



Governance Jeugdhulp Lelystad

Een rekenkameronderzoek Bestuurlijke rapportage

6 september 2021

1. Inleiding

Voor u ligt de bestuurlijke rapportage als onderdeel van het onderzoek naar de bestuurlijke aansturing, verantwoording en informatievoorziening rond het dossier jeugdzorg in Lelystad. In een aparte en uitgebreide feitelijke rapportage is de onderbouwing van de analyse opgenomen.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet in 2015 is de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, waaronder jeugdhulp, bij de gemeenten komen te liggen. Voor veel gemeenten bleek dit een grote opgave te zijn, zo ook voor de gemeente Lelystad. Dit werd versterkt doordat het Rijk bij de decentralisatie te beperkte middelen heeft overgeheveld.

De keuzes die de gemeente Lelystad na de decentralisatie heeft gemaakt met betrekking tot de inrichting en organisatie van de jeugdhulp hebben er uiteindelijk toe geleid dat er meer afstand en minder grip en ruimte tot sturing ontstond voor de gemeente. Op 10 november 2020 besloot de gemeenteraad van Lelystad, door het aannemen van de motie Code rood voor de jeugdzorg, om de Rekenkamer Lelystad te verzoeken een onderzoek te doen naar de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening rond het dossier Jeugdzorg. De aanleiding voor deze motie is dat er nog regelmatig vragen zijn over de bestuurlijke handelwijze in het dossier jeugdzorg en de transparantie van bestuurlijke besluiten.

PROOF Adviseurs is verzocht dit onderzoek vorm te geven en te onderzoeken op welke manier de bestuurlijke aansturing, verantwoording en informatievoorziening rond de jeugdhulp in Lelystad heeft plaatsgevonden. Gevraagd is om te kijken naar de mate waarin de raad, het college, de ambtelijke organisatie en extern betrokken partijen sturing en invulling gaven aan jeugdhulp in de periode van 20 maart 2014 tot 10 november 2020. De inhoudelijke invulling van jeugdzorg valt buiten de scope van dit onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek moeten bijdragen in de verbetermogelijkheden op het gebied van sturing, verantwoording en controle op het jeugdhulpdossier op gemeenteniveau.

PRO

2. Bevindingen en analyse

DOOF

Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk analyseren wij de feiten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. We doen dit zoveel mogelijk chronologisch, waarbij we de volgende fasering hebben gebruikt:



De fases overlappen elkaar deels. In 2017 is bijvoorbeeld al besloten tot het omvormen van JGT als netwerkorganisatie tot JGT als coöperatie, terwijl de coöperatie pas op 1 januari 2018 gestart is. Zaken die met de coöperatie te maken hebben worden dan toch in die paragraaf besproken, dus de chronologie wordt dan enigszins doorbroken. De paragrafen zijn zoveel als mogelijk geordend op basis van rechtsvorm. Als er overlap in de fasen voorkomt, beschrijven wij het uitgebreid bij de eerste fase en verwijzen we bij de volgende fase daarnaar terug. Bij JEL maken wij alleen enkele inleidende beschouwingen over de oprichting en de keuzes daaromtrent, omdat JEL nog niet functioneerde ten tijde van de onderzoeksperiode en de definitieve vormgeving nog niet was afgerond.

2.1 Netwerksamenwerking JGT

2.1.1 Aanloop en vormgeving

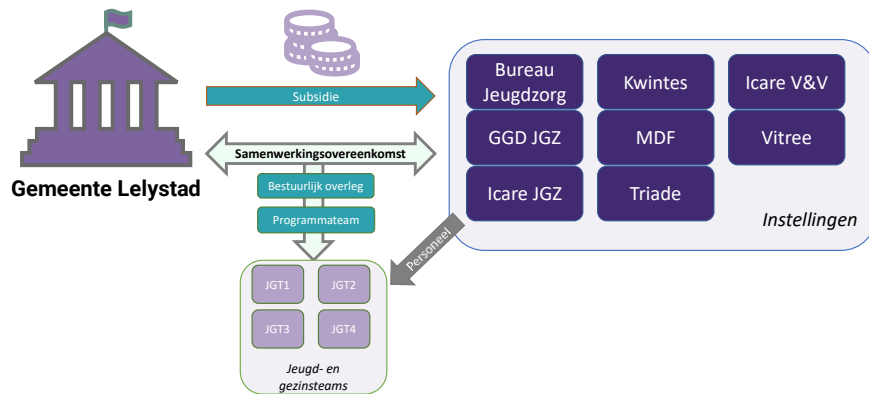
In aanloop naar 2015 zijn bij het vaststellen van de kaders en doelstellingen vooral inhoudelijke afwegingen gemaakt. Het doel was om zorg dichtbij en efficiënt te regelen, maar ook gepaste afstand te houden tot de uitvoering. Hiermee werd invulling gegeven aan de maatschappelijke kaders “zorg dichtbij” en “ruimte voor professionals”.

Voorafgaand aan de decentralisatie in 2015 en het opstellen van de maatschappelijke kaders en doelstellingen, heeft de gemeente Lelystad **belanghebbenden** op verschillende manieren **betrokken**. Voorbeelden daarvan zijn regionale en lokale ambtelijke overleggen, een klankbordgroep bestaande uit raadsleden en overleggen met zorgorganisaties over de invulling van het organiseren van zorg dichtbij de burgers (de blauwe bus). Voor inwoners (cliënten) is in 2014 een bijeenkomst georganiseerd, waarin ze geïnformeerd zijn over het aanbod van jeugdhulpverlening vanaf 2015. Betrokkenheid betekent niet automatisch dat er draagvlak was voor de kaders en doelstellingen. Uit het onderzoek blijkt dat bij de start in 2015 er een gedeelde opvatting was over het ruimte geven aan professionals, dat de ondersteuningsbehoefte van het kind en gezin leidend is en er tijdig en nabij zorg geleverd moest worden.

De **maatschappelijke kaders en doelstellingen** van 2015 geven deels adequate invulling aan het ambitieniveau van Lelystad. Dit komt door de ruime en brede formulering van de kaders en doelstellingen. Er is voornamelijk invulling gegeven aan de ambities *preventieve zorg* en *zorg dichtbij*. De maatschappelijke kaders en doelstellingen van de gemeente Lelystad zijn in de periode 2015-2019 niet concreet uitgewerkt. Er is geen concrete uitwerking van de kaders en doelstellingen in onder meer normen, waarborgen en KPI's (kritieke prestatie indicatoren), ook niet voor de opdracht aan JGT.

Bij het vaststellen van de kaders en doelstellingen speelden twee **afwegingen** een belangrijke rol; (1) de inhoudelijke afweging en (2) het behouden van grip en sturing. Op basis van de keuzes die de gemeente in 2015 tot nu heeft gemaakt, zijn de maatschappelijke kaders en doelstellingen van jeugdhulp in Lelystad deels op een consistente manier te verklaren. De keuzes van de gemeente Lelystad zijn in lijn met de transformatiedoelstellingen van het Rijk en het ambitieniveau van Lelystad. In 2015 heeft de gemeente belanghebbenden voldoende adequaat betrokken bij de totstandkoming van de kaders en doelstellingen. Dit maken wij op uit de bijeenkomsten die georganiseerd zijn waar zorgorganisaties en inwoners hun input konden aanleveren. Maar ook uit de wijze waarop de raad betrokken is geweest middels de klankbordgroep.

In 2015 is JGT, op initiatief van het college, als **netwerksamenwerking** ontstaan uit acht zorgorganisaties. JGT werd gezien als het inhoudelijk kennisexpertisecentrum waar, in lijn met het ambitieniveau en de vastgestelde kaders en doelstellingen, de uitvoering van de wettelijke taken belegd was. Hiervoor is met de verschillende zorgorganisaties een samenwerkingsovereenkomst gesloten. De financiering van de zorgtrajecten vond plaats met behulp van subsidies. Met de netwerksamenwerking werd invulling gegeven aan de maatschappelijke kaders “*zorg dichtbij*” en “*ruimte voor professionals*”. De samenwerking moest de barrières tussen zorgorganisaties opheffen, waarbij JGT de gemeente Lelystad adviseerde over de toegang tot jeugdhulp. De acht zorgorganisaties hielden zich bezig met de basisgezondheidszorg, vooral preventief. Dit sloot aan bij de kader “*lichte zorg komt voor zware zorg*”. Specialistische zorg was geen onderdeel van de netwerksamenwerking. JGT vormde wel de toegang tot deze specialistische zorg.



In de samenwerkingsovereenkomst spraken partijen af dat JGT zou worden aangestuurd door een stuurgroep, bestaande uit bestuurlijke afvaardiging van de gemeente en de zorgorganisaties. Deze stuurgroep heeft in de praktijk, voor zover ons bekend, alleen drie keer in 2016 plaatsgevonden.

Daarnaast was er binnen JGT een programmteam, bestaande uit drie personen. Te weten een medewerker van de gemeente (actor), een medewerker van één van de jeugdzorgaanbieders en een medewerker van één van de maatschappelijke voorveldpartners. Het programmteam verzorgde de feitelijke aansturing van het personeel dat voor JGT werkzaamheden uitvoerde. Het personeel was in dienst van de zorgorganisaties en werd afhankelijk van de benodigde expertise ingezet voor uitvoering van de taken. Afhankelijk van de specifieke casus werd de inzet van een van de zorgorganisaties gevraagd.

2.1.2 Taken en verantwoordelijkheden

Het kenmerk van een netwerksamenwerking is dat partijen geen nieuwe organisatie oprichten, maar dat zij hun mensen inzetten om gezamenlijk de taken uit te voeren. Elke organisatie is en blijft dus zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn taken. Uit de stukken blijkt dat in 2015 aan de actor van het programmteam **mandaat** is verleend om namens het college van Lelystad te beschikken op verzoeken ingevolge de Jeugdwet. Er is geen mandaat verleend aan andere medewerkers van JGT.

Eén van de belangrijkste **taken** van JGT was het adviseren over de toegang tot jeugdhulp. Op basis van dit advies werden de beschikkingen door de actor (of evt. de teamleider maatschappelijk sociaal domein of algemeen directeur), namens het college, afgegeven. JGT (feitelijk: de medewerkers van de zorgorganisaties) onderhield als taak ook het contact met jeugdigen en gezinnen, werkte samen met specialisten om de juiste ondersteuning te bieden en voerde gesprekken met jeugdigen en gezinnen over persoonsgebonden budgetten.

Het programmteam was belast met de aansturing van het personeel, maar in de praktijk was er geen eenduidige aansturing. Binnen de netwerksamenwerking was het voor het personeel onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was. Medewerkers van de zorgorganisaties moesten

binnen JGT samenwerken, maar voelden zich geen collega's en stelden het belang van de eigen organisatie (deels) voorop.

2.1.3 Rollen en werkafspraken in de samenwerking

Binnen een samenwerkingsverband bestaan altijd meerdere **rollen**, zoals eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In het geval van de netwerksamenwerking waren alle betrokken partijen gezamenlijk eigenaar. Gezamenlijk waren zij verantwoordelijk voor het in standhouden van de organisatie. Binnen de samenwerking waren er twee opdrachten: (1) het besluiten omtrent toeleiding in het kader van de Jeugdwet en (2) het daadwerkelijk verlenen van jeugdhulp. Strikt genomen is de eerste taak een verantwoordelijkheid van het college en de tweede taak een verantwoordelijkheid van het college om deze in te kopen (opdrachtgever) en van de zorginstellingen om de jeugdhulp te verlenen (opdrachtnemer).

Het programmateam van JGT en de actor hadden echter ieder een **dubbelrol**. De dubbelrol van de actor was enerzijds dat zij als onderdeel van het programmateam van JGT een adviserende rol had in opdracht 1, maar ook namens het college zelf de besluiten mocht nemen. De dubbelrol van JGT zag op het feit dat de medewerkers van JGT ook daadwerkelijk zelf jeugdhulp boden. Slechts als JGT zelf geen jeugdhulp kon bieden werden andere zorgorganisaties ingeschakeld door het programmateam. Het programmateam had daarmee dus zowel een taak aan de opdrachtgevende als aan de opdrachtnemende kant. Deze dubbele rolvermenging kwam de helderheid in de werkprocessen niet ten goede.

De netwerksamenwerking JGT kreeg feitelijk als opdrachtnemer in eerste instantie de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor jeugdhulpverlening (formeel waren de zorgorganisaties opdrachtnemer). JGT was verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de zorgorganisaties en voor de kwaliteit van jeugdhulp en jeugdzorg (de beschikbaarheid van jeugdhulp). In de praktijk kreeg JGT ook de opdracht tot het uitvoeren en bijhouden van administratieve taken (bedrijfsvoering). De netwerkorganisatie was hiertoe niet in staat, mede door personeelstekorten op dit vlak.

Daar kwam nog bovenop dat er geen heldere **werk- en procesafspraken** waren tussen de gemeente en de netwerksamenwerking JGT, en voor zover de samenwerkingsovereenkomst hier wel in voorzorg waren de afspraken niet concreet en toetsbaar. De gemeente en JGT kenden structurele werkafspraken als het aanleveren van halfjaarlijkse rapportages en jaarverslagen, maar verder geen aanvullende procesafspraken, over bijvoorbeeld overleg of informatieverstrekking. Daarnaast legden zorgorganisaties jaarlijks verantwoording af aan de gemeente over het ontvangen subsidiebedrag.

2.1.4 Betrokkenheid college en raad

Het college heeft in 2015 het initiatief genomen tot oprichting van de netwerksamenwerking. Het onderzoek toont aan dat het college tijdens de netwerksamenwerking breed betrokken is geweest bij de uitvoering van jeugdhulp. Niet alleen de portefeuillehouder was actief betrokken, maar ook overige collegeleden (vooral portefeuillehouders Wmo en Financiën). Het college beraadslaagde in zijn geheel over de uitvoering van jeugdhulp. De portefeuillehouder nam weinig individuele beslissingen.

Het **contact** met JGT werd door het college als goed ervaren. Er vonden veel informele gesprekken plaats tussen het programmateam en de portefeuillehouder over de inhoudelijke ontwikkelingen en inhoudelijke stand van zaken. De portefeuillehouder en JGT werkten vanuit de samenwerkingsovereenkomst aan een duidelijke, heldere visie, ontwikkelstrategie en sturingsfilosofie met een goed doordacht plan, gericht op innovatie. Over de bedrijfsvoering van netwerksamenwerking JGT werd in beperkte mate gesproken. Het college ontving jaarlijks van JGT een werkplan, halfjaarrapportage en jaarverslag. Gebleken is dat de cijfers en data niet altijd compleet waren. De systemen van JGT en de zorgorganisaties waren niet toereikend om de hoeveelheid data en cijfers tijdig te verwerken. Dit had tot gevolg dat het college soms 2 jaar nadat de begroting was vastgesteld de overige cijfers ontving, wat ertoe leidde dat een behoorlijk bedrag van de totaalbegroting nagefactureerd werd. De naheffingen van de zorgorganisaties en de

financiële consequenties die dit met zich meebrachten voor de gemeente, zette de verhoudingen in het college op scherp. De gemeenteraad stelde jaarlijks een **budget** vast op basis van een begroting van het programmateam van het JGT, maar praktisch gezien gold er een open budget voor JGT. De middelen om als opdrachtgever te sturen op het budget ontbraken.

De gemeenteraad ontvangt van het college gedurende het jaar summier informatie over de ontwikkelingen rondom JGT en uitvoering van jeugdhulp. Dit kunnen onder meer jaarverslagen en informatiebrieven zijn (vaak ook wettelijk verplichte informatie). Als er inhoudelijke- of financiële ontwikkelingen van belang zijn, worden deze opgesomd in de daartoe bestemde kanttekeningen.

2.1.5 Ambtelijke organisatie

Bij de start van de netwerksamenwerking in 2015 waren beleidsambtenaren van het team beleid jeugd betrokken bij het regie houden op de uitvoering van jeugdhulp. Het onderzoek toont aan dat de werkdruk bij dit team hoog lag, omdat de formatie te krap was voor de hoeveelheid werk. Het team had een omvangrijk takenpakket en te weinig tijd om aan elk onderwerp de juiste aandacht te besteden. De **hoge werkdruk** heeft ertoe geleid dat er weinig regie en sturing op prestaties en resultaten plaatsvond. Er was niet voldoende tijd om tijdig te kunnen schakelen op veranderende inzichten en landelijke ontwikkelingen. Net als het college ontving de ambtelijke organisatie niet tijdig de actuele cijfers en data van de netwerksamenwerking JGT. Ook de organisatie had onvoldoende zicht op de feiten en cijfers.

Uit het onderzoek volgt ook dat het team beleid jeugd weinig verbinding had met andere afdelingen binnen de gemeente. Er leek sprake van een eilandencultuur. Hierdoor ontbrak het soms aan de benodigde integraliteit in adviezen. Het team beleid jeugd communiceerde weinig met bijvoorbeeld juristen en controllers. Dit had in de praktijk tot gevolg dat beleidsadviseurs ook sturing gaven op budgetten en collegevoorstellen werden voorbereid en opgesteld door het team beleid jeugd. Pas aan het einde van het proces werd verbinding gezocht met collega's van bedrijfsvoering. Keuzes waren vaak al gemaakt, waardoor advies niet altijd meer opgevolgd kon worden.

Bij het ontstaan van de netwerksamenwerking onderhield het team samen met de portefeuillehouder het contact met JGT. Er was maandelijks een gesprek met het programmateam van JGT. Het team nam gezamenlijk met JGT deel aan de werkgroep informatievoorziening, waar deelnemende partijen elkaar informeerden over de laatste ontwikkelingen. Naast de structurele overleggen was er veel informeel contact met JGT. Er was weinig contact met de zorgorganisaties. Dit kwam mede omdat het team niet beschikte over een contractmanager.

2.1.6 Conclusie

In 2015 wilden college en raad met de netwerksamenwerking de barrières tussen de zorgorganisaties opheffen en op basis van inhoud de jeugdhulp toepassen. De organisatievorm sloot aan bij de gekozen doelstellingen om zorg dichtbij de inwoner te organiseren, de professional meer ruimte te bieden en eerder lichtere zorg i.p.v. duurdere zorg in te zetten. De netwerksamenwerking stelde de gemeente in staat om deze doelstellingen te behalen. Vanuit deze motivatie is de keuze voor een netwerksamenwerking in 2015 te verklaren. Duidelijk is dat bij de start van de netwerksamenwerking in 2015 de inhoud centraal stond. Geen enkel gezin en/of jeugdige mocht tussen 'wal en schip' raken. De gemeente bleef eindverantwoordelijk. Inhoudelijk moest de netwerksamenwerking JGT zorgen voor de beste zorg en een goede verbinding tussen de zorgorganisaties en ook met het (preventieve) voorveld.

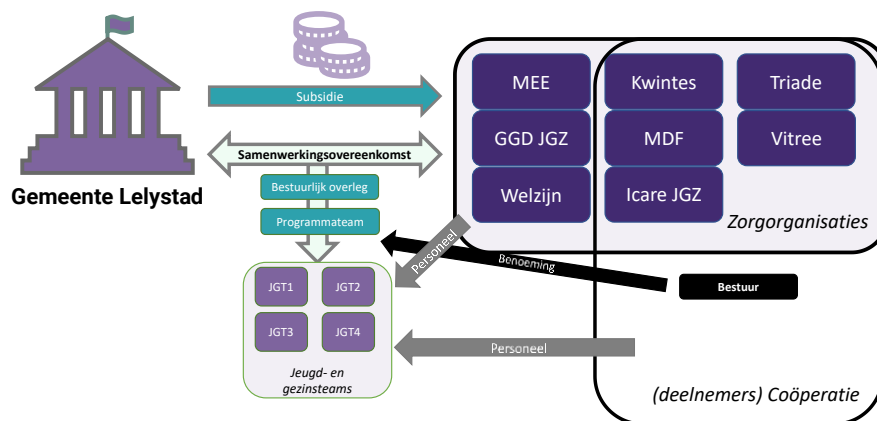
Waar de keuze voor een netwerksamenwerking verklaarbaar is vanuit de kaders en doelstellingen, is de daadwerkelijke vormgeving en uitwerking dit niet. Bij het opzetten van de netwerksamenwerking heeft men geen afspraken gemaakt over concrete verwachtingen en ook werk- en procesafspraken werden niet vastgelegd. Er is alleen rekening gehouden met de inhoud. Vorm, proces en relatie zijn op de achtergrond gebleven, waardoor de wijze van uitvoering niet goed aansluit op het behalen van de doelstellingen en ambitieniveau. Het laten slagen van een samenwerking, waarin organisaties ook met hun eigen belangen deelnemen, vraagt om een zorgvuldige uitwerking van zowel de samenwerkingsvorm (ook taken en verantwoordelijkheden), het samenwerkingsproces en de

uitvoering en de relatie (het samenwerken tussen de mensen zelf). Alleen dan kunnen alle deelnemers hun rol naar behoren uitvoeren. Dit bleek op verschillende onderdelen niet het geval te zijn. Mede daardoor was er onvoldoende sturing mogelijk vanuit het college om zijn wettelijke verantwoordelijkheid adequaat waar te kunnen maken.

2.2 Coöperatie JGT

2.2.1 Aanloop en vormgeving

In 2018 is op gezamenlijk initiatief van het college en de zorgorganisaties de coöperatie JGT opgericht, met vier zorgorganisaties als leden. De oprichting van de coöperatie JGT moest zorgen voor betere samenwerking en eenheid tussen JGT en de zorgorganisaties en eenduidige aansturing van het personeel. De gemeente Lelystad was geen lid van de coöperatie. Onduidelijk is waarom de gemeente geen lid is geworden. Bij oprichting van de coöperatie sloten de overige vier zorgorganisaties (Triade en Vitree zijn op den duur samengegaan), net als de leden van de coöperatie, een nieuwe samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Lelystad.



Subsidies werden niet rechtstreeks aan de coöperatie verleend (zoals oorspronkelijk beoogd), maar op verzoek van de gemeenteraad en na juridisch advies aan de zorgorganisaties die lid waren van de coöperatie. De zorgorganisaties die lid waren van de coöperatie maakten de ontvangen subsidies van de gemeente integraal over aan de coöperatie. De coöperatie JGT maakte op deze wijze indirect gebruik van de individuele subsidies voor het uitvoeren van zijn taken. De overige vier zorgorganisaties die deelnemer waren aan de samenwerkingsovereenkomst, ontvingen ook subsidie van de gemeente. Zij zetten deze subsidie in, zoals ze dit gewend waren bij de netwerksamenwerking.

In de samenwerkingsovereenkomst spraken partijen af dat het JGT zou worden aangestuurd door een Bestuurlijk Overleg, bestaande uit bestuurlijke afvaardiging van de gemeente, het JGT en de zorgorganisaties.

In 2019 heeft de gemeenteraad **nieuwe inhoudelijke kaders** vastgesteld. Ten opzichte van 2015 zijn er inhoudelijk geen grote wijzigingen. Bij de uitwerking van de kaders en doelstellingen in de aanpak sociaal domein, heeft het behouden van grip en sturing op de financiële tekorten een belangrijke rol gespeeld bij het vaststellen van de maatschappelijke kaders en doelstellingen. Wel zijn de kaders verder geconcretiseerd in werk- en procesafspraken. Het college heeft de directie van coöperatie JGT betrokken bij de nieuwe kaders, en in beperkte mate andere belanghebbenden. Enkele bijeenkomsten vonden plaats nadat de kaders en doelstellingen al door de gemeente waren vastgesteld. De directie coöperatie JGT was bekend met de kaders en doelstellingen en communiceerde deze met de zorgorganisaties. De cliëntenraad is pas betrokken, nadat voorlopige besluitvorming had plaatsgevonden. Hierdoor konden zij minder goed advies geven.

De uitwerking van de kaders en doelstellingen in 2019 e.v. kwamen voor enkele belanghebbenden als een verrassing. Belanghebbenden zien met de hernieuwde aanpak risico's voor een goede

aansluiting op hulpverlening in de praktijk, waarbij er gevreesd wordt dat kinderen tussen 'wal en schip' raken.

2.3.2 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Net als bij de netwerksamenwerking (programmteam) had de directie van de coöperatie namens het samenwerkingsverband als taak zowel de voorbereiding en advisering over de toegang tot jeugdhulp (indicering) als uitvoering van jeugdhulp.¹ Bij de coöperatie JGT en het samenwerkingsverband was er in organisatorisch opzicht ook geen scheiding tussen toegang en regie (afgeven beschikkingen) en toepassen hulpverlening. Per 1 februari 2018 werd de persoon die eerst als actor optrad (de functionaris) directrice van de coöperatie. De functie van actor werd bij de gemeente niet opnieuw ingevuld.

Er is geen **mandaat** verleend vanuit het college (of ondermandaat vanuit ambtenaren) aan de directie van coöperatie JGT. De formele bevoegdheid tot het nemen van besluiten (beschikkingen) in de zin van de Jeugdwet bleef dus bij de gemeente. Wel behield de directie een adviesrecht, zoals eerder het programmteam dit recht had.

2.2.3 Rollen en werkafspraken in de samenwerking

De gemeente Lelystad vormde in de netwerksamenwerking een volwaardig deelnemer, maar bij de coöperatie JGT kwam de gemeente meer op afstand te staan, omdat zij geen lid werd van de coöperatie. Dit betekent dat de gemeente geen eigenaar van coöperatie JGT was, dat waren de vier participerende zorgorganisaties.

De eerder geconstateerde **dubbelrol** van de actor kwam te vervallen, nu er geen gemeentelijke vertegenwoordiging was binnen de coöperatie. Echter, de directie van de coöperatie JGT verving op basis van de samenwerkingsovereenkomst die in 2018 werd gesloten het programmteam. Er kwam overigens ook geen heldere rolscheiding tot stand, want door gebrek aan inhoudelijke kennis aan de kant van de gemeente, ging de gemeentelijke organisatie blindelings af op de adviezen van de directie van coöperatie JGT. Op zich is er niets mis mee dat adviezen van de experts gevolgd worden, maar het college (of zijn ambtelijk vertegenwoordiger) moet natuurlijk wel altijd afwegen of het advies op zorgvuldig onderzoek berust en of er geen sprake is van (schijn van) belangenverstremgeling.

Wel nam de gemeente deel aan het Bestuurlijk Overleg. De dubbelrol die JGT heeft als adviseur voor het afgeven van beschikkingen en als uitvoerder van de jeugdhulp is met de oprichting van de coöperatie niet veranderd ten opzichte van enkel alleen de netwerksamenwerking. Er kan zelfs gesteld worden dat deze dubbelrol verder versterkt is, nu de coöperatie JGT ook eigen personeel kreeg en daarmee ook eigen belangen had, los van de belangen van zijn deelnemers.

Net als in de fase van de netwerksamenwerking, waren er ook in de fase van de coöperatie géén heldere **werk- en procesafspraken**. Ook hier gold voor zover in de samenwerkingsovereenkomst afspraken waren gemaakt, dat deze onvoldoende concreet en toetsbaar waren. De informele contacten en informatievoorziening bleven in het begin hetzelfde. Over de bedrijfsvoering van JGT, die niet direct verbeterde ten opzichte van de netwerksamenwerking, werd in beperkte mate gesproken. Uit de stukken blijkt dat de portefeuillehouder vanaf 2018 minstens 2 keer per jaar deelnam aan het Bestuurlijk Overleg en de communicatie met JGT onderhield. Pas aan het einde van 2019 heeft de gemeente de regie meer naar zich toegetrokken en aan zijn rol als opdrachtgever meer invulling gegeven. Er zijn strakkere proces- en werkafspraken gemaakt, met ook duidelijke verwachtingen van het college richting de zorgorganisaties. In 2020 heeft mede daardoor afschaling van de taken kunnen plaatsvinden. Hierbij is ook de informatievoorziening vanuit JGT aangescherpt. Ook heeft een externe toetser in opdracht van de gemeente Lelystad alle beschikkingen boven een bepaald bedrag opnieuw getoetst.

¹ (1) het besluiten omtrent toeleiding in het kader van de Jeugdwet en (2) het daadwerkelijk verlenen van jeugdhulp.

Met de komst van de coöperatie werd het eerder genoemde open **budget** voor JGT niet aangepakt. De zorgorganisaties legden wel verantwoording af over de aan hen toegekende subsidies, waarbij de directie van JGT voor de input van de verantwoording zorgde. Pas eind 2019/begin 2020 kwam er meer sturing tot stand, door het beter voeren van contractmanagement en aanpassing van contracten met concrete facturatietermijnen. In 2019 zijn de contracten met zorgaanbieders aangepast. Met zorgorganisaties is toen afgesproken dat declaraties na een bepaalde datum niet meer vergoed worden.

2.2.4 Betrokkenheid college en raad

Het college heeft actief bijgedragen aan de oprichting van de coöperatie, dit keer met minder betrokkenheid van de gemeenteraad. Die was dan ook kritisch over het principebesluit en nam een motie aan (de motie 'geen medewerking aan de coöperatie in oprichting') waarin het college in algemene zin werd opgeroepen om tot een nieuwe vorm te komen en deze aan de raad voor te leggen. Het college heeft daarop enkele wijzigingen in het voorstel doorgevoerd en het daarbij gelaten.

De positie van college en raad en hun onderlinge verhouding veranderden niet wezenlijk ten opzichte van de periode onder de netwerksamenwerking. Er vond geen verbetering plaats in de informatievoorziening en kaders werden, in elk geval tot 2019, niet verder geconcretiseerd. Wel werd de communicatie tussen college en raad stroever door enkele bestuurlijke wisselingen én ook de coronapandemie heeft niet bijgedragen een betere communicatie.

Volgens meerdere raadsleden ontvangt de raad de **informatie** vanuit het college niet tijdig en is deze beperkt, waardoor deze raadsleden zich niet in staat gesteld voelen om goed geïnformeerd belangrijke besluiten te nemen. Het onderzoek toont aan dat het voor meerdere raadsleden onduidelijk is wat de resultaten zijn binnen jeugdhulp. Op basis van de ontvangen informatie is het lastig voor de raad om concreet bij te sturen. In juli 2020 nam de raad een amendement aan, waarin hij opdracht geeft om voor jeugdhulp een voorlopig budgetplafond in te stellen totdat er een goede centrale toegang is ingericht, waarmee de in- en uitstroom goed in beeld is. In dit amendement geeft de raad het college opdracht hem tijdig en direct te informeren over de wijze waarop het college en de zorgorganisaties voorkomen dat er wachtlijsten ontstaan, dan wel mensen essentiële zorg ontberen. Het onderzoek toont aan dat de raad sinds 2020 tijdiger informatie ontvangt en hier meer tevreden over is.

Vanaf 2019 constateren wij een toename in het aantal vragen dat de raad heeft gesteld en de verzoeken die de raad aan het college en de ambtelijke organisatie deed. De urgentie om te acteren nam toe vanwege de stijgende financiële tekorten. Ook heeft de raad een aantal amendementen en moties aangenomen. Het onderzoek toont aan dat de raad zich niet proactief opstelt door andere middelen in te zetten. Bijvoorbeeld om externen met inhoudelijke kennis of zorgorganisaties te verzoeken tijdens een raadsvergadering meer informatie of duiding over het onderwerp te geven. Dit kan tot gevolg hebben dat de raad bij het nemen van besluiten beter bekend is met de impact van het besluit. Dit heeft tijdens de onderzoeksperiode niet plaatsgevonden. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de raad vreest voor belangenverstremming als zij zorgorganisaties benaderen, omdat zij ook een eigen belang kennen. De raad heeft geen eigen analyses gemaakt op basis van de ontvangen informatie, en ging af op de informatie vanuit het college.

Het onderzoek laat zien dat er veel **wantrouwen** is tussen de raad en het college. De afgelopen periode zijn er veel wisselingen in het college geweest. Dit komt de stabiliteit niet ten goede. In Lelystad lijkt er in zekere mate sprake te zijn van een 'afrekencultuur'. Er ontstond een negatieve spiraal van wantrouwen richting elkaar. De raad vertrouwt niet langer op de informatie vanuit het college en het college is van mening dat de raad zich (te)veel op de uitvoering richt. De politieke besluitvorming werd hierdoor complex en vooral intern gericht. Exemplarisch hiervoor is dat de raad brede en veel omvattende kaders voor jeugdhulp heeft vastgesteld. De breedte en omvattendheid maakt de uitvoerbaarheid voor het college complex. Het college heeft deze kaders overigens ook niet zelf concreet uitgewerkt, met duidelijke sturingsinstrumenten richting de zorgorganisaties en JGT. Dit maakt vervolgens weer dat controle door de raad lastig is. De raad nam veel moties aan

om zo meer grip te krijgen. Deze moties waren niet altijd uitvoerbaar voor het college en daarmee was de uitvoering weer niet goed controleerbaar door de raad.

2.2.5 Ambtelijke organisatie

De problemen binnen de ambtelijke organisatie die wij constateerden in de fase van de netwerksamenwerking zijn in 2018 deels aangepakt. Er is een wervingsproces gestart voor extra mensen om het personeelstekort te ondervangen en in 2019 vond binnen het team herverdeling van de taken plaats. Enkele taken werden ook overgeheveld naar andere domein(en), zodat er meer rust en tijd kwam voor het uitvoeren van de taken. Uit de gesprekken volgt dat pas in maart 2020, toen de functie voor contractmanager gevuld was, naar het gevoel van het team voldoende fte beschikbaar was voor het totaal aan werkzaamheden. De hoge werkdruk heeft ertoe geleid dat er weinig regie en sturing op prestaties en resultaten plaatsvond. Er was niet voldoende tijd om tijdig te kunnen schakelen op veranderende inzichten en landelijke ontwikkelingen. Ook de ambtelijke organisatie had daarmee onvoldoende zicht op de feiten en cijfers.

Uit het onderzoek volgt ook dat het team weinig verbinding had met andere afdelingen binnen de gemeente. Er leek sprake van een eilandencultuur en het zelfstandig werken dat omstreeks 2018/2019 is ingevoerd, heeft hier niet in positieve zin aan bijgedragen. De problemen op dit vlak, die wij eerder constateerden bij de netwerksamenwerking, zijn dan ook niet of in mindere mate opgelost.

2.2.6 Conclusie

De oprichting van de coöperatie JGT, bracht geen directe verbetering in de sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente. Samenwerking en verbinding tussen zorgorganisaties sloot aan bij de kaders en doelstellingen. Deze wijzigden niet in 2018. Maar vanuit de motivatie om een betere samenwerking (eenheid) te bewerkstelligen en eenduidige aansturing van het personeel is de keuze voor oprichting van de coöperatie JGT niet consistent geweest. Ook bij de coöperatie JGT is onvoldoende sprake van zorgvuldige uitwerking van vorm, proces en relatie. De enkele oprichting van een rechtspersoon, zoals de coöperatie JGT, waarvan de zorgorganisaties lid konden worden, maakt niet dat de samenwerking tussen de zorgorganisaties automatisch beter verloopt of dat de gemeente meer grip heeft op de bedrijfsvoering. Zowel in de netwerkorganisatie als coöperatie is organisatie-overstijgend werken niet goed van de grond gekomen. De individuele organisatiebelangen bleven vaak leidend. Er is geen traject ingezet om de samenwerking als één team te bevorderen.

De coöperatie gaf zo mogelijk nog meer onduidelijkheid dan de netwerksamenwerking. Dit doordat de coöperatie als extra vehikel tussen de gemeenten en de zorgorganisaties stond, zonder dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk belegd of uitgewerkt waren. Van adequate invulling van de verschillende rollen kon geen sprake zijn. De gemeente gaf als opdrachtgever geen duidelijke verwachtingen en indicatieprestaties mee. Er bestonden weinig tot geen meetinstrumenten om te toetsen of de uitvoering van jeugdhulp voldeed aan het vastgestelde ambitieniveau en kaders en doelstellingen. Hierdoor kon de gemeente de taken van JGT niet goed controleren, terwijl zij zowel de inhoudelijke voorbereiding en advisering van indiceren uitvoerden als ook de uitvoering van jeugdhulp. De gemeente had geen grip en sturing, waardoor de financiële positie steeds verder onder druk kwam te staan. Dit kan mede veroorzaakt worden doordat is gekozen voor het subsidiëren van de activiteiten van de zorginstellingen en niet voor het verstrekken van een opdracht. Bij het verstrekken van een subsidie zijn de sturingsinstrumenten per definitie beperkter en anders van aard dan bij een opdracht.

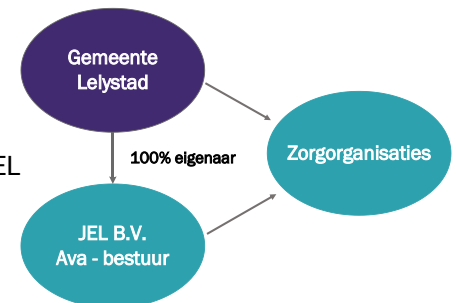
Ook de financiële constructie bij oprichting van de coöperatie, waar zorgorganisaties die lid waren van de coöperatie in feite als bank fungeerden voor JGT, droeg bij aan de onduidelijkheid.² Dit gold ook voor het feit dat subsidie werd verstrekt aan de individuele zorgorganisaties, maar dat praktisch gezien de coöperatie (voor zijn leden) over de besteding ging en ook praktisch de verantwoording

² Onduidelijk is gebleven wat de grondslag voor de zorgorganisaties was om de ontvangen subsidie te storten op de rekening van de coöperatie.

verzorgde. Verantwoording werd afgelegd aan de directie van de coöperatie. De directie van de coöperatie legde vervolgens verantwoording af aan de gemeente. Kortom; de financiële lijnen stroomden niet met de uitwerking van taken en verantwoordelijkheden. De financiën bleven stijgen en de organisatievorm droeg niet bij aan het behalen van de doelstellingen die in 2018 nog hetzelfde waren als in 2015.

2.3 JEL (Jeugd BV)

Op 2 juni 2020 besloot het college van de gemeente om per 1 juli 2021 de samenwerking met JGT te beëindigen. Op advies van de gemeenteraad is voor de positionering van het toegangsteam gekozen voor een extern team in gemeentelijke handen. Daartoe is per 1 juli 2021 Jeugd BV (JEL) opgericht. De gemeente houdt alle aandelen van JEL en is daarmee de 100% eigenaar.



Met de oprichting van JEL is er een scheiding aangebracht tussen de verantwoordelijkheid voor toegang en de uitvoering van jeugdhulp. JEL houdt regie op de toegang en de zorgorganisaties voeren uit. De toegang wordt dus niet meer verzorgd door medewerkers van zorgorganisaties. De aanleiding voor de scheiding tussen toegang en uitvoering, was dat de gemeente vanwege financiën scherper wilde indiceren.

Omdat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rollen en werkafspraken nog niet uitgekristalliseerd waren tijdens de onderzoeksperiode, kunnen wij daarover nauwelijks iets opnemen.

Ten opzichte van de fase van de coöperatie vindt hier een grote verschuiving plaats in de rollen. Het eigenaarschap van JEL ligt 100% bij de gemeente Lelystad, waar dat bij de coöperatie juist 100% bij de zorgorganisaties lag. De organisatie komt daarmee dus dicht bij de gemeente te staan, maar maakt nadrukkelijk géén onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie. Het is een verbonden partij en deelneming van de gemeente, en komt als zodanig straks terug in de gemeentelijke begroting.

Binnen de nieuwe situatie (JEL) is met zorgorganisaties afgesproken dat zij verantwoording afleggen over de effecten van onder meer preventieve maatregelen. Wel lijkt een duidelijkere rolscheiding plaats te vinden nu JEL (als opvolger van JGT) zelf niet langer een dubbelrol kent. JEL is immers zelf geen zorgaanbieder, maar is de organisatie die (namens de gemeente) over de toeleiding beslist, de contractering van zorgaanbieders regelt en via contractmanagement borgt dat de zorgaanbieders ook binnen de gestelde kaders doen wat van hen verlangd wordt.

2.4 Bevindingen over de hele onderzoeksperiode

Het **college** heeft sinds 2015 deels zicht gehad op de inhoudelijke ontwikkelingen van JGT. Vooral de informatieve gesprekken en overleggen dragen hieraan bij. Het onderzoek toont aan dat de gemeente beperkt zicht had op de cijfers en data van JGT en daarmee op de uitvoering van jeugdhulp. Er zijn geen duidelijke KPI's, verwachtingen en waarborgen afgesproken met zowel de netwerksamenwerking als de coöperatie. Hierdoor was er geen zicht op de resultaten van uitvoering jeugdhulp. Ter illustratie, de subsidies zijn onder meer gebaseerd op het aantal contactmomenten met gezinnen en jeugdigen. De gemeente beschikte van 2015 tot 2020 niet over de voldoende informatie om de effecten van deze contactmomenten te kunnen meten.

Ook bestond door de gekozen **financieringssystematiek** – zowel verlenen van subsidie aan de zorgorganisaties als het afgeven van beschikkingen aan JGT voor individuele casussen – het risico dat trajecten dubbel gefinancierd werden. Het risico bestond dat bij het afgeven van de beschikking taken werden gefinancierd die de gemeente ook al financierde via het verlenen van de subsidie. De gemeente had hier, omdat voorbereiding en advisering voor de beschikking belegd was bij JGT, geen zicht op. Uit de gesprekken volgt dat het college hier wel over geïnformeerd is en dat dit risico zich in de praktijk ook voordeed en dat voor sommige trajecten dubbel is betaald.

Doordat de financiële positie gedurende de onderzoeksperiode steeds verder onder druk kwam te staan, ontstond er een verschuiving van inhoud richting bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering werd aangescherpt. Dit heeft er in 2020 toe geleid dat wijziging van de organisatie heeft plaatsgevonden om meer grip en sturing te behouden. De inhoudelijke gedachte van 2015 is hierbij op de achtergrond geraakt. Dit heeft geresulteerd in JEL BV. De organisatievorm, sluit net als de netwerksamenwerking in 2015, beter aan bij het behalen van de doelstellingen. De vraag is alleen of de wijze van uitvoering aansluit. Bij het oprichten van de JEL is met name rekening gehouden met de vorm. De vorm van de organisatie stelt de gemeente in staat beter grip en sturing te houden. Bij het maken van de keuze zijn inhoud, proces en relatie op de achtergrond gebleven. Omdat het onderzoek loopt tot 20 november 2020 is er niet gekeken naar de documenten die na deze periode zijn opgesteld en de concrete uitwerking van JEL.

De **raad** is vooral in de eerste paar jaar na decentralisatie op afstand betrokken geweest. De raad maakte niet actief gebruik van haar mogelijkheden en ging vooral af op de informatie die de raad ter beschikking werd gesteld door het college. Deze informatie was niet altijd tijdig. De kaders die de raad stelde waren, mede door de reikwijdte, lastig controleerbaar. Dit geldt ook voor de uitvoerbaarheid van moties in de afgelopen jaren. Het college was hierdoor niet in staat daadkrachtig uitvoering te geven (aan de wensen van de raad) en de onderlinge verwachtingen tussen raad en college waren niet helder. Het gevoel van wantrouwen krijgt in Lelystad de overhand. De basis van vertrouwen tussen raad en college lijkt grotendeels weg en een goede samenwerking kwam tussen raad en college niet tot stand. Dit geldt niet alleen voor de raad in relatie tot het college, maar ook in relatie tot zorgorganisaties.

Hoewel de vooraf vastgestelde vormen van **evaluatie** niet hebben plaatsgevonden, zijn er wel verschillende momenten geweest waarop er bijsturing heeft plaatsgevonden op basis van evaluatieve momenten. Er waren verschillende onderzoeken die stilstonden bij organisatie (de governance) en uitvoering van jeugdhulp. Bij deze onderzoeken waren zowel de gemeente als de samenwerkingspartners betrokken. Daarnaast laat het onderzoek zien dat de structurele overleggen, zowel intern als extern, waarin de ontwikkelingen omtrent jeugdhulp zijn besproken en de halfjaarlijkse rapportages en jaarverslagen als evaluatie gezien kunnen worden.

De kaders en doelstellingen zijn pas concreet in 2019 bijgesteld, toen duidelijk werd dat de gemeente geen grip en sturingsmogelijkheden had op de uitvoering van jeugdhulp. Resultaat was een aanscherping van toepassing van jeugdhulp. Inhoudelijk weken de nieuwe kaders en doelstellingen niet veel af van die van 2015, maar de aanpak sociaal domein (concrete uitwerking van de kaders en doelstellingen) wel. Deze aanpak had veel invloed op de organisatie en structuur van jeugdhulp.

Uit het onderzoek blijkt dat de belanghebbenden betrokken zijn via de verschillende overlegstructuren en de procesafspraken die hierin gemaakt worden. Er heeft volgens de belanghebbenden geen formele vorm van evaluatie plaatsgevonden. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de belanghebbenden zich niet betrokken voelen bij de bijsturing die heeft plaatsgevonden. Voornamelijk de oprichting van JEL en het scheiden van toegang en uitvoering jeugdhulp, wordt door de belanghebbenden ervaren als een besluit van de gemeente waar zij geen inspraak op hadden.

3. Algemene conclusies en aanbevelingen

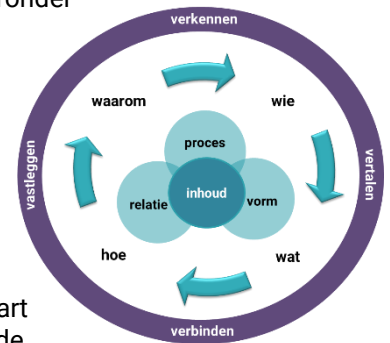
3 Algemene conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij langs drie lijnen de belangrijkste bevindingen weer, waarbij wij ook enkele aanbevelingen doen. Wij kiezen er bewust voor slechts enkele aanbevelingen op hoofdlijnen te doen, omdat er al een nieuwe werkwijze is ingezet met JEL.

3.1 Algemene conclusies

Bij het verlenen van jeugdhulp zijn meerdere organisaties betrokken, waaronder de gemeente, het JGT (later JEL) en de zorgorganisaties. Om de juiste ondersteuning te bieden aan jeugdigen en gezinnen moeten deze organisaties samenwerken. Goede samenwerking vraagt om een optimaal evenwicht tussen de samenwerkingsvorm, het juiste proces, uitstekende relaties en heldere en tijdige communicatie over proces en inhoud. Alleen met goede samenwerking tussen alle belanghebbenden ontstaan duurzame oplossingen.

In ons onderzoek staan de factoren inhoud, vorm, proces en relatie dan ook centraal. Deze factoren vormen voor ons het vertrekpunt bij het in kaart brengen van de afgelopen zes jaren en het doen van aanbevelingen voor de toekomst.



3.1.1 Hoofdconclusie

Uit het feitenonderzoek komen vele details naar voren, waaruit volgt dat in meer of mindere mate de samenwerking omtrent jeugdhulp niet goed verliep. De details worden niet nogmaals herhaald. Wij beperken ons daarom tot een conclusie met drie hoofdrichtingen die vervolgens in deelconclusies worden uitgewerkt.

Het onderzoek laat op hoofdlijnen drie richtingen zien:

1. Bij de oprichting van de netwerksamenwerking en het beleid in die fase stond vooral de inhoud centraal ("wat willen we bereiken?"). Er was weinig aandacht voor de vormgeving en de gevolgen daarvan en ook nauwelijks aandacht voor het proces. De relaties waren in die tijd wel goed, de lijntjes waren kort. Toen bleek dat de netwerksamenwerking niet voldeed is de aandacht verschoven naar de vormgeving. Echter, bij oprichting van de coöperatie is niet gekeken 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. De uitwerking van de kaders in 2020 heeft weer tot een nieuwe vorm geleid (JEL). Bij de keuze voor deze vorm was er in de samenwerking geen aandacht voor de relatie met andere belanghebbenden. Onduidelijk is hoe het proces daadwerkelijk is vormgegeven, omdat dit grotendeels na de onderzoeksperiode tot stand is gekomen. De inhoud lijkt in elk geval wel losgelaten te zijn: controle en vorm zijn leidend.
2. Vanuit het college en vooral het ambtelijk apparaat was er tot 2019 geen integrale sturing op de samenwerking. Er werd veel gepraat met zorginstellingen, maar dat leverde geen directe sturingsinformatie op. De sturing vond vooral plaats op basis van inhoudelijke lijnen ("als we de doelen maar bereiken"), bij gebrek aan concrete, toetsbare kaders.
3. In de verhouding tussen de gemeenteraad en het college lijkt op belangrijke momenten geen constructieve houding te bestaan. De raad is soms meer bezig met afrekenen, wat tot terughoudende reacties van het college heeft geleid. Daarnaast waren de door de raad gestelde kaders zo ruim, dat deze niet altijd concreet uitvoerbaar waren voor het college. Het college kon er geen eigen draai aangeven, waardoor de raad alsnog niks bereikte met zijn kader. In die wisselwerking is veel verloren gegaan. Problemen hadden dan ook eerder signaleerd kunnen worden. Bovendien zouden college én raad beter moeten monitoren en bijsturen, zodat niet na verloop van circa twee jaren een rigoureuze ingreep plaatsvindt waarbij de vorm, zonder duidelijke nieuwe kaders, weer op de schop gaat.

Uit het onderzoek is bovenal op te maken dat in de hele onderzoeksperiode vele fouten zijn gemaakt, omdat er geen duidelijke keuzes waren. Die fouten hebben gezamenlijk geleid tot het totaal uit de hand lopen van de jeugdhulp in Lelystad. Er is niet duidelijk één partij geweest die de overhand heeft gehad in dit falen, het is echt een falen van de samenwerking geweest en dan wel van alle partners daarin. Om een dergelijk 'systeemfalen' te voorkomen doen wij in §3.2 enkele aanbevelingen.

3.1.2 Deelconclusie verhouding gemeente en zorginstellingen

Governance uitvoering jeugdhulp

In de startfase van JGT als **netwerkorganisatie** is veel tijd besteed aan de invulling van de netwerksamenwerking. Dat heeft geleid tot een toen breed gedragen construct. Daarbij is de aandacht vooral uitgegaan naar de *inhoud* van de samenwerking en minder naar de 'control'-kant van de samenwerking. De governance is niet zorgvuldig uitgewerkt in de aspecten vorm, proces en relatie om de samenwerking kans van slagen te laten geven. Dat heeft gemaakt dat er nauwelijks en in elk geval niet tijdig gestuurd is vanuit de gemeente op de controle op de uitvoering van wettelijke taken waarvoor het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is.

Bij de omvorming van JGT naar een **coöperatie** is juist (te)veel gestuurd door de gemeente. De gemeente heeft de vorm opgelegd aan de zorginstellingen zonder dat zij daarbij actief genoeg betrokken waren. Er lijkt ook geen duidelijk beeld te zijn geweest wat er met de nieuwe samenwerkingsvorm bereikt moest worden. Het voornaamste doel lijkt ingrijpen bij JGT. Er is wederom niet duidelijk gestuurd op control-vraagstukken, zoals rolscheiding van onder meer toeleiding/indicatie en het aanbieden van zorg. Hierdoor kon (de schijn van) belangenverstremming ontstaan.

Bij de opbouw van **JEL BV** is wederom eenzijdig gekozen voor een trendbreuk. Hoewel dat vanuit de optiek van de gemeente misschien logisch lijkt, is over de invulling op voorhand beperkt nagedacht. Ook hier ontstaat het beeld dat het belangrijker is dát de gemeente ingrijpt, dan dat er zorgvuldig en doordacht wordt verbeterd. Positief in de realisatie van JEL BV is in ieder geval dat hiermee een duidelijkere rolscheiding is ontstaan, in de zin dat toeleiding/indicatie en aanbieden van zorg niet meer in één hand liggen. Onduidelijk is echter nog steeds hoe de gemeente meer in control komt ten aanzien van JEL, want opnieuw wordt JEL op afstand gezet.

Er heeft altijd veel overleg plaatsgevonden tussen JGT en de gemeente. Concrete afspraken werden echter niet gemaakt of niet voldoende vastgelegd. Dat heeft de sturing bemoeilijkt en daardoor bleef er veel verantwoordelijkheid bij JGT, die daar misschien niet had moeten liggen. Gestructureerde overleggen waren er niet of nauwelijks, laat staan een goede agenda gevoerd op inhoud én control. De ambtelijke organisatie was teveel afhankelijk van JGT, maar betrok JGT dan weer te weinig wanneer nieuw beleid werd geformuleerd.

Betrokkenheid belanghebbenden. In 2015 zijn de belanghebbenden (waaronder zorginstellingen) actief betrokken geweest bij het vormgeven van de kaders. Na 2015 heeft dit minder plaatsgevonden. Voor de uitvoerbaarheid van de kaders door zorginstellingen (en andere belanghebbenden) is het belangrijk dat zij betrokken zijn en blijven. Zij kunnen dan adviseren, wat niet wil zeggen dat zij ook meebeslissen.

3.1.3 Deelconclusie college en ambtelijk apparaat (Gemeente intern)

Ambtelijk apparaat. Het ambtelijk apparaat heeft (in de top) onvoldoende sturing gehad op de ontwikkelingen in de jeugdzorg. Het team jeugdzorg was krap bemenst en niet alle disciplines waren integraal aan boord. Dit maakte integrale aansturing en controle vanuit de gemeente een haast onmogelijke opgave. Vanuit de inhoud werd nog wel gestuurd, maar de (financiële) controle was zeer beperkt.

College. Binnen het college werd veel gezamenlijk opgetrokken door drie wethouders (Jeugd, WMO en Financiën), wat goed is in het licht van de collegialiteit van het bestuur. Niet altijd is helder waarom bepaalde besluiten genomen werden en soms zelfs ook niet door wie.

3.1.4 Deelconclusie raad en college (Politieke sturing)

Kaders. De door de raad gestelde kaders zijn breed en veelomvattend, maar daarmee niet altijd concreet en uitvoerbaar. Zeker op dat laatste wordt (te) weinig getoetst. Dat maakt controle door de raad ook lastig. Na 2019 heeft hier wel een duidelijke verbetering plaatsgevonden.

Verwachtingen. De raad is niet altijd eenduidig in zijn wensen, zoals die in aangenomen moties naar voren komen. Ook daar lijkt de uitvoerbaarheid niet het eerste aandachtspunt, maar lijkt dat soms meer te zijn het willen laten zien dat men oog heeft voor de problemen en daadkrachtig ingrijpt. Dat maakt dat het voor het college en ook de zorginstellingen niet altijd helder is wat er nu verwacht wordt, zodat men daarop ook actief kan sturen.

Verhouding raad-college. De raad is een politiek orgaan dat de kaders stelt en controleert of deze goed uitgevoerd worden. Inherent daaraan is dus dat er een politieke kleuring zit op de wensen voor de kaders, en in de beoordeling van de uitvoering. Daarmee is ook niets mis, dat hoort zo te zijn. Soms lijkt echter het politieke spel in de raad belangrijker dan het gezamenlijk proberen de geconstateerde problemen op te lossen. Gewaakt moet er voor worden dat de politisering op meer dan alleen inhoud ziet en de verhoudingen tussen fracties en tussen raad en college zodanig op scherp zet dat afrekening belangrijker wordt dan het vinden van oplossingen. Dat maakt dat het college minder geneigd zal zijn informatie te delen, hetgeen de positie van de raad verslechtert. Ook het maken van politieke keuzes door een college zal moeilijker worden wanneer er sterk gepolitiseerde verhoudingen zijn.

3.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Maak een goede balans in de vormgeving van JEL waarbij niet alleen aandacht is voor de vorm, maar ook voor de inhoud, de relaties en het proces. Alleen dan heeft JEL een kans om succesvol te opereren.

Voor een juiste governance is het van belang dat vorm én inhoud goed met elkaar verweven worden, maar dat ook de relatie en het proces goede aandacht krijgen. In de aanvangsperiode lag de nadruk op de inhoud en waren de relaties goed, maar waren de vorm en de processen niet goed ingeregeld. Gaandeweg heeft er een verschuiving plaatsgevonden van een leidende inhoud naar de vorm die leidend wordt. Daarbij is de inhoud langzaam steeds meer naar de achtergrond verdrongen en is ook steeds minder aandacht besteed aan de relaties. De processen zijn daarbij evenmin verbeterd.

Aanbeveling 2:

Voor goede (werk)processen is het van belang dat in de samenwerkingsovereenkomst heldere en concrete afspraken worden gemaakt, die ook toets- en controleerbaar zijn. Afspraken die gaandeweg in werkoverleggen worden gemaakt moeten ook vastgelegd worden, zodat ook deze controleerbaar worden.

Professionalisering van het samenwerkingsproces is belangrijk, maar vooral ook de concretisering daarvan. Procesafspraken hebben alleen zin als deze ook voor iedereen helder, uitvoerbaar, toetsbaar en controleerbaar zijn. Anders leiden ze alleen maar tot meer onduidelijkheden en potentieel zelfs tot conflict.

Aanbeveling 3:

Voor goede relaties is het belangrijk dat belanghebbenden (stakeholders) betrokken blijven bij de beleidsvorming en keuzes van college én raad. Betrokkenheid is iets anders dan dat belanghebbenden medebesluitvormend worden, de keuzes worden uiteindelijk door college en raad gemaakt. Belanghebbenden hebben een adviserende en agenderende rol, zodat raad en college zorgvuldige keuzes kunnen maken die ook uitvoerbaar zijn. Een gezamenlijke agenda van gemeentebestuur en belanghebbenden kan bijdragen aan een betere uitvoering.

In deze samenwerking hebben partijen elkaar nodig. Raad en college kunnen binnen de gemeente niet zonder elkaar, maar de gemeente kan ook niet zonder de zorgorganisaties. De zorgorganisaties zijn op hun beurt weer afhankelijk van de opdrachten van de gemeente. Het is die wisselwerking die maakt dat het van belang is dat de relaties goed zijn en iedereen betrokken blijft bij de gezamenlijk opgave van deze samenwerking. Als te eenzijdig wordt bepaald vanuit de gemeente, zal dat de samenwerking niet ten goede komen, en daarmee uiteindelijk ook de jeugdhulp niet.

Aanbeveling 4:

De sturing en controle vanuit het college en het ambtelijk apparaat op de uitvoeringsorganisatie (thans: JEL) en via die organisatie ook op de zorgorganisaties moeten meer integraal worden opgepakt (gemeentelijke afdelingen moeten beter en vroegtijdig met elkaar afstemmen), zodat inhoud, vorm, relatie en werkprocessen elkaar versterken en niet naast elkaar bestaan.

Met een integrale aansturing bedoelen wij dat niet alleen vanuit de beleidsafdeling wordt bekeken of de inhoudelijke kaders worden behaald, maar dat vanuit control ook wordt gekeken of alles doelmatig, doeltreffend en rechtmatig geschiedt, zodat het college zijn politieke verantwoordelijkheid hiervoor kan waarmaken.

Aanbeveling 5:

De door de gemeenteraad en het college gestelde kaders moeten getoetst worden op uitvoerbaarheid en controleerbaarheid om te voorkomen dat onhaalbare eisen gesteld worden. De gemeenteraad kan daartoe het college verzoeken deze toets te doen, maar kan ook af en toe zelf belanghebbenden of experts uitnodigen om zich nader te laten informeren.

Kaders en moties moeten helder zijn in wat ermee beoogd wordt (het doel) en een richting geven aan de wijze waarop dit gebeurt (het proces). Daarmee kan het college aangeven of de door de raad gewenste kaders ook uitvoerbaar zijn, om zo een teleurstelling te voorkomen. Het maakt dat het college na aanneming van de kaders ook beter gecontroleerd kan worden door de raad op het nakomen van de gemaakte afspraken. De raad kan zich daarover soms ook laten informeren door anderen dan het college, om te voorkomen dat men geheel en alleen afhankelijk is van de beoordeling van het college zelf.

Aanbeveling 6:

De gemeenteraad moet structureel controleren en waar nodig bijsturen zonder dat steeds te rigoreus wordt ingegrepen. Constante wijzigingen dragen niet bij aan een betere governance, hoezeer er soms ook ingegrepen moet worden. Ingrijpen moet in het teken staan van het oplossen van geconstateerde problemen, niet in het afrekenen met het verleden.

Samenwerken vergt vertrouwen. Het is daarbij van belang dat men af kan gaan op gemaakte afspraken en dat deze niet steeds wijzigen. Wijzigingen moeten het doel hebben om foute te herstellen.

Aanbeveling 7:

Evalueer periodiek hoe de governance van de jeugdhulp ingericht is en functioneert, en doe dit met alle belanghebbenden. Zo wordt voorkomen dat er pas kan worden ingegrepen als het misgaat.

Samenwerking is geen statisch fenomeen. Ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden kunnen vragen om een verandering in de samenwerking. Om die reden is het belangrijk om de samenwerking regelmatig te evalueren, zodat partijen gezamenlijk kunnen vaststellen of processen anders ingericht moeten worden of ambities, maatschappelijke kaders en doelstellingen of de vorm aanpassing behoeven.