK WEDERHOOR IN GROTE LIJNEN

Uit het (schriftelijk) bestuurlijk wederhoor op het onderzoek naar de governance op de jeugdzorg komt naar voren dat het college in het rapport de zoektocht herkent die alle betrokkenen bij de jeugdzorg hebben gemaakt om de opdracht van de gemeente omtrent de jeugdzorg waar te maken. Het college spreekt zijn waardering uit voor het rapport en de aanbevelingen uit het onderzoek. In de conclusies ziet het college veel terug van de inzichten die de gemeente Lelystad de afgelopen jaren zelf ook heeft opgedaan. Het college kan zich in grote lijnen verenigen

---

<sup>3</sup> Zie ook: [Tips voor een betere informatievoorziening gemeenteraad | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#).

met de hoofdconclusie en deelconclusies, al wil hij ook weer niet meegaan in de kwalificaties 'loslaten van de inhoud' of het 'totaal uit de hand lopen van de jeugdzorg'. Daarentegen kan hij zich wel in hoge mate vinden in de aanbevelingen uit het rapport. Het college acht deze verder ook goed uitvoerbaar en voegt aan de aanbevelingen van de rekenkamer nog een goede suggestie toe over het formeler inrichten van de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer. De rekenkamer Lelystad neemt deze aanbeveling graag over.

Voor de volledige bestuurlijke reactie van het college verwijzen we naar bijlage 1 bij deze brief.

### NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn constructieve en bereidwillige bestuurlijke reactie. De rekenkamer is verheugd dat het college zich grotendeels kan vinden in de conclusies en aanbevelingen uit het rapport jeugdzorg. Het college betreurt in zijn bestuurlijke reactie de gecombineerde procedure voor technisch en bestuurlijk wederhoor. De rekenkamer Lelystad had in dit geval ook liever de gebruikelijke procedures voor hoor- en wederhoor gehanteerd. Dat was echter vanwege de afspraken die wij met de gemeenteraad hebben gemaakt over de publicatie van het rapport niet mogelijk binnen de beschikbare tijd. De rekenkamer heeft overwogen de procedure voor bestuurlijk wederhoor omwille van de tijd te laten vervallen. Daar heeft de rekenkamer Lelystad in dit geval echter expliciet niet voor gekozen, omdat zij juist bij dit onderzoek waarde hechtte aan een reactie van het college op de uitkomsten van het onderzoek. De rekenkamer Lelystad waardeert het zeer dat zowel het college als de ambtelijke organisatie de moeite hebben genomen zich aan het krappe tijdpad van de rekenkamer te houden.

### TOT SLOT

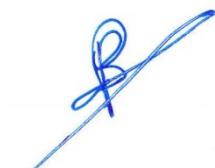
De rekenkamer Lelystad vertrouwt erop hiermee in afdoende mate te zijn ingegaan op de grote lijnen van bestuurlijke reactie van het college naar aanleiding van dit onderzoek.

Natuurlijk is de rekenkamer Lelystad graag bereid tot nadere toelichting en gedachtewisseling over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Indien uw raad over dit onderwerp – of daarmee verband houdende onderwerpen – nog aanvullende vragen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij zullen ons uiterste best doen uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



P.B. Nieuwenhuis

de voorzitter,



R.J.E. Douma

## BIJLAGE 1: BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE



Rekenkamer van Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad

<b>uw brief van</b> 1 juli en 9 augustus 2021	<b>uw kenmerk</b>	 <b>ons kenmerk</b> U21-121581	<b>datum</b> 31 augustus 2021
<b>behandeld door</b> DL Huilmand	<b>doorkiesnummer</b> 0320 - 278723	<b>bijlagen</b>	<b>dossiernummer</b>
<b>onderwerp</b> Bestuurlijke reactie rapport Governance Jeugdhulp Lelystad			<b>pr-nummer</b>

Geachte leden van de Rekenkamer,

In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op het rapport over de governance in de jeugdhulp Lelystad.

**Algemeen**

Wij hebben het rapport met veel belangstelling gelezen. Het onderzoek beslaat een behoorlijke periode waarin een nieuw jeugdstelsel ingericht moest worden en geoperationaliseerd. Een periode waarin door alle betrokkenen de enorme verantwoordelijkheid is gevoeld om voor alle jeugdigen die dat nodig hadden de zorg voldoende beschikbaar te hebben.

Inherent aan de complexe opgave van een decentralisatie en transformatie van de jeugdzorg met een bezuinigingsopdracht en een voor Lelystad nadelig uitvallende herverdeling van de rijksmiddelen, volgden ontwikkelingen elkaar snel op. Aanvullende landelijke afspraken en regelgeving, veranderende inzichten en nieuwe actieprogramma's vanuit het Rijk (Geweld hoort nergens thuis, Zorg voor de Jeugd, Scheiden zonder schade, Kanerijke Start, etc.) wakkerden dit verder aan.

Wij zien in het rapport ook de zoektocht terug die wij met zijn allen hebben gemaakt om de complexe opdracht van onze gemeente te vervullen. Dat is met horten en stoten gegaan, dat maakt ook dit rapport duidelijk. We lezen en leren uit andere (landelijke) rapporten en van ervaringen in andere gemeenten dat bijstellingen nodig zijn. Maar altijd gedreven door de grote verantwoordelijkheid die op alle betrokkenen rust om de noodzakelijke hulp te kunnen bieden aan de jeugdigen in onze gemeente.

Wij spreken onze waardering uit voor het rapport dat de onderzoekers hebben opgeleverd en de compacte analyse en heldere aanbevelingen die het bevat. In de conclusies zien wij veel terug van de inzichten die wij in de afgelopen jaren hebben opgedaan. Met de Aanpak Sociaal Domein,

Gemeente Lelystad  
Stadhuisplein 2  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad  
14 0320  
[www.lelystad.nl](http://www.lelystad.nl)

de verdere inrichting van onze toegang en de inkoop van lokale jeugdhulp hebben wij stappen gezet om sturing en grip op de jeugdhulp te versterken. De informatievoorziening naar de raad hebben wij geïntensiveerd. Derhalve kunnen wij ons in hoge mate vinden in de aanbevelingen uit het rapport.

Op enkele punten willen wij een nuancering aanbrengen op conclusies en aanbevelingen. Hieronder gaan wij hierop in. Wij merken hierbij op dat de gecombineerde procedure voor bestuurlijke en technische reactie ongelukkig is. In de feitelijke rapportage staan op verschillende punten onjuistheden over het Jeugd- en Gezinsteam (JGT) in zijn verschillende verschijningsvormen door de jaren heen. Deze onjuistheden hebben geleid tot verkeerde aannames in de bestuurlijke rapportage. Daarvoor verwijzen wij u naar de uitgebreide technische reactie.

#### **Conclusies**

Wij kunnen ons in grote lijnen verenigen met de hoofdconclusie en deelconclusies. Zoals wij hierboven al schreven zien wij ook onze eigen inzichten in terug. Wij zijn inmiddels een stuk verder met de implementatie van de Aanpak Sociaal Domein en gaan daar ook mee door. Het gaat ons echt te ver om te spreken over het loslaten van inhoud en het totaal uit de hand lopen van jeugdhulp in Lelystad. Deze bewoordingen gaan voorbij aan de complexiteit van de opgave, waar het behalen van een goed resultaat afhangt van veel partijen en factoren en het belang van jeugdigen niet in het geding mag komen. Daarin worden fouten gemaakt, maar is door ons ook geleerd. Wij wijzen erop dat inmiddels bekend is dat de opgave waarvoor de gemeenten zijn gesteld niet kon worden gerealiseerd binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen. (Onderzoeksrapport naar de financiële tekorten in de jeugdhulp 'Stelsel in groei' dat AEF heeft uitgevoerd in opdracht van Ministerie van VWS, BZK, Financiën en JenV, en de VNG; gepubliceerd 15 december 2020.)

De neerwaartse spiraal in de verhouding tussen college en raad willen we doorbreken. De informatie richting de raad is geïntensiveerd en dit zetten wij voort. Wij willen laten zien dat wij transparant zijn en hopen dat dit door de raad ook zo wordt ervaren en dat hiermee wederzijds vertrouwen verder opgebouwd kan worden. Het vraagt dat in processen en plannings meer tijd wordt ingebouwd voor informatievoorziening en uitwisseling. Die ruimte en tijd zal dan ook aan ons gegeven moeten worden.

#### **Aanbevelingen**

Wij onderschrijven de aanbevelingen en achten ze ook uitvoerbaar. Deze aanbevelingen bevestigen dat we op het goede spoor zitten, want wij herkennen veel van de punten in onze huidige werkwijze. Omdat de onderzoeksperiode liep tot 10 november 2020 zijn deze verbeteringen niet meegenomen in dit onderzoek.

Bij het merendeel van de aanbevelingen zien wij het structureel en consistent vorm geven aan evaluaties als aandachtspunt. Ontwikkelingen en inzichten uit de praktijk volgen elkaar snel op. De druk om snel actie te ondernemen wordt sterk gevoeld. Wij beseffen dat temporiseren nodig is om de onderbouwende evaluatie goed uit te voeren. Inclusief de dialoog met partners en belanghebbenden. Dat kost meer tijd, maar bevordert transparantie en inzicht ten behoeve van besluitvorming en draagvlak.

In het rapport wordt regelmatig benoemd dat overleg met JGT een informeel karakter had. De onderzoekers formuleren geen aanbeveling over het formeler inrichten van de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit punt heeft onze aandacht. Een eerste stap is gezet in het opnemen van afspraken hieromtrent in de overeenkomst tussen gemeente en JEL. Daarnaast werken we aan de doorontwikkeling van KPI's.

Wij staan achter de strekking van de aanbeveling om de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van gestelde kaders te toetsen. Dat vereist dat het college voldoende tijd en gelegenheid krijgt om in processen deze stap uitvoering te geven. In samenhang met aanbeveling 6 is het belangrijk om voldoende tijd te reserveren voor het laten werken van de verschillende maatregelen. Een nieuwe organisatie opzetten voor de toegang en regie jeugdhulp en de zaken uit het verleden die niet meer werken ombuigen kost tijd, daar zetten we vol op in.

ons kenmerk

--

datum

7 september 2021

pagina

8

ons kenmerk

datum

31 augustus 2021

pagina

3

Wij verwachten, met het geleerde in de afgelopen tijd en de maatregelen zoals die nu worden uitgevoerd meer in controle te zijn, waardoor bijstelling eerder of geleidelijker beter mogelijk is.

Wij vertrouwen erop hiermee een constructieve reflectie te hebben gegeven op het rapport.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



de burgemeester,

