

RISICOMANAGEMENT JEUGDHULP BLIJFT ACHTER

Door: Erik Koopman

De transitie van de jeugdhulp is achter de rug en lijkt zonder al te grote problemen te zijn verlopen. Gemeenten zijn er echter nog lang niet. De transformatieopgave brengt grote (zorg-)inhoudelijke, financiële en organisatorische risico's met zich mee. Gebleken is dat zowel op lokaal als op regionaal niveau relatief weinig aandacht wordt besteed aan risicomanagement. Waar zitten blinde vlekken? En hoe kunnen gemeenten en jeugdhulpregio's problemen voorkomen?

Welke risico's?

Allereerst is het goed om helder te krijgen over welke risico's het gaat. De gemeentelijke en regionale organisaties komen in de transformatie van de jeugdhulp voor een breed palet aan risico's te staan. Hoe wordt bijvoorbeeld gehandeld wanneer een gecontracteerde zorgaanbieder failliet gaat? Wat als er capaciteitstekorten optreden? Hoe kan de democratische legitimiteit gewaarborgd worden als de uitvoering verder van de gemeenteraad komt te staan? En wat moet er gebeuren als de gemaakte kostenvereveningsafspraken niet tot voldoende lokale inzet aanzetten?

Risicocategorie	Risico's	Voor wie een risico?
Inhoudelijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Effectiviteit: jeugdigen krijgen niet de benodigde zorg 2. Efficiency: jeugdigen krijgen onnodige zorg 3. Kwaliteit: de kwaliteit van de zorg is ondermaats 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cliënt 2. Gemeente, regio 3. Cliënt
Financieel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onverwacht hoge zorgvraag 2. Te makkelijke doorverwijzing naar hogere (duurdere) lijn 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeente, zorgaanbieder, regio 2. Gemeente, regio
Organisatorisch	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontbreken samenhang tussen taken/ontbreken adequate samenwerkingsvorm 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeente, regio
Zorgaanbieders	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zorginhoudelijke en informatiegerelateerde gevolgen van een faillissement van een zorgaanbieder 2. Onvoldoende kennis om aanbieders te controleren 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeente, regio 2. Gemeente, regio
Samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vereveningsafspraken leiden onvoldoende tot lokale inzet 2. Samenwerking onder druk door grote (financiële) verschillen tussen gemeenten 3. Verlies democratische controle/legitimiteit door regionale organisatie. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeente, regio 2. Gemeente, regio 3. Gemeente, regio
Informatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Facturering onvoldoende op orde, waardoor sturingsinformatie ontbreekt 2. Gebrek aan zorginhoudelijke kennis 3. Onvoldoende werkende ICT-systemen, te hoge kosten 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeente, zorgaanbieder, regio. 2. Gemeente, regio 3. Gemeente, regio, cliënt, zorgaanbieder
Juridisch	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedures na onjuiste beschikkingen en indicaties 2. Privacy niet gewaarborgd 3. Verloop aanbesteding/inkoopprocedure 4. Niet nakomen contractuele afspraken 5. Mededinging 	<ol style="list-style-type: none"> 1, 2. Gemeente, regio, cliënt 3, 4, 5. Gemeente, regio, zorgaanbieder

De complexe en nieuwe situatie maakt het voor gemeenten en regio's lastig in beeld te brengen welke risico's relevant zijn voor de organisatie van de jeugdhulp. Vaak komt dit door een tekort aan tijd en middelen om een goede risico-inventarisatie uit te voeren, maar ook wordt regelmatig aangegeven dat bewust geen inventarisatie wordt uitgevoerd omdat gemeenten op basis van 'trial and error' willen opereren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste risico's die gemeenten en samenwerkingsverbanden tegen kunnen komen, en biedt daarmee een checklist voor het vormgeven van een risico-inventarisatie op lokaal of regionaal niveau.

Weinig aandacht voor risicomanagement

Op regionaal niveau wordt relatief weinig aandacht besteed aan risicomanagement. In de aanloop naar de transitie heeft driekwart van de regio's wel aandacht besteed aan risico's in de transitiearrangementen en andere beleidsstukken, maar heeft slechts 20% het expliciet over het beheersen van die risico's. Waar wel werd gepraat over risico's, ging het voornamelijk over financiële risico's als budgetoverschrijdingen, en ontbreekt aandacht voor onder andere zorginhoudelijke en juridische risico's. Een half jaar na de transitie, medio 2015, is het beeld wat rooskleuriger, maar is er nog steeds een substantieel aantal regio's dat risicomanagement grotendeels links laat liggen. Nog altijd wordt relatief weinig gesproken over risico's die bijvoorbeeld voortkomen uit een gebrek aan sturingsinformatie of over juridische risico's.

Deze lage mate van aandacht aan risico-inventarisatie en -management is te verklaren door voor de hand liggende zaken als tijdsgebrek en gebrek aan middelen, maar ook een afwachtende houding en een incrementele aanpak in de gemeentelijke en regionale organisatie. Er wordt door gemeenten en regio's breed aangegeven dat de onbekendheid en de 'zoektocht' waar gemeenten en regio's mee te maken hebben, leidt tot een aanpak die sterk gebaseerd is op 'trial and error'. Men ziet af van een uitgebreide risico-inventarisatie, en probeert tussentijds bij te sturen wanneer zich problemen voordoen.

Hoewel deze aanpak ontegenzeggelijk voordelen biedt in deze complexe en onzekere tijden voor gemeenten, is het zaak de risico's ten minste wel in kaart te brengen. Wanneer bijvoorbeeld een grote regionale zorgaanbieder failliet gaat, is het belangrijk dat er een plan ligt voor hoe de afzonderlijke gemeenten en de regionale organisatie zorgcontinuïteit een goede overdracht van cliëntinformatie waarborgen. Ongewenste situaties zullen zich hoogstwaarschijnlijk in veel regio's nog voordoen. Het is aan te raden om in ieder geval te inventariseren welke mogelijke problemen zich voor kunnen doen en hoe en wie deze problemen moeten signaleren. Daarnaast is het goed om na te denken over wie de regie heeft als problemen zich voordoen en wat mogelijke passende en proportionele reacties zijn.

Hoewel hij ongetwijfeld in veel gemeenten goed op het netvlies ligt, is het goed om kort stil te staan bij de risicoregelreflex. Dat incidenten of calamiteiten in de praktijk kunnen leiden tot een overhaaste en ondoordachte reactie behoeft nauwelijks toelichting. Ervaring leert echter dat vaak de maatregelen om herhaling van een incident te voorkomen, niet effectief zijn en op termijn vaak erger dan de kwaal. Dat inzicht begint inmiddels bij veel gemeenten te komen. Het gevaar is daarvan is echter dat men doorschiet. In enkele gevallen hebben wij waargenomen dat gemeenten zo bezig zijn met het voorkomen van de risicoregelreflex, dat ook adequate en proportionele maatregelen om risico's te beheersen achterwege gelaten worden. Het is zaak om hierin een balans te vinden.

Samenwerken helpt

Voor de taken die u in samenwerking met andere gemeenten uitvoert geldt dat de wijze waarop die samenwerking is vormgegeven mede bepalend is voor de risico's die u loopt en de mogelijkheden om die effectief te managen. Een relatief zware vorm van regionale samenwerking kan helpen in de beheersing van een aantal typen risico's, zoals samenwerkingsrisico's en informatievoorzieningsrisico's. Bij een zware samenwerkingsvorm valt te denken aan de Wgr-vormen openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze zwaardere vormen zijn stabiel op de langere termijn, zijn slagvaardiger en hebben (onder andere door hun rechtspersoonlijkheid) meer mogelijkheden om risico's te beheersen. Wel moet bij deze vormen de democratische legitimiteit en verantwoording richting de gemeenteraad goed in het oog gehouden worden. Onder andere voor het delen van informatie zijn in zwaardere samenwerkingsvormen doorgaans betere condities aanwezig. En juist adequate informatievoorziening op systeemniveau is een belangrijke voorwaarde voor het tijdig signaleren en hanteren van risico's. Gemeenten in een regio lopen vaak tegen dezelfde problemen op, en kunnen in de aanpak van deze problemen veel van elkaar leren. Het heeft immers weinig toegevoegde waarde als het wiel door alle gemeenten afzonderlijk wordt uitgevonden. Waar zich problemen voordoen die binnen de regio uniek zijn (bijvoorbeeld door de grootte van de gemeente), kan het lonen om ook eens bij vergelijkbare gemeenten in andere regio's aan te kloppen.

Ondanks deze voordelen bestaat bij gemeenten een sterke voorkeur voor lichtere samenwerkingsvormen. Ongeveer twee derde van de jeugdhulpregio's opereert op basis van een regeling zonder meer of centrumgemeenteconstructie. In deze regio's wordt vaak lokale autonomie als belangrijke waarde aangehaald. Het is aan te raden om zowel op politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau het regionaal delen van informatie te institutionaliseren. Gemeentesecretarissen zouden hierin een grotere rol kunnen krijgen dan nu vaak het geval is. In veel regio's waar de samenwerking relatief licht is ingericht, komt naar voren dat bestuurlijke en ambtelijke sleutelfiguren vaak de noodzaak of wenselijkheid voor een stevigere samenwerking zien. Echter, de stap om dit te formaliseren blijkt vaak te groot, onder andere vanuit een in de gemeentelijke organisatie aanwezige angst om autonomie in te leveren.

Kortom, er is op het gebied van risicomanagement bij de jeugdhulp nog veel te winnen voor gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Door daarbij slim gebruik te maken van de verzamelde kennis en ervaringen vanuit het land en vanuit andere domeinen kan snel en efficiënt een inhaalslag worden gemaakt.