

In opdracht van de rekenkamercommissie Elburg, Nunspeet,
Oldebroek, Putten

Onderzoek naar het Regionaal Account Jeugd



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

9 april 2020

Opdrachtgever

Gezamenlijke Rekenkamercommissie van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Contact

J.vandervegt@aef.nl

D.vanderburg@aef.nl

Referentie

ER06

Inhoud

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksvraag	5
1.3 Uitvoering onderzoek	6
1.4 Onderzoekresultaten in historische context	7
1.5 Leeswijzer	7
2 Beschrijving van het RAJ	8
2.1 Taken belegd bij het RAJ	8
2.2 Afspraken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en RAJ ...	9
2.3 Onvoorziene effecten van de inrichting van het RAJ	9
2.4 Lessen voor de toekomst	10
3 Sturing	11
3.1 Afspraken over rollen en verantwoordelijkheden	11
3.2 Wanneer werd de problematiek bekend bij ambtelijk verantwoordelijken?	12
3.3 Wanneer werd de problematiek bekend bij verantwoordelijk wethouders?	13
3.4 Onduidelijke afspraken hebben de sturing vanuit raden bemoeilijkt	13
3.5 Lessen voor de toekomst	14
4 Informatievoorziening en monitoring	15
4.1 Afspraken over informatievoorziening vanuit RAJ naar de bestuursorganen	15
4.2 Is door de RNV voldoende gewezen op de risico's in de diverse financiële stukken?	16
4.3 Informatievoorziening vanuit het RAJ richting wethouders bood onvoldoende handvatten voor sturing	16
4.4 Bevindingen informatievoorziening richting de gemeenteraden	17
4.5 Lessen voor de toekomst	17
5 Verantwoorden, beheersen en controleren	18
5.1 Problemen met betrekking tot beheersing	18
5.2 Welke acties hebben de verantwoordelijk wethouders genomen om de problemen aan te pakken?	19
5.3 Welke interventies hebben de raden ondernomen?	19
5.4 Welke maatregelen zijn genomen om een dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen?	21
6 Conclusies	23
6.1 Governance van het RAJ heeft sturing, monitoring en controle bemoeilijkt	23
6.2 Hoe hebben de raden hun rol en verantwoordelijkheid in de sturing, monitoring en controle uitgeoefend?	24
6.3 Hoe hebben de colleges hun rol en verantwoordelijkheid uitgeoefend?	25

6.4	Hoe hebben de ambtelijk verantwoordelijken hun rol vervuld?.....	25
-----	--	----

7 Advies **27**

7.1	Stel scherpe inhoudelijke kaders op en herzie deze regelmatig	27
7.2	Werk regionaal samen op basis van een gezamenlijke visie en vertrouwen	27
7.3	Combineer kennis van beleid en financiën in besprekingen over de uitvoering van de jeugdzorg.....	28
7.4	Vergelijking resultaten en aanbevelingen met zelfevaluatie VNOG	28

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2015 zijn gemeenten zelf verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdzorg. De zes gemeenten uit de Regio Noord Veluwe, Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten, Harderwijk en Ermelo, hebben deze uitvoering gezamenlijk opgepakt. Hiervoor is onder het samenwerkingsverband Regio Noord Veluwe (RNV) een Regionaal Account Jeugd (RAJ) ingericht. In januari 2018 is het RAJ opgeheven en zijn de uitvoeringstaken ondergebracht bij de uitvoeringsorganisatie Meerinzicht (MIZ).

Bij de overdracht van de werkzaamheden van het RAJ aan Meerinzicht bleek dat de administratie van het RAJ niet op orde was. Dit zorgde voor problemen bij de overdracht en bracht onverwachte extra kosten met zich mee voor de zes deelnemende gemeenten door openstaande facturen die aan het licht kwamen.

Voor gemeenten was niet inzichtelijk welke kosten gemaakt werden voor de jeugdzorg. Meerdere achtereenvolgende jaren kon geen goedkeurende accountantsverklaring worden afgegeven vanwege resterende onzekerheden in het sociaal domein. De gezamenlijke rekenkamercommissie van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten heeft daartoe besloten onderzoek te laten doen naar de gebeurtenissen bij het RAJ en de lessen die daaruit te trekken zijn voor toekomstig jeugdzorgbeleid.

Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvraag

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt:

Hoe hebben de raden, colleges en ambtelijke organisaties van de ENOP-gemeenten in 2015-2017 hun rol en verantwoordelijkheid in de sturing, monitoring en controle op de RAJ uitgeoefend, en wat kan hieruit worden geleerd voor de toekomst van de jeugdzorg en eventueel andere regelingen?

Aan deze vraag is een aantal deelvragen gekoppeld:

Beschrijving van het RAJ

1. Hoe zat de administratie van het RAJ in elkaar?

2. Hoe waren de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het RAJ georganiseerd?
3. Hoe ging de interne informatievoorziening binnen het RAJ en RNV?

Sturing

4. Welke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van wethouders zijn er gemaakt?
5. Wanneer werd de problematiek bekend bij de ambtelijk verantwoordelijken?
6. Wanneer werd de problematiek bekend bij de verantwoordelijk wethouders?

Informatievoorziening en monitoring

7. Welke afspraken zijn er gemaakt over informatievoorziening van het RAJ richting het algemeen bestuur?
8. Hoe was de informatievoorziening naar de deelnemende gemeenten?
9. Wanneer en hoe zijn de raden geïnformeerd?
10. Is door de RNV voldoende gewezen op de risico's in de diverse financiële stukken?

Verantwoorden, beheersen en controleren

11. Welke acties hebben verantwoordelijk wethouders genomen om de problemen aan te pakken?
12. Welke interventies hebben de raden ondernomen?
13. Welke maatregelen zijn genomen om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen?

1.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is in de periode van oktober 2019 tot februari 2020 uitgevoerd en bestond uit een aantal stappen.

Bijeenkomst met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie

- In oktober is een startbijeenkomst georganiseerd voor de ambtelijk betrokkenen van de gemeenten die vertegenwoordigd zijn in de rekenkamercommissie. Tijdens deze startbijeenkomst is het onderzoek toegelicht en zijn afspraken gemaakt over de aan te leveren documenten.
- Half december is opnieuw een bijeenkomst met de ambtelijk betrokkenen georganiseerd om een aantal beelden die uit de interviews met bestuurders naar voren kwamen bij hen te toetsen.

Analyse van documenten

- Vanuit de verschillende gemeenten die vertegenwoordigd zijn in de rekenkamercommissie zijn documenten opgestuurd uit de periode 2015 tot en met 2017 die betrekking hebben op het RAJ. Dit varieert van visiedocumenten, raadvragen, afspraken tussen gemeenten en het RAJ, jaarverslagen en kwartaalrapportages.
- AEF heeft de afspraken en informatievoorziening geanalyseerd

Interviews met betrokken bestuurders

- In de derde fase van het onderzoek zijn interviews gehouden met de huidige wethouders Jeugd uit de gemeenten Elburg, Oldebroek, Putten en Nunspeet. Op de wethouder van Putten na waren zij ook al wethouder ten tijde van het RAJ.
- Ook de wethouder uit de huidige gastheergemeente Ermelo is gesproken

- De directeur van Meerinzicht is geïnterviewd om informatie over de overgangperiode van het RAJ naar Meerinzicht in te winnen.

Workshops met raadscommissies

Naast de bovenstaande stappen heeft AEF vier workshops georganiseerd voor de raadscommissies van Elburg, Oldebroek, Nunspeet en Putten. Tijdens deze workshops zijn opvallende onderzoeksresultaten kort besproken en is het gesprek gevoerd over de lessen voor de toekomst en de manier waarop de verschillende raden hun kaderstellende en controlerende rol in de toekomst willen uitoefenen. Op basis van de workshops, en op verzoek van de raadsleden zal een aantal best practices worden gedeeld in het laatste hoofdstuk van dit rapport.

1.4 Onderzoeksresultaten in historische context

Aan de hand van de informatie die de documentstudies en de interviews hebben opgeleverd zijn de hierboven beschreven deelvragen beantwoord in dit rapport. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn sommige vragen samengevoegd. Sinds de periode van het RAJ, van 2015 tot eind 2017, is er een hoop veranderd in de manier waarop gemeenten de uitvoering van jeugdzorg vormgeven. Het RNV, waaronder het RAJ was opgehangen, is opgeheven. Daarmee is ook het samenwerkingsverband veranderd. De uitvoeringsorganisatie Meerinzicht is verantwoordelijk geworden voor de inkoop en backoffice van de jeugdzorg van de vier gemeenten. Gemeente Putten heeft recent de keuze gemaakt om de backoffice zelf uit te voeren.

Volgend jaar lopen de huidige contracten met jeugdzorgaanbieders af. Dat betekent dat nu het moment is voor gemeenteraden om de samenwerking te herijken en opnieuw inhoudelijke en financiële kaders te stellen voor de jeugdzorg. De nadruk ligt in dit rapport dan ook op de lessen die uit de periode van het RAJ geleerd kunnen worden voor de toekomst. In elk hoofdstuk is een afsluitende alinea opgenomen met lessen voor de toekomst.

1.5 Leeswijzer

In deze rapportage leest u de bevindingen van het onderzoek naar het Regionaal Account Jeugd

- Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het RAJ. Hierin worden de afspraken die zijn gemaakt over de inrichting en verantwoordelijkheden besproken
- In hoofdstuk 3 worden de afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot sturing besproken en gaan we in op de vraag in hoeverre deze afspraken zijn nagekomen.
- In hoofdstuk 4 wordt de informatievoorziening vanuit het RAJ richting wethouders en gemeenteraden besproken. Het gaat hierbij over de kwaliteit van de informatie en de manier waarop bestuurders zijn geïnformeerd
- In hoofdstuk 5 wordt beschreven welke problemen er waren met betrekking tot beheersing en worden de maatregelen die zijn genomen door wethouders en raden in de verschillende gemeenten beschreven.

2 Beschrijving van het RAJ

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het RAJ was ingericht en welke afspraken er bij de oprichting zijn gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden van de organisatie. Deelvraag 1 en 2 worden in dit hoofdstuk beantwoord. Deelvraag 3 wordt behandeld in hoofdstuk 4, informatievoorziening.

2.1 Taken belegd bij het RAJ

Bij de decentralisatie van de jeugdzorg hebben de gemeenten in het samenwerkingsverband Regio Noord Veluwe (RNV) voor de inkoop van de jeugdzorg en het beheer van de geldstromen rondom Jeugdzorg het Regionaal Account Jeugd ingesteld. Gezien de bestaande samenwerking tussen deze gemeenten in het RNV verband, lijkt het beleggen van het jeugdaccount bij de RNV vooral een pragmatische keuze. In de dienstverleningsovereenkomst tussen de zes deelnemende gemeenten en het RNV zijn de afspraken over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die gemandateerd zijn aan het RAJ vastgelegd. Het RAJ was officieel onderdeel van de RNV.

Het RAJ was belast met de volgende taken¹:

- Inkoop van jeugdhulp, ondersteund door het ISNV²
- Contractbeheer
- Risicomanagement
- Regionaal budgetbeheer en control
- Het maken van afspraken over bekostiging
- Het uitvoeren van bevoorschotting, afrekening, facturering, administratie, registratie en monitoring
- Het leveren van beleids- en sturingsinformatie

Ook was het RAJ onder de vlag van de RNV verantwoordelijk voor het opstellen van een jaarlijks regionaal uitvoeringsprogramma jeugdhulp en een begroting. Dit was onderdeel van de RNV begroting.

¹ Dienstverleningsovereenkomst regionaal account Jeugdhulp Regio Noord-Veluwe, december 2014

² Inkoop Samenwerking Noord-Veluwe

2.2 Afspraken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en RAJ

De samenwerkende gemeenten hebben voor het beleggen van het jeugdaccount bij de RNV gezamenlijk de notitie Sturing en inrichting regionaal account jeugdhulp RNV (2014) opgesteld. Hierin zijn afspraken gemaakt over de samenwerking en de taken die gemandateerd zijn aan het RAJ bij de RNV. Om de nieuwe taken dicht bij zich te houden hebben gemeenten gekozen voor het mandateren van bevoegdheden. Daarmee ligt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering nog steeds bij gemeenten en neemt het RAJ besluiten namens de gemeenten.

Het algemeen bestuur van de RNV draagt de eindverantwoordelijkheid voor het jeugdaccount en bestaat uit wethouders uit elk van de zes samenwerkende gemeenten³. Het algemeen bestuur stelt de begroting, de jaarrekening en de verordeningen vast. De portefeuillehouders Jeugd van de samenwerkende gemeenten vormden samen het algemeen bestuur van het RAJ.

De zes deelnemende gemeenten hebben afgesproken om de organisatie en uitvoering van direct toegankelijke zorg per gemeente te regelen en niet bij het RAJ te beleggen. Ook de toegang tot niet direct toegankelijke zorg wordt door gemeenten zelf geregeld. Deze afspraak maakt het mogelijk om beperkte lokale accentverschillen te hebben tussen gemeenten.

In de samenwerking is een vorm van regionale solidariteit toegepast zodat financiële risico's gedeeld konden worden en er voldoende volume en schaalgrootte was voor de transitie en organisatie van de specialistische jeugdhulp⁴. Vooral kleine gemeenten lopen een financieel risico bij onverwacht meer gebruik van dure specialistische jeugdhulp. Regionale solidariteit dekt deze risico's af. Gemeenten hebben gezamenlijk besloten dit model voor drie jaar te hanteren, waarbij de hoogte van de gemeentelijke bijdrage wordt bepaald door het gemiddelde van de voorgaande twee jaren. Gemeenten betaalden jaarlijks een voorschot aan het RAJ.

Het RAJ kreeg een tijdelijk karakter. Bij de oprichting van het RAJ hebben de samenwerkende gemeenten afgesproken om het regionaal account jeugd voor twee jaar uit te voeren en daarna te evalueren. Ermelo en Harderwijk gaven destijds al aan een sterke voorkeur te hebben om de taken na deze twee jaar bij Meerinzicht te beleggen. Die notie is vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst met het RAJ.

2.3 Onvoorziene effecten van de inrichting van het RAJ

De afspraken over inrichting, taken en bevoegdheden van het RAJ, vastgelegd in de DVO hebben verschillende, onvoorziene consequenties gehad voor de manier waarop het RAJ destijds functioneerde.

³ In de jaren 2015, 2016 en 2017 was het Algemeen Bestuur op deze manier samengesteld. Inrichting in andere jaren kan hiervan verschillen.

⁴ Nota sturing en bekostiging jeugdhulp, 2014

Weinig continuïteit in organisatie door tijdelijk karakter

- Door het tijdelijke karakter van in eerste instantie twee jaar, had het RAJ geen vast personeel aan te nemen in het account. Deze afspraak is vastgelegd in de DVO⁵. Dit heeft ertoe geleid dat er een hoog verloop was in personeel.
- Vacatures werden veelal gevuld met tijdelijke krachten. Dit heeft ertoe geleid dat er nauwelijks kennisopbouw was binnen het account over de uitvoering van Jeugdhulp.
- Het was lastig voor het account om personeel aan te trekken en het RAJ kampte dan ook met personeelstekorten. Daarnaast was er een hoog ziekteverzuim, waardoor de kosten voor de bedrijfsvoering jaarlijks hoger waren dan begroot.

Bevoorschotting leidde tot financiële onduidelijkheid

In het eerste jaar werd gewerkt met bevoorschotting van zorgverleners. Met deze systematiek hoeven zorgverleners niet meer te factureren om betaald te worden. Hierdoor werd door veel zorgverleners incorrect of veel te laat gefactureerd en hadden medewerkers van het account geen inzicht in de daadwerkelijk verbruikte zorgkosten. Kwartaalrapportages bevatten daarom vaak niet de juiste gegevens en ook begrotingen en bijstellingen van de begroting werden gebaseerd op onzekere schattingen.

Het RAJ werkte met één bankrekening waar alle bijdragen van gemeenten op werden gestort en van waaruit de voorschotten, en later facturen, werden betaald. Deze manier van werken heeft ertoe geleid dat het lastig was om een uitsplitsing van zorgverbruik- en kosten per gemeente te maken.

Financiële onduidelijkheid en olopemde tekorten leidde ook tot een verminderd vertrouwen in de regionale samenwerking van de betrokken gemeenten en raden. De nadruk in raadscommissies lag op de financiële problematiek en steeds minder op de inhoudelijke samenwerking en (gezamenlijke) visie op jeugdzorg. Uiteindelijk besloten de gemeenten (nog in de periode van het RAJ) de regionale financiële solidariteit op te heffen.

2.4 Lessen voor de toekomst

Bovenstaande levert een aantal aandachtspunten op voor toekomstige organisatie van uitvoeringstaken van jeugdzorg door de gemeenten.

- Regionale samenwerking tussen gemeenten is niet enkel een pragmatische overweging, maar vraagt een **gedeelde visie op inhoud en financiën om te gaan samenwerken**.
- Om **continuïteit van het beleid en de jeugdzorg** te kunnen waarborgen, is ook continuïteit in de uitvoering nodig. Met duidelijkheid voor de organisatie en betreffende medewerkers die dit op zich nemen.
- De financiële kaders en sturing zijn bepalend voor de succesvolle inrichting van een passende uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat de **bekostigingssystematiek consistent moet zijn met de inrichting van de uitvoeringsorganisatie**; de back-office en het contractmanagement. Een keuze voor het bevoorschotten van zorgaanbieders vereist bijvoorbeeld hele strikte afspraken over de administratie van de geleverde zorg en een goed werkend systeem voor berichtenverkeer tussen gemeente en alle jeugdaanbieders.

⁵ Notitie sturing en inrichting regionaal account jeugdhulp RNV

3 Sturing

In dit hoofdstuk worden de afspraken die ten tijde van de oprichting van het RAJ zijn gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende bestuursorganen in detail beschreven. Deelvraag 4, 5 en 6 worden in dit hoofdstuk beantwoord.

3.1 Afspraken over rollen en verantwoordelijkheden

Bij de oprichting van het RAJ zijn afspraken gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursorganen. Deze zijn uitgewerkt in de notitie Sturing en inrichting en de notitie Sturing en bekostiging jeugdhulp en opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst. Hieronder benoemen we de belangrijkste afspraken per orgaan.

De rol van de gemeenteraad

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken binnen de jeugdwet en de beschikbaarheid van jeugdhulp. De gemeenteraden hebben de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de beleidskaders en financiële kaders voor de uitvoering van jeugdzorg periodiek vast te stellen en te evalueren. Deze kaders worden geconcretiseerd in de gemeentelijke verordening die door de gemeenteraad moet worden goedgekeurd. Vervolgens is het de taak van de raad om te controleren of het beleid door het college (en in dit geval het RAJ) binnen de gestelde kaders wordt uitgevoerd.

De betreffende gemeenteraden hebben in het beleidskader 'in één keer goed' van 2015-2018⁶ opdracht gegeven om de uitvoering van de jeugdzorg in RNV-verband vorm te geven. Daarmee ontstaat ook de plicht om beleids- en sturingsinformatie vanuit de regio naar gemeenten terug te koppelen zodat de raad haar controlerende taak kan uitoefenen.

In de nota Sturing en inrichting jeugdhulp RNV is aangegeven dat in het begin extra geïnvesteerd dient te worden in het versterken van de informatiepositie van het RAJ. De gemeenteraad dient over voldoende actuele en relevante informatie te beschikken om haar kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen.

De rol van het college van burgemeester en wethouders

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken in de jeugdwet. Deze taken hebben gemeenten grotendeels gemandateerd aan het RAJ. Dat betekent dat het college zicht moet houden op de uitvoering, prestaties, kosten en de risico's van de taken die bij het

⁶ Transformatie Jeugdzorg Noord-Veluwe Beleidskader 2015 – 2018 'In één keer goed'

RAJ belegd zijn. Daarnaast is het college verantwoordelijk voor informatievoorziening richting de gemeenteraad.

Het is de taak van het college om de gemeenteraad in staat te stellen om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitvoeren door de raad goed en actief te informeren. Deze informatieplicht heeft het college voor alle taken, ongeacht of deze door een gemeente zelf of door het RAJ worden uitgevoerd. De (meeste) stukken die naar het college gaan moeten ter kennisneming aan de raad worden verstrekt.⁷

De rol van het algemeen bestuur van de RNV

Het algemeen bestuur stelt (via lokale collegebesluiten) de begroting, jaarrekening en verordening vast. Daarnaast stelt het algemeen bestuur algemene kaders op, zoals de meerjarenbegroting, algemeen beleid. De jeugdbegroting maakt onderdeel uit van de algemene RNV begroting.

De rol van het dagelijks bestuur van de RNV

Het dagelijks bestuur van de RNV is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten die door het algemeen bestuur zijn genomen. Het dagelijks bestuur stuurt op de taakuitvoering van het RAJ en mag besluiten nemen over gemandateerde taken. Het dagelijks bestuur verantwoordt zich hierover naar het algemeen bestuur van de RNV. Ook had het dagelijks bestuur de rol om de betrokken colleges en de gemeenteraden te informeren. Deze informatie betreft de zorgverlening, organisatie, of andere zaken die bij het RAJ zijn belegd.

3.2 Wanneer werd de problematiek bekend bij ambtelijk verantwoordelijken?

Al direct vanaf de oprichting van het Regionaal Account Jeugd waren er problemen met de facturatie en was er geen duidelijk overzicht van de kosten. Er werd daarnaast door zorgaanbieders (verschillend) gebruik gemaakt van een groot aantal productcodes, waardoor er evenmin een overzicht was van het soort en de hoeveelheid geleverde zorg. De kwartaalrapportages die door het RAJ werden opgesteld bevatten zodoende ook weinig sturingsinformatie. Gemeenteambtenaren konden bovendien geen inzicht krijgen in de – voor hun gemeente – geleverde zorg en bijbehorende kosten.

Deze problemen waren in eerste instantie verklaarbaar en werden toegeschreven aan het feit dat gemeenten nog geen ervaring hadden met deze complexe uitvoeringstaak. Daarnaast waren gemeenten voorbereid op een enigszins stroeve start. Al in de notitie sturing en inrichting RAJ is opgemerkt dat het niet mogelijk zou zijn om meteen vanaf januari 2015 actuele inzicht in de aantallen cliënten en hoogte van de zorgkosten te bieden, maar dat er sprake moest zijn van een groeimodel.

Beleidsmedewerkers en financiële medewerkers van de gemeenten kwamen in de meeste gemeenten niet op structurele wijze bijeen. Hierdoor werden financiële problemen niet goed gekoppeld aan het beleid en werd het ingewikkeld om de oorzaak van de problematiek te benoemen, laat staan aan te pakken. Naar aanleiding van de kwartaalrapportages zijn er enkele gecombineerde overleggen geweest van financials en beleidsmedewerkers met het RAJ, maar deze vormden geen onderdeel van een vaste overlegstructuur.

⁷ Notitie sturing en inrichting Regionaal account Jeugdhulp RNV, 2014

3.3 Wanneer werd de problematiek bekend bij verantwoordelijk wethouders?

In de loop van 2016 werd duidelijk dat zorgverleners nog steeds facturen uit 2015 open hadden staan. Deze druppelden langzaam binnen bij het RAJ en zo werd geleidelijk duidelijk dat de kosten hoger lagen dan oorspronkelijk begroot. Toen bekend werd dat de facturatie van sommige zorgverleners achterliep was niet meteen duidelijk dat dit een probleem zou gaan vormen. Over de overschrijding van een aantal zorgaanbieders en dreigende overschrijding van een groot deel van de aanbieders is informatie opgenomen in de tweede kwartaalrapportage van 2016.

In eerste instantie leek het te gaan om een budgetoverschrijding van ongeveer 8%. Over het jaar 2015 is geen goedkeurende accountantsverklaring afgegeven voor het RAJ. De oorzaken hiervan waren helder: in een fase waarin de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg net naar gemeenten was gedecentraliseerd, is het niet verwonderlijk dat sommige zaken nog niet direct goed lopen. Wethouders en gemeenteraden hebben dan ook niet direct actie ondernomen toen in het eerste jaar geen goedkeurende verklaring kon worden afgegeven. Daarnaast werd voor de gemeentelijke jaarrekeningen wel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

In de tweede helft van 2016 zijn de verantwoordelijk wethouders op de hoogte gesteld van de financiële tekorten en wordt een winstwaarschuwing afgegeven. Ook zijn de college's op dat moment geïnformeerd over de getroffen beheersmaatregelen en zijn meer beheersmaatregelen aangekondigd. Welke beheersmaatregelen zijn getroffen naar aanleiding van de budgetoverschrijdingen wordt in hoofdstuk 5 besproken.

3.4 Onduidelijke afspraken hebben de sturing vanuit raden bemoeilijkt

In algemene zin valt op dat in de periode van het RAJ beleid en financiën apart van elkaar werden besproken en besloten, ook in de raadscommissies. Beleidsmedewerkers en financiële medewerkers betrokken bij de jeugdzorg spraken elkaar nauwelijks en discussies over sturing binnen de raad gingen meer over de inhoud dan de randvoorwaarden. Discussie over de financiële situatie bij het RAJ en de budgetoverschrijding eindigden in veel gevallen met de notie dat het belangrijkste is dat er geen kinderen tussen wal en schip vallen. De raad had geen beschikking over kwalitatieve informatie op basis waarvan gestuurd kon worden op eerder vastgestelde kaders.

In de tweede helft van 2016, nadat de tweede kwartaalrapportage van dat jaar van het RAJ met de raden is gedeeld, zijn de eerste zorgen over de kwaliteit van de informatie geuit. Verschillende raden hebben naar aanleiding van deze rapportage de wethouder verzocht om toe te zien op een verbetering in de informatievoorziening van het RAJ richting de raad door meer kwalitatieve sturingsinformatie in de kwartaalrapportages. Ook zijn in dezelfde periode zorgen geuit over de budgetoverschrijdingen.

De afspraken in de dienstverleningsovereenkomst die de gemeenten hebben gesloten met het RAJ waren echter ook niet concreet. Doelstellingen en afspraken zijn niet specifiek en

meetbaar geformuleerd. Hierdoor bood de dienstverleningsovereenkomst voor de raden weinig houvast om te sturen op de uitvoering.

In het onderstaande voorbeeld zijn twee passages uit notitie sturing en inrichting, die integraal onderdeel uitmaakt van de dienstverleningsovereenkomst, die illustreren wat bedoeld wordt met niet helder geformuleerde afspraken.

‘In het begin dient extra geïnvesteerd te worden in het versterken van de informatiepositie van gemeenteraden, zodat de raden in staat worden gesteld om hun kaderstellende rol in te vullen.’

‘we gaan er van uit dat het principe wordt gehanteerd dat het verschil zit in de uitvoering en niet in de processen. We gaan uit van een voor het regionaal account werkbare bandbreedte’

3.5 Lessen voor de toekomst

De afspraken die zijn gemaakt over de kaders en sturing⁸, welke zijn vastgelegd in de Nota Sturing en Bekostiging, zijn vrij helder geformuleerd. Het is duidelijk welke partijen welke verantwoordelijkheden hadden met betrekking tot uitvoering, toezicht en controle op de jeugdzorg. Deze afspraken zijn echter later niet meer herzien of verder ontwikkeld. Op het moment dat de financiële problemen aan het licht kwamen hebben gemeenteraden en colleges de kaders losgelaten en zijn de afspraken in de nota's niet meer gebruikt om te sturen. Het is aanbevelenswaardig om in de toekomst voor **zaken die bij een uitvoeringsorganisatie zijn belegd regelmatig de gestelde inhoudelijke en financiële kaders te evalueren en zo nodig te herzien.**

⁸ Hierbij gaat het nadrukkelijk niet over informatievoorziening. Deze afspraken worden nader besproken in hoofdstuk 4.

4 Informatievoorziening en monitoring

Bij de oprichting van het RAJ zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening richting het algemeen bestuur en de gemeenteraden. Het RAJ rapporteerde aan het algemeen bestuur van de RNV. Wethouders waren verantwoordelijk voor de informatievoorziening richting de eigen bestuursorganen en raden. In de dienstverleningsovereenkomst is daarnaast afgesproken dat de uitvoering van het RAJ jaarlijks geëvalueerd wordt. In dit hoofdstuk beschrijven we de afspraken die destijds gemaakt zijn en de manier waarop daar invulling aan is gegeven. In dit hoofdstuk worden deelvragen 3 en 7 tot en met 10 beantwoord.

4.1 Afspraken over informatievoorziening vanuit RAJ naar de bestuursorganen

In de dienstverleningsovereenkomst die de zes gemeenten met het RNV hebben gesloten is afgesproken dat het RAJ maandelijkse rapportages met inhoudelijke en financiële sturingsinformatie aan de opdrachtgevers verstrekt. Daarnaast diende elk kwartaal verantwoording afgelegd te worden middels kwartaalrapportages.

Naast de afspraken over periodieke verantwoording aan de wethouders is in de notitie Sturing en inrichting Regionaal account jeugd vastgelegd dat het RAJ jaarlijks een 'Regionaal uitvoeringsprogramma Jeugdhulp' opstelt. Dit moet een vertaling zijn van de door de raden gestelde beleidsinhoudelijke en financiële kaders naar concrete activiteiten en resultaten voor dat jaar. Het regionaal uitvoeringsprogramma moet jaarlijks worden vastgesteld door het algemeen bestuur van de RNV via lokale collegebesluiten.

Aan het einde van elk jaar was het RAJ verantwoordelijk voor de oplevering van een jaarverslag. In dit jaarverslag werd opgenomen in hoeverre de activiteiten van dat jaar hebben bijgedragen aan de in het uitvoeringsprogramma gestelde doelen en resultaten. Daarnaast moest ook het jaarverslag inhoudelijke en financiële sturingsinformatie bevatten.

In de dienstverleningsovereenkomst is opgenomen dat opdrachtgevers zelf verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening aan de eigen bestuursorganen. In de notitie Sturing en inrichting wordt dit verder uitgewerkt met de notie dat 'de (meeste) stukken die naar het college gaan door het college ter kennisneming aan de gemeenteraad worden verstrekt, een en ander ter lokale beoordeling'. Daarnaast is in de nota Sturing en bekostiging jeugdhulp de ambitie uitgesproken om het jeugdhulpgebruik op postcodeniveau te kunnen volgen.

In 2017 is de dienstverleningsovereenkomst met het RAJ met een jaar verlengd. In deze overeenkomst zijn geen nieuwe afspraken over informatievoorziening gemaakt.

4.2 Is door de RNV voldoende gewezen op de risico's in de diverse financiële stukken?

In de kwartaalrapportages van het RAJ werd een financieel overzicht opgenomen in de bijlage. Deze cijfers werden echter niet toegelicht. De rapportages bevatten geen paragraaf waarin de onzekerheid van de schattingen waarop de begroting gebaseerd was werd besproken. Ook in de jaarverslagen van de RNV werd hier geen aandacht aan besteed. De gemeenteraden hebben niet aan de hand van rapportages en verslagen kunnen zien dat de financiële gegevens onvolledig waren en dat er een grote onzekerheid in zat. Een toelichting op de cijfers had daar duidelijkheid over moeten geven, maar deze ontbrak in de rapportages.

In 2015 is voor de RNV door de accountant een verklaring met oordeelonthouding afgegeven op het aspect rechtmatigheid en getrouwheid. De baten en lasten in het sociaal domein kwamen niet overeen met de begroting en de wet- en regelgeving⁹. Deze verklaring had voor de gemeenteraden een aanwijzing kunnen zijn dat de financiële administratie van het RAJ niet op orde was. Deze verklaring is voor de meeste raden echter geen aanleiding geweest om actie te ondernemen. In een van de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden werd toegelicht dat de gemeentelijke accountantsverklaringen wel werden goedgekeurd, omdat de onzekerheden op de totale gemeentebegroting wel binnen de marge vielen. Dit kan mogelijk een verklaring zijn voor het feit dat gemeenteraden niet direct alarm hebben geslagen op het moment dat de verklaring voor het RAJ niet werd goedgekeurd.

4.3 Informatievoorziening vanuit het RAJ richting wethouders bood onvoldoende handvatten voor sturing

In dit onderzoek zijn de kwartaalrapportages en jaarverslagen die het RAJ en de RNV aan gemeenten verstrekten geanalyseerd en is nagegaan of de afspraken die in de dienstverleningsovereenkomst zijn gemaakt destijds zijn nagekomen. Ten eerste valt op dat de maandelijkse financiële en sturingsinformatie die het RAJ aan gemeenten zou leveren nooit verstuurd lijkt te zijn. De andere documenten waarover afspraken zijn gemaakt zijn wel geleverd, al was dat meestal lang na de afgesproken datum.

Kwartaalrapportages werden geleverd, maar bevatten weinig tot geen inhoudelijke sturingsinformatie. Zoals eerder is aangegeven werden de financiële overzichten die in deze rapportages werden opgenomen niet toegelicht. Hetzelfde geldt voor de jaarverslagen en jaarrekeningen die vanuit de RNV naar gemeenten werden verstuurd.

Raden stuurden op hun beurt weer verschillend op de frequentie en kwaliteit van informatievoorziening door hun wethouders. In Nunspeet heeft de raad de wethouder meerdere malen verzocht om toe te zien op een verbetering van de kwaliteit van de informatie in kwartaalrapportages. Ook in Oldebroek is de wethouder hier regelmatig door de

⁹ Accountantsrapport controle jaarrekening RNV 2015

raad op gewezen. In Putten en Elburg hebben de raden hier minder op aangedrongen. Daarnaast valt op dat de raden in Oldebroek en Elburg er op toe hebben gezien dat er beheersmaatregelen werden ingezet, en kritisch waren op het tempo waarmee deze werden ingevoerd. In de andere gemeenten is daar door de raden minder regelmatig op aangedrongen.

4.4 Bevindingen informatievoorziening richting de gemeenteraden

De manier waarop informatievoorziening van de verantwoordelijke wethouders richting de gemeenteraden was geregeld verschilt per gemeente, al zien we dat bepaalde zaken bij alle gemeenten met de raad werden gedeeld. Begroting, begrotingsbijstellingen en de accountantsverklaringen zijn logischerwijs met alle gemeenteraden gedeeld.

We zien verschillen tussen gemeenten wat betreft de snelheid waarmee kwartaalrapportages met de raad werden gedeeld. In Putten heeft de raadscommissie de wethouder erop gewezen dat kwartaalrapportages pas laat gedeeld zijn met de raadscommissie, nadat de nieuwe kwartaalrapportage al beschikbaar was. In Nunspeet valt op dat de wethouder de raad uitgebreid heeft geïnformeerd over de stand van zaken bij het RAJ. Kwartaalrapportages die werden doorgestuurd aan de raad bevatten daar meestal een begeleidende brief waarin de belangrijkste ontwikkelingen werden toegelicht en ook heeft de wethouder de raad tussendoor geïnformeerd over de financiën. In Elburg en Oldebroek werden rapportages ook structureel aan de raad gestuurd. Gegevens vanuit het RAJ werden in Oldebroek verwerkt in een rapportage sociaal domein, welke op sommige vlakken extra toelichting op de cijfers bevatte. In geen van de gemeenten is informatie over de interne organisatie van het RAJ met de raad gedeeld.

4.5 Lessen voor de toekomst

In de dienstverleningsovereenkomst zijn afspraken opgenomen over de frequentie van de informatievoorziening door het RAJ, maar niet over de inhoud van deze 'sturingsinformatie'. Het is aanbevelenswaardig om in de toekomst **concretere afspraken te maken over de inhoud van rapportages** die vanuit de uitvoeringsorganisatie richting de wethouders en gemeenteraden gestuurd worden. Dat vraagt van betrokken wethouders en raadsleden dat ze **bepalen welke informatie past bij (en voldoende is voor) de wijze waarop zij de jeugdzorg willen monitoren en kunnen bijsturen**. Een mogelijke optie is om hiervoor gebruik te maken van indicatoren. In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreider in op deze aanpak.

Een andere les voor de toekomst is voor raden om **vooraf na te denken over de manier waarop zij zicht willen houden op de door hen gestelde kaders**. Dit kan bijvoorbeeld middels het opstellen van **indicatoren** waarmee voortgang gemeten kan worden.

5 Verantwoorden, beheersen en controleren

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen met betrekking tot beheersing van de problemen die binnen het RAJ in de loop der tijd zijn ontstaan. Daarnaast gaan we in op de manier waarop wethouders en raden hebben gehandeld op het moment dat de problematiek bij hen bekend werd. Dit hoofdstuk beantwoordt deelvragen 11, 12 en 13.

5.1 Problemen met betrekking tot beheersing

De verantwoordelijkheid voor beheersing van de zorgkosten is bij de oprichting van het Regionaal Account Jeugd grotendeels bij het RAJ gelegd. Het RAJ was gemandateerd om het contractmanagement, regionaal budgetbeheer en control en de registratie en monitoring uit te voeren.

Al eerder hebben we geconstateerd dat de informatievoorziening vanuit het RAJ richting de verantwoordelijk wethouders niet op orde was. Dit is niet te wijten aan een slechte vertaling van gegevens in kwartaalrapportages, maar aan het feit dat de financiële en inhoudelijke sturingsinformatie ook intern niet voorhanden was.

Opvallend is dat het RAJ vanaf de oprichting heeft moeten functioneren met minimale capaciteit. Voorafgaand aan de oprichting is met behulp van een model dat Berenschot heeft ontwikkeld ingeschat hoe veel fte er minimaal noodzakelijk zou zijn om het account goed te laten functioneren. In het clusteroverleg is besloten af te wijken van dit geschatte aantal omdat loonkosten door de tijdelijke contracten hoger zouden liggen. Een ander argument om het aantal fte naar beneden bij te stellen was dat de bedragen voor functionarissen te hoog werden geacht in vergelijking met de gemeentelijke loonsommen. Men vond in dit overleg de ‘accounthouderseenheid’ te fors opgetuigd en heeft ook hierop het aantal fte naar beneden bijgesteld¹⁰. Achteraf gezien hebben deze keuzes er wellicht voor gezorgd dat het voor de medewerkers van het account vanaf de start een enorm lastige opgave was om monitoring en beheersing goed uit te voeren.

Uit gesprekken die zijn gevoerd en de documentanalyse is een aantal oorzaken voor de beheersproblematiek naar voren gekomen:

- Al eerder hebben we aangegeven dat in het eerste jaar werd gewerkt met bevoorschotting van zorgverleners. Hierdoor was er voor zorgverleners in eerste instantie geen directe prikkel om tijdig facturen van de geleverde zorg naar het RAJ te sturen. Facturatie liep

¹⁰ Notitie sturing en inrichting regionaal account jeugdhulp RNV, 2014

enorm achter en had tot gevolg dat er geen inzicht was in de daadwerkelijk geleverde zorg.

- Het tijdelijke karakter van het RAJ had tot gevolg dat er geen vast personeel in dienst kon worden genomen en er weinig continuïteit en kennisopbouw was. Het verloop van personeel was erg hoog en men had moeite met het vinden van medewerkers. Dit heeft geleid tot een personeelstekort. Daarnaast kampte het RAJ met een ziekteverzuim van meer dan 10%.
- Er was binnen het RAJ onvoldoende capaciteit om het accountmanagement goed uit te voeren. De afspraak was dat er elk kwartaal een gesprek met elke zorgaanbieder gevoerd zou worden, maar deze frequentie werd vaak niet gehaald. Mede hierdoor werd niet goed bijgestuurd op de gebrekkige facturatie.
- Administratieve systemen van zorgaanbieders, het account en de gemeenten waren nog niet goed op elkaar aangesloten. Dit bemoeilijkte het krijgen van overzicht voor de medewerkers van het RAJ.

5.2 Welke acties hebben de verantwoordelijk wethouders genomen om de problemen aan te pakken?

In de eerste kwartaalrapportage van 2016 is aangekondigd dat op basis van sturingsinformatie uit 2015 een aantal zaken is geïmplementeerd ter (administratieve) beheersing:

- In 2015 had het RAJ een contract met 81 zorgaanbieders. Dit aantal is in 2016 teruggebracht naar 61.
- De budgetgarantie in 2015, waarmee door middel van bevoorschotting van aanbieders werd gewerkt in 2015 is in 2016 aangepast naar een budgetreservering. Slechts een klein aantal aanbieders werden daarna nog gefinancierd op basis van bevoorschotting. De meeste aanbieders worden pas bekostigd nadat zorg is geleverd. Betalingen vinden plaats op basis van maandelijksse facturatie.
- Het RAJ stelt zichzelf ten doel om ieder kwartaal door de contractmanager een gesprek te laten voeren met de zorgaanbieders. Daarnaast wil het RAJ regionale relatiedagen gaan organiseren.

Het is echter onduidelijk of de ambitie om elk kwartaal gesprekken te voeren en relatiedagen te organiseren ook is gehaald. In de tweede kwartaalrapportage van 2016 werd een aantal maatregelen aangekondigd ter beheersing van de kosten in 2016. Deze maatregelen richten zich vooral op het beter aansluiten van zorg bij het ingekochte aanbod. Daarnaast moet voor zorg buiten de budgetreservering expliciete toestemming door gemeenten gegeven worden.

In 2017 hebben de verantwoordelijk wethouders besloten een interventieteam aan te stellen om verdere beheersmaatregelen op te stellen ter voorkomen van verder oplopende tekorten.

5.3 Welke interventies hebben de raden ondernomen?

Eerder hebben we aangegeven dat de meeste raden halverwege 2016 in de gaten kregen dat er flinke financiële tekorten op de jeugdzorg waren ontstaan. De gemeente Putten is hierin uitzondering, in deze gemeente werd de problematiek pas later duidelijk. In deze paragraaf bespreken we een aantal interventies dat door alle gemeenteraden is ondernomen en gaan we in op specifieke maatregelen voor de verschillende gemeenten.

In 2016 en 2017 is, op verschillende momenten, door alle gemeenteraden het verzoek aan de wethouder gedaan om aandacht te geven aan de kwaliteit van de financiële en sturingsinformatie die vanuit het RAJ richting de gemeenten werd verstuurd in de kwartaalrapportages. Sommige raden hebben hier meermaals om gevraagd. Ook hebben verschillende gemeenteraden vragen gesteld over de vertraging van het opleveren van kwartaalrapportages of het doorsturen van deze rapportages naar de raad. De gemeenteraden hebben erop aangedrongen dat er ondanks de financiële problemen geen jongeren tussen wal en schip mochten vallen. Discussies in de raad over begrotingswijzigingen met betrekking tot jeugdzorg eindigden vrijwel altijd met instemming van de raad voor ophoging van het budget met dit argument als voornaamste reden.

Gemeenteraden hebben regelmatig vragen gesteld over de inhoud en output van het RAJ. Er werd regelmatig gewezen op het gebrek aan inhoudelijke en financiële sturingsinformatie in de kwartaalrapportages. Hoewel de Raad 'op afstand' staat en de wethouder verantwoordelijk is voor uitvoering heeft de raad geen zicht gehad op de problemen bij organisatie van het RAJ en hier evenmin vragen over gesteld.

Gemeentespecifieke interventies

In Oldebroek is een paar zaken opgevallen ten aanzien van beheersing en controle. Het thema jeugdzorg stond in deze gemeente regelmatig op de agenda van de raadscommissie, maar werd in het begin vrijwel nooit besproken tijdens de vergaderingen. Later, toen de problematiek bij het RAJ bekend werd bij de raad zijn in de vergaderingen regelmatig de zorgen over de stijgende kosten geuit. Er werden echter geen acties gevraagd aan de wethouder om deze kosten te beheersen.

In Elburg zijn de opgestuurde stukken vanuit het RAJ regelmatig besproken in de raadscommissies. De wethouder is in deze gemeente regelmatig bevraagd op de voortgang van de ingestelde beheersmaatregelen, zoals de aanstelling van het interventieteam. Ook heeft de raad vragen gesteld over de accountantsverklaring van het RAJ. Opvallend is dat de bespreking van de kwartaalrapportages in de raadscommissie vaak pas plaatsvond nadat de nieuwe kwartaalrapportage al gepubliceerd was. De documentstudie heeft niet uit kunnen wijzen of dit te wijten is aan het laat doorsturen van kwartaalrapportages naar de raad of dat hier een andere oorzaak voor is.

Zoals eerder is aangegeven is de gemeenteraad in Putten pas laat op de hoogte gesteld van de financiële problemen bij het RAJ. In deze gemeente zijn tot halverwege 2017 geen vragen gesteld over de jeugdzorg aan de wethouder. In de raadscommissies werd het thema ook niet besproken. Wel gaven ambtelijk verantwoordelijken aan in 2016 al om meer informatie gevraagd te hebben bij de RNV. Op het moment dat de problematiek bij de raad bekend werd, is deze zeer kritisch geweest richting de wethouder. De raad heeft de jaarrekening onder voorbehoud van een getekende accountantsverklaring vastgesteld en heeft de wethouder meerdere malen bevraagd op de voortgang van de accountantsverklaring voor het RAJ. Ook zijn vragen gesteld over een notitie van de wethouder richting de raad waarin werd aangegeven dat er een 7 ton meevaller was op de begroting van jeugdzorg in 2017. Dit bleek te gaan over een schatting van de budgetoverschrijding van 5,4 miljoen, die later in de realisatie 4,7 miljoen bleek. Vanaf dat moment is er door de raad op aangedrongen dat de wethouder de raad vaker moest informeren over de voortgang van regionale samenwerking en dat informatie van betere kwaliteit moest zijn.

In Nunspeet heeft de raad eind 2016 de wethouder verzocht om aandacht te geven aan de kwaliteit van de informatie vanuit het RAJ. Opvallend is dat 'informatievoorziening regionale regelingen' bijna altijd op de agenda van de commissie Maatschappij en Middelen stond, maar dat deze vrijwel nooit werd besproken. Bij de bespreking van de begroting zijn sommige partijen in de raad erg kritisch op sommige uitgaven. Toch worden begrotingen uiteindelijk goedgekeurd met de notie dat jeugdhulp te belangrijk is om niet akkoord te gaan met bedragen die nodig zijn om goede zorg te leveren.

5.4 Welke maatregelen zijn genomen om een dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen?

Maatregelen die naar aanleiding van de problematiek bij het RAJ zijn genomen zijn niet in alle ENOP gemeenten hetzelfde. Voor de gemeenten die op dit moment een groot deel van de uitvoeringstaken belegd hebben bij Meerinzicht is een deel van de maatregelen echter vergelijkbaar. De maatregelen die zijn genomen vallen in te delen in twee categorieën.

- Andere afspraken met de uitvoeringsorganisatie
- Maatregelen vanuit gemeenteraden

Andere afspraken met de uitvoeringsorganisatie

- Elburg, Nunspeet en Oldebroek hebben sinds 2018 de uitvoeringstaken voor de jeugdzorg gemandateerd bij Meerinzicht. Deze organisatie is groter dan het vroegere RAJ en is daarmee flexibeler en heeft processen beter georganiseerd. Daarnaast heeft Meerinzicht meer capaciteit om contractmanagement uit te voeren.
- Gastheergemeente Ermelo heeft afspraken gemaakt met Meerinzicht over de inhoud van de rapportages met financiële en sturingsinformatie. Meerinzicht werkt aan de ontwikkeling van een dashboard waarin per gemeente zichtbaar wordt gemaakt wat het jeugdzorgverbruik is.
- Meerinzicht heeft in de gemeente Oldebroek aan een raadsinformatiebijeenkomst meegewerkt over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van jeugdzorg. Ook in de gemeente Elburg is een bijeenkomst georganiseerd tussen Meerinzicht en de raads werkgroep Grip op kosten.

Maatregelen vanuit gemeenteraden

- In Putten is sinds vorig jaar de uitvoering van administratie en backoffice taken niet meer bij Meerinzicht, maar bij de gemeente zelf belegd. De inkoop van de jeugdzorg is wel door Meerinzicht uitgevoerd. Door de overige taken zelf uit te voeren hoopt de raad beter zicht te krijgen op de ontwikkelingen in het zorgverbruik en kwalitatievere informatie te ontvangen die het mogelijk maakt hun sturende en controlerende taak uit te oefenen. Tijdens de workshop met de raadscommissie in Putten hebben commissieleden aangegeven dat het op dit moment nog te vroeg is om vast te stellen of deze keuze daar ook daadwerkelijk aan bijdraagt. Begin 2019 is in Putten een raads werkgroep ingesteld voor informatieverstrekking en als overleg- en klankbordgroep voor het college. Dit heeft geleid tot de notitie 'Grip op Jeugd', met scenario's die moeten helpen om meer grip te krijgen op de jeugdzorg. Deze notitie is vastgesteld door de gemeenteraad in mei 2019.
- In Elburg is een raads werkgroep aangesteld waarin raadsleden, beleidsmedewerkers en financials deelnemen. Deze raads werkgroep komt regelmatig bijeen met de verantwoordelijk wethouder om uitgebreider geïnformeerd te worden en in een kleiner gezelschap na te denken over beheersing en controle.

Andersson Elffers Felix

- In Nunspeet is een klankbordgroep opgericht waarin indicatoren zijn geformuleerd voor de monitoring van de uitvoering van de jeugdzorg binnen de door de raad gestelde financiële en inhoudelijke kaders.
- Met de gemeenteraad van Oldebroek zijn door het college diverse interventieopdrachten gedeeld die vanaf 2018 lokaal en regionaal ingezet zijn om o.a. de uitgaven jeugdhulp te verminderen.

6 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de uitkomsten van de documentstudie en interviews uitgewerkt. Op basis daarvan kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoe hebben de raden, colleges en ambtelijke organisaties van de ENOP-gemeenten in 2015 tot en met 2017 hun rol en verantwoordelijkheid in de sturing, monitoring en controle op de RAJ uitgeoefend, en wat kan hieruit worden geleerd voor de toekomst van de jeugdzorg en eventueel andere regelingen?

Om deze vraag te beantwoorden staan we eerst stil bij de belangrijkste conclusies ten aanzien van de inrichting van het regionaal account jeugd omdat deze van invloed zijn op de manier waarop raden, colleges en ambtelijke organisaties hun rol hebben uitgeoefend. Daarna presenteren we de belangrijkste resultaten per betrokken orgaan. In hoofdstuk 7 gaan we in op de lessen die uit hieruit kunnen worden getrokken voor de governance van de toekomstige jeugdzorg en presenteren we een aantal best practices uit de vier ENOP gemeenten.

6.1 Governance van het RAJ heeft sturing, monitoring en controle bemoeilijkt

Ten aanzien van de organisatorische inrichting van het RAJ is een aantal zaken opgevallen tijdens dit onderzoek. Verschillende keuzes die zijn gemaakt in de governance hebben ertoe geleid dat het voor het account moeilijk was om jeugdzorg op een goede manier uit te voeren. Een van deze factoren is het tijdelijke karakter van het RAJ. In eerste instantie is afgesproken om de uitvoeringstaken aan het account te mandateren voor een periode van 2 jaar. Dit had tot gevolg dat geen vast personeel kon worden aangenomen in het account en dat het verloop in personeel hoog was. Hierdoor was er binnen het account nauwelijks continuïteit en kennisopbouw over de uitvoering van de jeugdzorg. Gezien de complexiteit van deze uitvoeringstaak is dat onwenselijk.

Een tweede factor die de monitoring op het account heeft bemoeilijkt heeft te maken met de afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening van het account richting de colleges en raden. Onduidelijke afspraken over het soort informatie dat het

account moest aanleveren over de uitvoeringstaken. Er zijn afspraken gemaakt over de frequentie van rapportages, maar sturing op de inhoud van deze rapportages is bemoeilijkt omdat vooraf niet is vastgelegd welke informatie deze rapportages precies moest bevatten. Daarnaast werden rapportages regelmatig pas maanden nadat een kwartaal werd afgesloten opgeleverd door het RAJ. Hierdoor beschikten de colleges en raden niet over actuele informatie waarop gestuurd kon worden.

Een derde factor die sturing, monitoring en controle heeft bemoeilijkt is het gebrek aan inzicht in de levering van zorg door de verschillende aanbieders. Dit heeft niet zozeer met de governance te maken, maar lijkt veroorzaakt te zijn door de keuze om te werken met bevoorschotting van zorgaanbieders in het eerste jaar van het account (2015). Dit heeft voor zorgaanbieders de prikkel om op tijd facturen te sturen weggenomen. Het RAJ had dan ook geen bijgewerkt overzicht van de daadwerkelijk geleverde zorg en zorgkosten.

6.2 Hoe hebben de raden hun rol en verantwoordelijkheid in de sturing, monitoring en controle uitgeoefend?

Een voor de hand liggende aanpak voor de beantwoording van deze vraag is om te kijken in hoeverre de afspraken die zijn gemaakt bij de oprichting van het RAJ ook daadwerkelijk zijn nagekomen. In dit onderzoek zijn onder andere de dienstverleningsovereenkomst en de nota's die daar integraal onderdeel van uitmaken bestudeerd. Daaruit bleek dat de afspraken die zijn gemaakt over informatievoorziening en sturing onvoldoende helder waren. De meeste afspraken zijn onduidelijk of breed geformuleerd en boden weinig houvast voor gemeenteraden om te sturen. Het is dan ook lastig om op basis van deze afspraken een conclusie te trekken over de vraag in hoeverre de raden hun verantwoordelijkheid hebben genomen in de monitoring van de uitvoering van de jeugdzorg. Het feit dat deze afspraken niet helder waren geeft echter wel aan dat de raden hun kaderstellende rol beter hadden kunnen vervullen. Omdat kaders niet helder waren werd op een later moment de monitoring lastig.

De informatie die met de raden is gedeeld was vaak beperkt en bevatte achterhaalde cijfers. Op basis van de informatie die de raden gedurende de periode van het RAJ hebben ontvangen over het zorgverbruik en de financiële stand van zaken hebben de raden niet kunnen bijsturen. Opvallend is echter dat raden destijds lang hebben gewacht met het aankaarten van deze problemen richting de wethouders. Dat geldt met name voor het gebrek aan kwalitatieve toelichting op de cijfers in de kwartaalrapportages. Wat betreft de cijfers die gepresenteerd werden kan de raden nauwelijks verweten worden dat zij in de eerste anderhalf jaar geen actie hebben ondernomen om de budgetoverschrijdingen tegen te gaan. Uit de kwartaalrapportages werden deze tekorten tot medio 2016 niet duidelijk.

Het lijkt erop dat de gemeenteraden dus aan de voorkant onvoldoende concrete kaders hebben meegegeven maar vervolgens door gebrek aan informatie niet konden monitoren, laat staan bijsturen. De raadsleden geven aan dat er vlak na de decentralisatie begrip was voor de nieuwe situatie waarin gemeenten voor het eerst specialistische jeugdhulp inkochten. Hierdoor zijn in eerste instantie weinig kritische vragen gesteld en bleef er vertrouwen in de wethouders. Op het moment dat de financiële tekorten eenmaal bij de gemeenteraden bekend werden, zijn de raden zich pas kritischer gaan opstellen. Opvallend is dat de discussies daarna voornamelijk over (grip op) de kosten gingen en minder over de

inhoudelijke samenwerking en visie op jeugdzorg. De raden hebben hun inhoudelijke kaders, net als de verordening in de afgelopen jaren niet bijgesteld. Uiteindelijk is door de raden besloten om de regionale solidariteit op te heffen, nog tijdens de RAJ periode. Hoewel de raden dus financiële zorgen hebben geuit, waren ze vrij volgend en hebben ze de (inhoudelijke) kaders in de periode 2015 tot 2018 niet aangepast.

6.3 Hoe hebben de colleges hun rol en verantwoordelijkheid uitgeoefend?

Zoals in de vorige paragraaf al werd beschreven was de kwaliteit van de informatie in kwartaalrapportages van het RAJ onvoldoende om goed te kunnen sturen op de uitvoering. Ook verantwoordelijk wethouders hadden hierdoor weinig zicht op de precieze problemen rondom de uitvoering van de jeugdzorg. Tegelijkertijd waren ze ervoor verantwoordelijk ook de raden van deze informatie te voorzien. De kwaliteit van informatie is gedurende het RAJ tijdperk weinig verbeterd en het is moeilijk te zeggen of dit te wijten is aan het feit dat wethouders geen actie hebben ondernomen naar aanleiding van de verzoeken van de raden of dat er simpelweg geen betere informatie voorhanden was binnen het RAJ.

Overigens was er in deze periode in veel Nederlandse gemeenten sprake van oplopende tekorten en een gebrek aan inzicht in de organisatie van de jeugdzorg. Deels is het begrijpelijk dat de overgangssituatie na de decentralisatie daarom lastig was voor wethouders. Aan de andere kant hadden de wethouders om dezelfde reden juist dichter tegen de uitvoering aan kunnen gaan zitten. Daarmee had bijvoorbeeld de problematiek in de (continuïteit bij de) organisatie van het RAJ sneller aangepakt kunnen worden.

De wethouders in het dagelijks bestuur van de RAJ hebben in juni 2016 een aantal maatregelen genomen om de kosten voor jeugdzorg terug te dringen. Deze maatregelen zijn in de tweede kwartaalrapportage van dat jaar aan de colleges en raden gecommuniceerd.

De gemeenteraden van Elburg en Oldebroek hebben er destijds op toegezien dat deze werden ingezet en waren kritisch op het tempo waarmee deze werden geïmplementeerd. De verantwoordelijk wethouders hadden daar strikter op kunnen sturen.

6.4 Hoe hebben de ambtelijk verantwoordelijken hun rol vervuld?

Ambtenaren van de ENOP gemeenten hebben vanaf de oprichting van het RAJ geen duidelijk overzicht gehad van de geleverde jeugdzorg en bijbehorende kosten voor hun gemeente. De oorzaak van de financiële problemen was echter lang niet bekend bij de verschillende gemeenten, ook niet bij de ambtelijk verantwoordelijken.

Ambtenaren hebben niet meteen actie ondernomen op de problematiek. Mogelijk is dit te wijten aan het feit dat al voor de oprichting van het RAJ rekening werd gehouden met een enigszins stoeve start. Die notie is al opgenomen in de nota 'sturing en bekostiging jeugdzorg'. Hierin wordt aangegeven dat er sprake moest zijn van een groeimodel. Het is dan ook verklaarbaar waarom ambtelijk verantwoordelijken niet direct geëscaleerd hebben.

Een opvallende bevinding met betrekking tot de sturing vanuit de verschillende gemeenten is dat financiën en inhoudelijk beleid vaak in aparte gremia besproken werden. Ambtenaren die

Andersson Elffers Felix

verantwoordelijk waren voor het financiële beleid kwamen wel eens bijeen met de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de inhoud, maar deze overleggen hadden geen structureel karakter. Hierdoor was het lastig om financiële problemen te koppelen aan het beleid en was de oorzaak van de problematiek dus lastig te achterhalen.

7 Advies

7.1 Stel scherpe inhoudelijke kaders op en herzie deze regelmatig

Om te kunnen sturen op de uitvoering van de jeugdzorg is het van belang dat er duidelijke kaders meegegeven worden aan het orgaan dat belast is met de uitvoering van jeugdzorg. Dit geldt voor de colleges richting de uitvoeringsorganisatie, maar ook voor de gemeenteraden richting de wethouders. Kaders die zowel inhoudelijk als financieel concreet maken waarop gestuurd gaat worden. Dit landt onder meer in de dienstverleningsovereenkomst. In de dienstverleningsovereenkomst met het RAJ zijn destijds alleen afspraken gemaakt over *de frequentie* van de informatievoorziening. Het is raadzaam om ook afspraken over *de inhoud* van de informatievoorziening op te nemen in deze overeenkomst. Dit vraagt een heldere visie van de Raad: hoe definieer je een goede kwaliteit van jeugdhulp en op welke concrete punten wil je dit kunnen monitoren?

Op deze visie moet regelmatig worden gereflecteerd door wethouders en de raad, minimaal ruim voorafgaand aan een nieuwe aanbestedingsprocedure. Ook de evaluatie van een dienstverleningsovereenkomst is een voor de hand liggend moment om hierbij stil te staan en zo nodig wijzigingen door te voeren in kaderstellende documenten.

In de gemeente Nunspeet is de Werkgroep Indicatoren ingesteld. Deze groep richt zich op de ontwikkeling van indicatoren waarmee de uitvoering van de jeugdzorg gemonitord kan worden. Op deze manier kunnen concrete afspraken gemaakt worden tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisatie over de informatievoorziening richting de raad. Ook kan met de informatie op deze indicatoren beter worden bijgestuurd door de raad.

7.2 Werk regionaal samen op basis van een gezamenlijke visie en vertrouwen

Regionale samenwerking op de inkoop van specialistische jeugdhulp ligt voor de hand voor ieder van de ENOP-gemeenten. In 2015 is hier volgens betrokkenen een pragmatische afweging in gemaakt en besloten de gemeenten gebruik te maken van de bestaande samenwerking (RNV). De basis voor een succesvolle regionale samenwerking vraagt echter ook een gemeenschappelijke visie, een afweging op basis van inhoudelijke argumenten.

Hoewel er rond 2015 gemeenschappelijke nota's voor Sturing en bekostiging zijn vastgesteld lijkt het vertrouwen bij raden in (een goede basis voor) de regionale samenwerking erg laag. Tijdens de raadsworkshops viel op dat de meeste leden veel waarde hechten aan de lokale visie en context, die zij in het jeugdzorgbeleid te weinig terugzien. Ook lijken de financiële

tekorten ertoe hebben geleid dat raden verminderd vertrouwen in samenwerking met de andere gemeenten hebben en sommige leden het gevoel hebben dat ze als gemeente zelf beter af zijn. De paradox in deze is dat er voor een goede regionale samenwerking een stevig vertrouwen nodig is in het gezamenlijk jeugdbeleid en de uitvoering. Zoals eerder benoemd is spreekt uit een tijdelijke uitvoeringsorganisatie nog weinig vertrouwen en is dat tegelijkertijd lastig met oog op kennisopbouw en continuïteit. Daarnaast is het ook in een regionale samenwerking goed mogelijk om lokale accenten in het beleid op te nemen, zeker als het gaat om de toegang tot de zorg.

Raden kunnen een positieve rol spelen door de regionale samenwerking een stevige en duurzame basis te geven. Bijvoorbeeld door met de verschillende raden in gesprek te gaan en op zoek te gaan naar de punten waarop juist wel een gedeeld beeld bestaat.

7.3 Combineer kennis van beleid en financiën in besprekingen over de uitvoering van de jeugdzorg

Zoals eerder al is aangegeven vond in eerste instantie de bespreking over de financiën en het inhoudelijke jeugdbeleid plaats in aparte gremia. Dit had tot gevolg dat financiële problemen niet goed aan het beleid gekoppeld konden worden en niet snel duidelijk werd wat de oorzaak was van de problematiek. Om een volledig beeld te hebben van de stand van zaken omtrent de uitvoering van de Jeugdzorg is het van belang dat zowel op ambtelijk, bestuurlijk als raadsniveau betrokkenen voor de financiën en beleid gezamenlijk optrekken. Bij deze notie dient opgemerkt te worden dat de meeste gemeenten al aandacht gegeven hebben aan dit probleem bij de overgang van het RAJ naar Meerinzicht.

In Elburg is een raadswerkgroep opgericht waarin zowel financials als beleidsmedewerkers zitting hebben en periodiek met de wethouder een aantal raadsleden in gesprek gaan over de jeugdzorg. Ook in Putten is een raadswerkgroep aangesteld, al komt deze slechts twee keer per jaar bijeen. In Nunspeet is een klankbordgroep indicatoren aangesteld die aan de slag is gegaan met de ontwikkeling van indicatoren waarmee de uitvoering van jeugdzorg gemonitord kan worden. Deze maatregelen zullen op termijn een beter zicht op het gebruik van jeugdzorg geven en de gemeenteraden in de gelegenheid stellen om hun sturende en monitorende rol beter te vervullen.

7.4 Vergelijking resultaten en aanbevelingen met zelfevaluatie VNOG

De veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland is een samenwerkingsverband dat is ontstaan uit de wettelijke verplichting tot regionalisering. Het is een gemeenschappelijke regeling en heeft dan ook een juridische grondslag. Deze twee zaken vormen cruciale verschillen tussen de organisatie van het RAJ en de VNOG. RAJ is onderdeel van de RNV, maar heeft zelf geen juridische grondslag. In de evaluatie van het functioneren van de VNOG en de voorgaande analyse van het RAJ zijn echter twee parallellen te trekken.

Allereerst wordt in de evaluatie van de VNOG geconcludeerd dat het bestuur te veel heeft vertrouwd op de berichten vanuit het management over de mogelijkheid van bezuinigingen.

Hierbij wordt aangegeven dat het lastig is om een balans te vinden tussen vertrouwen enerzijds en besturen en controleren anderzijds. Dit heeft ook gespeeld in het RAJ.

Een tweede gelijkens betreft de aanbeveling in het VNOG rapport om betere bestuurlijke controle te houden op de uitvoering van afspraken. De les die we vanuit het RAJ tijdperk hebben getrokken onderstreept dat en gaat nog een stap verder. De afspraken die worden gemaakt moeten zo helder zijn en vastgelegd worden dat ook een gemeenteraad de mogelijkheid heeft om een wethouder aan te spreken als deze niet genoeg zicht houdt op de uitvoering.

De overige maatregelen die in het VNOG rapport worden genoemd hebben met name betrekking op de relatie tussen het management, de bestuursorganen en de ondernemingsraad. Aangezien de RNV een veel kleiner samenwerkingsverband was en inmiddels is opgeheven zijn deze zaken niet meer aan de orde. Echter, de notie dat een goede relatie mede tot stand komt door heldere en tijdige informatievoorziening kunnen we naar aanleiding van voorgaande rapportage onderstrepen.