

Risicomanagement in Regionale Jeugdzorgarrangementen

Vertrouwen, risicobeheersing en realisme



Verslag ronde tafel, 30 oktober 2015 te Amsterdam.

RISCOMANAGEMENT IN REGIONALE JEUGDZORGARRANGEMENTEN

Vertrouwen, risicobeheersing en realisme

Waarom dit thema? De transitie van de jeugdzorg naar gemeenten, per januari 2015, heeft veel aandacht en voorbereidingen gevergd, maar lijkt zonder grote problemen te zijn verlopen. Een grote prestatie van alle betrokkenen: gemeenten en hun regionale samenwerkingsverbanden en de zorgaanbieders. De geslaagde transitie betekent echter niet dat de klus is geklaard. Voor gemeenten is die pas net begonnen. Gaat het lukken om de beleidsdoelen te realiseren, en lukt dat binnen de financiële kaders? De inhoudelijke en financiële risico's zijn groot en de veelbesproken maar nog niet overal even concreet doordachte 'transformatie' is een randvoorwaarde voor succes. Een transformatie die vorm moet gaan krijgen in het nieuw ingerichte regionale systeem, waarin een wisselwerking bestaat tussen de lokale voorzieningen en de regionale voorzieningen en waarin nog veel ontdekt moet worden.

Voldoende reden om stil te staan bij de vraag hoe risicomanagement in de regionale jeugdzorgarrangementen kan worden vormgegeven en wat daarin al van elkaar valt te leren. Welke risico's loopt u als het gaat om de gemeentelijke taken voor de jeugdzorg? Hoe is in het regionale arrangement gezorgd voor voldoende vertrouwen en voldoende

 RONDE TAFEL



ERIC FRANK, HARRY TER BRAAK
EN MARTIN VAN STAVEREN

risicobeheersing? Wie houdt zicht op de risico's? Wat laat u daarbij over aan anderen? Wat kan met 'harde' instrumenten voor risicobeheersing worden bereikt en wanneer zijn 'zachte' instrumenten aan de orde? Hoe doen ze het in andere regio's en wat valt daarvan te leren? Risicovraagstukken waar gemeenten op dit moment mee te maken hebben.

PRIMO Nederland is op haar terrein dé vereniging van en voor het publieke domein en heeft tot doel om het belang van publieke waarden én de kennis van risicomanagement als integraal onderdeel van good public governance naar voren te brengen en te bevorderen.

WELKOM & DEELNEMERS

Het gezelschap wordt onder vermelding van mede-initiatiefnemer WagenaarHoes welkom geheten door Eric Frank, directeur van PRIMO Nederland. Dit met bijzondere dank aan Christine Pollman, afdelingshoofd Jeugd van RVE Onderwijs, Jeugd en Zorg, gemeente Amsterdam, voor het ter beschikking stellen van de locatie.

Hierna volgt een voorstelronde, zodat iedereen een beeld krijgt wie waarom is gekomen. Er zijn elf deelnemers uit vrijwel alle delen van het land, variërend van Veendam tot Goeree-Overflakkee. Ze zijn wethouder, afdelingshoofd jeugd, concerndirecteur of financieel beleidsadviseur bij grote en veelal middelgrote of kleinere gemeenten. Allen zijn betrokken bij de transformaties die in de jeugdzorg plaatsvinden en bijzonder geïnteresseerd in het thema risicomanagement. Vooral de woorden in de ondertitel van het thema - vertrouwen, risicobeheersing en realisme - spreken aan. Een aantal deelnemers heeft zelf ervaring met risicoanalyses en risicomanagement, onder andere vanwege hun financiële achtergrond als accountant of in de bancaire sector.

De inleiders voor deze ronde tafel zijn Erik Koopman, masterstudent Bestuurskunde aan de



Eric Frank, directeur van PRIMO Nederland, heet iedereen welkom bij deze ronde tafel.

Radboud Universiteit en verbonden aan WagenaarHoes, en Martin van Staveren, adviseur/eigenaar van VSRM, kerndocent risicomanagement aan de Universiteit Twente en lid van de Wetenschappelijke Raad van Primo Nederland. De gespreksleider is Harry ter Braak, vennoot van WagenaarHoes en docent strategie en verandermanagement aan de Vrije Universiteit.

INLEIDING RISICOMANAGEMENT IN DE JEUGDHULPREGIO'S: WAAR STAAN WE?



Erik Koopman geeft een krachtige samenvatting van het onderzoek dat hij voor zijn masterthesis bij WagenaarHoes heeft uitgevoerd. Het onderzoek is gedaan onder de 42 jeugdhulpregio's en gaat over de huidige stand van zaken van risicomanagement. De belangrijkste risico's die blijken te spelen zijn weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Met name het samenwerkingsrisico "Vereveningsafspraken niet nageleefd" leidt tot discussie onder de aanwezigen. Sommige gemeenten passen helemaal geen verevening toe, anderen wel en op verschillende wijzen. Verder wordt er op gewezen dat imago-risico's en politiek-bestuurlijke risico's niet in de tabel voorkomen. Erik geeft aan dat het de voornaamste risico's betreft die uit het onderzoek naar boven kwamen en dat de lijst geenszins compleet is. Uit het onderzoek volgt dat in de aanloop naar de transitie veel regionale

samenwerkings-verbanden geen of weinig aandacht hebben besteed aan met name de organisatorische risico's. Driekwart van de regio's heeft weliswaar risico-aandacht, maar



Met grote interesse luistert Fons Disch, concerndirecteur en loco-gemeentesecretaris gemeente Emmen.

Risicocategorie	Risico's	Voor wie een risico?
Inhoudelijk	1. Effectiviteit: te weinig zorg 2. Efficiency: onnodige zorg 3. Beide: kwaliteit ondermaats	1. Cliënt 2. Gemeente, regio 3. Cliënt
Financieel	1. Onverwacht hoge zorgkosten 2. Te makkelijke doorverwijzing naar hogere (duurdere) lijn	1. Gemeente, zorgaanbieder, regio 2. Gemeente, regio
Organisatorisch	1. Ontbreken samenhang tussen taken	1. Gemeente, regio
Zorgaanbieders	1. Faillissement zorgaanbieders 2. Onvoldoende kennis om aanbieders te controleren	1. Gemeente, regio 2. Gemeente, regio
Samenwerking	1. Vereveningsafspraken niet nageleefd 2. Samenwerking onder druk door grote verschillen tussen gemeenten 3. Verlies democratische controle/legitimiteit	1. Gemeente, regio 2. Gemeente, regio 3. Gemeente, regio
Informatie	1. Facturering nog niet op orde 2. Gebrek aan kennis 3. Onvoldoende werkende ICT-systemen, te hoge kosten	1. Gemeente, zorgaanbieder, regio. 2. Gemeente, regio 3. Gemeente, regio, cliënt
Juridisch	1. Onjuiste beschikkingen en indicaties 2. Privacy niet gewaarborgd 3. Verloop aanbesteding/ inkoopprocedure 4. Niet nakomen contractuele afspraken 5. Mededinging	1, 2. Gemeente, regio, cliënt 3, 4, 5. Gemeente, regio, zorgaanbieder

Overzicht risico's in jeugdhulpregio's.

dan vooral voor de inhoudelijke en financiële risico's. Organisatorische risico's, veroorzaakt door zorgaanbieders, samenwerking, informatie of juridische factoren, zijn onderbelicht. Slechts 20% van de jeugdhulpregio's geeft daadwerkelijk aandacht aan risicomanagement. Dit wil zeggen dat ze op basis van de in kaart gebrachte risico's gerichte maatregelen nemen en volgen, om deze risico's effectief en efficiënt te kunnen beheersen. Kortom, het is de vraag of de 42 jeugdhulpregio's wel voldoende voorbereid zijn op met name de organisatorische risico's, die zijn ontstaan na de transitie van 1 januari 2015. Zwaardere samenwerkingsvormen lijken overigens meer mogelijkheden tot risicomanagement te bieden dan de lichtere vormen, door bundeling van expertise en capaciteit,



regionaal opererende zorgaanbieders en meer institutionele mogelijkheden voor regionaal risicomanagement. Dit biedt kansen om boven de huidige incrementele “trial en error” werkwijze van risicomanagement uit te stijgen.

Een aanbeveling uit het onderzoek is dan ook de informatie- en kennisuitwisseling te institutionaliseren, waarbij de gemeente-secretaris een rol kan spelen. Waakzaamheid is geboden voor de risicoregelreflex – de neiging om na elk incident aanvullende regelgeving op te stellen - én voor de reactie daarop, de anti-regelreflex – de neiging om dan maar helemaal niets te regelen.



Gerrit de Jong, wethouder gemeente Goeree-Overflakkee, luistert geconcentreerd naar de presentatie van Erik Koopman.

INLEIDING NOODZAAK & AANPAK VOOR VERNIEUWEND RISICOMANAGEMENT

Martin van Staveren start zijn inleiding met een aantal kritische opmerkingen over het gangbare risicomanagement. Met voorbeelden van onder andere de brand bij Chemie Pack in Moerdijk en de noodlanding van een vliegtuig op de Hudson rivier in New York laat hij zien dat risicobeheersmaatregelen nogal eens wat te wensen overlaten aan effectiviteit.

Risicomanagement wordt dan een papieren tijger en wekt de illusie van controle. Dit bracht hem tot de risicoparadox:

Risicomanagement lijkt hoogst noodzakelijk om de vaak uitdagende doelstellingen van organisaties te realiseren en wordt desondanks lang niet overal breed, diepgaand en met bewezen effectiviteit toegepast.

Naast ander recente onderzoeken, uitgevoerd onder vele publieke en private organisaties in Nederland, lijkt ook het onderzoek van Erik Koopman naar de stand van zaken van risicomanagement in de jeugdhulpregio's deze paradox te bevestigen.

Met een quote van de beroemde wetenschapsfilosoof Karl Popper - 'Optimisme is een morele plicht' – wordt een oplossing uit de risico-paradox geboden: risicogestuurd werken. Dit is een vernieuwende vorm van risicomanagement, waarbij zes algemeen toepasbare risicoprocesstappen in de bestaande werkprocessen worden uitgevoerd, in plaats van ernaast.

Risicogestuurd werken kan prima worden toegepast binnen bijvoorbeeld kwaliteitsmanagement en de planning en control cyclus. Het sluit aan op normen als de HKZ (Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector) en de nieuwe en risicogestuurde



Martin van Staveren zet zijn visie uiteen over het vak risicomanagement.



Jaap Velema, wethouder gemeente Veendam (l) en Harry Nederpelt, wethouder gemeente Medemblik, in discussie met de sprekers.

NEN-ISO 9001: 2015. Doelstellingen van de jeugdhulp regio’s zijn het startpunt voor risicosturing, de mens in de organisatie staat centraal en methoden zijn ondersteunend.

Dit alles leidt tot praktische realistische omgang met risico’s, waarbij wel de nodige accentverschillen tussen het gangbare instrumentele risicomanagement (RM) en het vernieuwende, mensgerichte risicogestuurde werken (RW) van belang zijn. De nevenstaande tabel presenteert vijf van de in totaal twintig accentverschillen.

Nr	RM	RW
1	Methoden leidend	Doelen leidend
8	Low trust - High tolerance	High trust – Low tolerance
11	Compleet willen zijn	Keuzes durven maken
18	Fouten uitsluiten	Fouten opmerken
19	Kans reductie	Gevolg reductie



BESPREKING IN DUO'S

In duo's hebben de aanwezigen de accentverschillen kort met elkaar besproken, wat veel herkenning opleverde. In aansluiting op de bevindingen uit het onderzoek van Erik Koopman – risicomanagement wordt in de jeugdhulpregio's nog maar beperkt toegepast – is deze inleiding besloten met het aangeven van de noodzaak voor de implementatie van risicomanagement. Dit kan worden beschouwd als een organisatorische procesinnovatie en is in de meeste organisaties geen spontaan proces. Risicomanagement is pas echt geïmplementeerd als het een "4G-routine" is geworden binnen de regionale samenwerkingsverbanden van de jeugdhulp.

Han Hefting, wethouder gemeente Beemster en Saskia Bruines, wethouder gemeente Leidschendam-Voorburg. Han geeft zijn kijk op het dossier. Saskia luistert herkenkend. De sfeer was goed.

De vier G's routine voor risicomanagement op een rijtje gezet:

1. Gestructureerd: de omgang met risico's is methodisch & cyclisch.
2. Geformaliseerd: het is formeel onderdeel van bijvoorbeeld Planning & Control cyclus en HRM.
3. Geïntegreerd: het is een vast onderdeel in al bestaande overlegstructuren en rapportages.
4. Geaccepteerd: iedereen in het samenwerkingsverband gaat expliciet om met de risico's.



Kijk, zo doen wij dat ... Christine Pollmann (l), afdelingshoofd Jeugd van RVE Onderwijs, Jeugd en Zorg gemeente Amsterdam, en Margaret Meulman, financieel beleidsadviseur gemeente Deventer.

DISCUSSIE

Na de koffiepauze start gespreksleider Harry ter Braak de discussie met enkele prikkelende vragen:

- Waar en bij wie is het risicomanagement georganiseerd?
- Waar en bij wie is het daarvoor benodigde informatiemanagement georganiseerd?
- Wie is waar eigenlijk verantwoordelijk voor de organisatie van de jeugdhulp?

Bij de eerste twee vragen gaan aarzelend enkele handen omhoog. Uit de opmerkingen blijkt dat een aantal gemeenten het risicomanagement en daarvoor benodigde informatiemanagement min of meer heeft geregeld. Zo zijn risicosessies uitgevoerd met risicomanagementsoftware, waarbij risico's zijn geïdentificeerd, geclassificeerd en van maatregelen voorzien. Bij de meeste deelnemers blijkt dit (nog) niet het geval te zijn, wat evenzeer geldt voor de organisatie van het voor risicomanagement benodigde informatiemanagement. Dit sluit overigens aan bij de eerdere bevindingen van Erik Koopman over het risicomanagement in de jeugdhulpregio's.

Op de vraag wie waar verantwoordelijk is voor de organisatie van de jeugdhulp volgt een levendige discussie. Hieruit is op te maken dat dergelijke verantwoordelijkheden in de regionale samenwerkingsverbanden niet zo eenvoudig zijn aan te wijzen. Toch is helderheid hierover wel een vereiste, al is het maar vanuit de moderne en internationale ISO risicodefinitie: risico is effect van



Discussiëren over risicomanagement is ook leuk, zo blijkt! Harry ter Braak, voorzitter van de Ronde Tafel, vennoot van WagenaarHoes en Eric Frank, directeur PRIMO Nederland.

onzekerheid op doelen. Dit betekent dat die doelen en de bijbehorende verantwoordelijken voor de realisatie ervan wel bekend moeten zijn. Daarbij is commitment vanuit de top van organisaties een krachtige stimulans om risicogestuurd werken te ontwikkelen en toe te passen. Eén van de deelnemers gaf aan dat in

de betreffende regio continu twee topdoelen op de voorgrond zijn gezet: zicht op de besteding van het geld en zicht op een juiste klantenoverdracht. Op beide doelen is continue gestuurd en gerapporteerd. Dergelijke doelen zijn een goed startpunt voor risicoanalyses en bijbehorende beheersmaatregelen.

Wat ook aan de orde kwam was het huidige jeugdzorg principe om meer autonomie aan de professional te geven, zodat hij of zij meer professionele handelingsruimte krijgt. Dit lijkt te knellen met het conventionele risicomanagement (autonomie leidt immers tot minder controle), maar past juist wel bij één van de accentverschillen van risicogestuurd werken (van onteigenen naar eigenaarschap).

*Gerichte samenspraak en erkenning.
V.l.n.r. Rik Buddenberg, Bestuurslid PRIMO Nederland,
Ilse Vial, financieel beleidsadviseur gemeente Deventer, en
Arie Donker, wethouder gemeente Zederik.*





Saskia Bruines, wethouder gemeente Leidschendam-Voorburg, deelt vol overgave haar mening en ervaring.

Een ander onderwerp dat op tafel kwam was de ketencomplexiteit in relatie tot risico's. Hoe kun je het inkoopproces van zorg zo organiseren, dat de zorguitvoerder de beoogde (verbeterde)



kwaliteit levert? De gemeente wordt er immers op aangesproken als er een incident plaatsvindt, waarvoor de verantwoordelijkheid is uitbesteed aan de zorguitvoerder. Dit is feitelijk een contracteringsvraagstuk, dat al begint tijdens het aanbestedingsproces.

In het fysieke domein is hier de afgelopen jaren de nodige ervaring mee opgedaan door enkele grote publieke opdrachtgevers van infrastructuurprojecten. Bijvoorbeeld door de aanbesteding als een "tweetrapsraket" uit te voeren. De eerste stap is het aanleveren van een risicobeheersplan voor het betreffende project. De gegadigden met de drie meest overtuigende plannen gaan door naar de volgende fase en mogen een aanbieding doen. Expliciete allocatie van risico's met de bijbehorende kosten is hier een onderdeel van.

Om te voorkomen dat het een puur papieren exercitie wordt zijn er dialooggesprekken met gegadigden tijdens het proces van aanbesteding. Hierin wordt getoetst in hoeverre de betrokkenen ervaring hebben met de gepresenteerde risicobeheersing en of die in de onderhavige situatie realistisch is.

Ten slotte komt de spanning tussen regels en vertrouwen ter sprake. Traditioneel risicomanagement richt zich vooral op het controleren van het naleven van regels (compliance). Het kijkt hierbij vooral in de achteruitkijkspiegel. Risicogestuurd werken betekent juist door de voorruit kijken. Oftewel, op basis van de eenduidige en gedeelde jeugdhulpdoelen vooruit kijken naar de onzekerheden, die daar op van invloed kunnen zijn (negatief maar ook positief). Dit betekent

onder meer een omslag van “low trust – high tolerance” naar “high trust – low tolerance”.

Daarbij hebben alle regels, als het goed is, een onderliggende bedoeling. Ze zijn ooit ontstaan vanuit principes waar betrokkenen het over eens waren, of moeten zijn geweest. Eén van de grootste uitdagingen is dan ook om bestaande en niet meer functionele regels ter discussie te stellen. Hier ligt ook een rol voor de financiële controle, waar de neiging om steeds meer te reguleren en controleren momenteel groter is dan andersom. Waarschijnlijk zijn er minder en andere regels nodig, om de drie woorden van de subtitel van deze ronde tafel in de praktijk van de jeugdhulpregio's waar te maken: vertrouwen, risicobeheersing en realisme.

AFRONDING

Onder dankzegging door Eric Frank aan Christine Pollmann voor de aangeboden gastvrijheid, Erik Koopman voor zijn toelichting op zijn onderzoek, Martin van Staveren voor zijn specialistische kennisdeling en Harry Ter Braak voor zijn deskundige leiding, bedankt Eric Frank ook de deelnemers aan deze ronde tafel voor hun aandacht, inbreng en actieve deelname.

De presentatie en de samenvatting van de afstudeeropdracht van Erik Koopman en de presentatie van Martin van Staveren worden separaat als pdf bij dit verslag verstuurd. Voor nadere informatie inzake de presentatie van Martin verwijzen wij naar www.risicogestuurdwerken.nl en het boek Risicogestuurd Werken in de Praktijk (Vakmedianet, 2015).



De ronde tafel werd gehouden op 30 oktober 2015 in het stadhuis van de gemeente Amsterdam op uitnodiging van PRIMO Nederland en WagenaarHoes Organisatieadvies.



Het verslag van de ronde tafel wordt tevens gepubliceerd op de website quaternapublica.nl en primonederland.eu en in het [e-magazine Quaterna Publica december 2015](#). Beide presentaties worden integraal opgenomen in het e-magazine Quaterna Publica. Foto's en vormgeving door Louise Kruf.

