

## Gemeente Emmen

Onderzoek naar het functioneren van de samenwerking tussen de gemeente Emmen en Stichting Welzijnsorganisatie Sedna op het gebied van jeugdhulp



Opdrachtgever: Gemeente Emmen  
de heer F. Disch  
Postbus 30001  
7800 RA Emmen

Auteurs: C.J. Dijkgraaf  
L.N. Vernooij  
J. Steenbeek

Review: M.E. Pot  
M. Kiewik

Versie: 2.1 Definitief  
Datum: 15-08-2016

# Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Bestuurlijke samenvatting .....	7
3. Onze visie op de vraagstelling.....	12
4. Feitelijke weergave van de gebeurtenissen.....	16
5. Analyse van de huidige situatie .....	23
6. Aanbevelingen .....	34
Bijlage 1 Geïnterviewden .....	38
Bijlage 2 Gebruikte documenten.....	39
Bijlage 3 Onze professionele visie op de ontwikkeling van de governance .....	41

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2015 is de jeugdwet in werking getreden en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan kinderen, jongeren en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten bepalen zelf hoe het jeugdhulpsysteem lokaal wordt ingericht. Ieder voor zich organiseert de toegang tot de jeugdhulp. Het goed vormgeven van de decentralisatie is een zoektocht voor alle gemeenten in Nederland.

In het oude systeem was het jeugdzorgstelsel te versnipperd, schoot de samenwerking rond gezinnen tekort, bleven uitgaven stijgen en was sprake van over- en onderbehandeling. Het nieuwe systeem moet zorgen dat er eerder samenhangende (jeugd)hulp op maat wordt geboden voor kwetsbare kinderen, dat regeldruk voor professionals wordt verminderd en de professionele ruimte vergroot, dat zorgvraag wordt teruggebracht en dat de eigen kracht van gezinnen meer wordt aangesproken.

Omdat de gemeente Emmen zelf geen inhoudelijke expertise bezit op dit terrein, is gekozen om de uitvoering van de jeugdwet onder te brengen bij de netwerkorganisatie, bestaande uit vier kernpartners (MEE Drenthe, Jeugdbescherming Noord (JBN), GGD en Stichting Welzijnsgroep Sedna) die tezamen het centrum voor Jeugd en Gezin vormen. Op 1 januari 2015 is Welzijnsgroep Sedna (hierna: Sedna) penvoerder van de netwerkorganisatie. Vanaf 1 januari 2016 is niet langer de netwerkorganisatie, maar Sedna de opdrachtnemer van de uitvoering van de transformatieopgave.

## 1.2 Aanleiding

Op 1 april jl. is de rapportage 'Kwantiteit en kwaliteit geregeld' verschenen, waarin door Sedna op verzoek van de gemeente Emmen de stand van zaken per 1 april 2016 wordt opgemaakt<sup>1</sup>. In het rapport worden actuele knelpunten geadresseerd en wordt beschreven dat men niet kan instaan voor de veiligheid van de jeugdigen. Zo is de werkdruk van de CJG-jeugdteams bijzonder hoog. Om de continuïteit van de zorg te kunnen garanderen, heeft Sedna bij de gemeente Emmen om extra middelen (extra formatie) gevraagd.

De gemeente Emmen heeft daarnaast signalen uit het omliggende veld ontvangen dat de hulpverlening c.q. het proces daarvan, niet optimaal verloopt.

---

<sup>1</sup> Bron: Stand van Zaken per 1 april 2016; kwantiteit en kwaliteit geregeld, pag. 3

### 1.3 Onderzoeksvraag

Gemeente Emmen heeft Deloitte gevraagd om een onderzoek te doen naar de achtergronden en oorzaken van de geschetste problematiek. Het onderzoek richt zich op twee vragen:

1. Hoe functioneert de samenwerking tussen de gemeente Emmen en Sedna op het gebied van jeugdhulp? Onderzoek daarbij de governance-aspecten Sturen (opdrachtgever- en -nemerschap), Beheersen (bedrijfsvoering en primair proces Sedna), Verantwoording (resultaten Sedna) en Toezicht (evaluatie en bijsturing door de gemeente).
2. Is het naar aanleiding van de bevindingen uit de eerste vraag wenselijk de inrichting van de uitvoeringsovereenkomst aan te passen?

De opdrachtgever voor het onderzoek is de directeur van de gemeente Emmen.

### 1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit drie invalshoeken: het zelfbeeld van de gemeente Emmen en Sedna, het omgevingsbeeld van derden (samenwerkingspartners en tweedelijns hulpverlening) en het professionele beeld vanuit Deloitte. Er is een kwalitatieve onderzoeksmethode gehanteerd in de vorm van documentstudie en open interviews. In [bijlage 1](#) is een lijst van geïnterviewden opgenomen. In [bijlage 2](#) is een lijst van de ter beschikking gestelde en gebruikte brondocumentatie opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende stappen:

**Stap 1: Nadere duiding van de vraagstelling.** Onderdeel van de voorbereiding van het onderzoek is het nader duiden van de onderzoeksvraag en de achterliggende beelden en ervaringen. Ten behoeve hiervan zijn korte interviews gehouden met a) betrokken medewerkers vanuit de gemeente Emmen, werkzaam op de afdeling MZZ en b) het managementteam van het CJG.

**Stap 2: Feitelijke weergave van de gebeurtenissen.** In deze stap is *feitelijk* in kaart gebracht a) de historische tijdslijn (wie doet wat, wanneer en waarom) van het vormgeven van het decentraliseren van de jeugdhulp, b) de gemaakte beleidskeuzes van de gemeente Emmen, c) hoe de opdracht tussen de gemeente Emmen en Sedna is ingericht, d) de wijze waarop opdrachtnemer (de netwerkorganisatie en later alleen Sedna) de opdracht uitvoert en e) signalen die vanuit de tweedelijns hulpverlening zijn geuit. Deze weergave is uitgevoerd aan de hand van het verzamelen van feitenmateriaal door middel van documentstudie en interviews.

**Stap 3: Gewenste situatie vanuit onze professionele visie.** Op basis van de verkregen informatie uit stap 2, is in deze stap uiteengezet wat onze verwachting is op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (de governance) en daarbinnen specifiek de uitvoeringsorganisatie van de jeugdhulp aan de hand van de volgende vijf pijlers:

- Strategie & beleid,
- Inrichting van de organisatie en processen,
- (Aan)sturing en beheersing,
- Informatisering en
- Mensen en cultuur

**Stap 4: Analyse van de huidige situatie.** Aan de hand van documentstudie, interviews en onze professionele visie is een analyse gedaan naar de wijze waarop de (formele) governance is georganiseerd. De volgende vragen spelen daarbij een rol:

- Hoe wordt gestuurd door zowel opdrachtgever als opdrachtnemer in relatie tot meegegeven kaders en taakverdeling?
- Hoe wordt de bedrijfsvoering van Sedna aangestuurd en beheerst?
- Hoe vindt verantwoording plaats van Sedna aan haar opdrachtgever?
- Hoe vindt toezicht plaats door de gemeente Emmen op haar opdrachtnemer?

De verschillende informatiestromen komen samen om de huidige situatie van het CJG weer te geven in relatie tot de gewenste situatie, geschetst in stap 3.

**Stap 5: Eindrapportage over de resultaten van het onderzoek** met aanbevelingen.

### 1.5 Reikwijdte

De opdracht is uitgevoerd door Deloitte Consulting B.V. De scope van het onderzoek betreft het functioneren van de samenwerking tussen de gemeente Emmen en uitvoeringsorganisatie Sedna.

Onze werkzaamheden betreffen geen controle- of beoordelingsopdracht of enige andere assurance-opdracht.

De besluitvorming over en verantwoordelijkheid voor beheers- en beleidsbevoegdheden blijven te allen tijde voorbehouden aan de gemeente Emmen.

## 1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn de opdracht en de aanpak beschreven. Hoofdstuk 2 bevat een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat een nadere duiding van de vraagstelling en geeft een toelichting op het gehanteerde onderzoekskader en onze professionele visie op de ontwikkeling van de organisatie van de jeugdhulp. In [bijlage 3](#) is deze visie nader uitgewerkt. Hoofdstuk 4 geeft de feitelijke historische tijdslijn weer van de afgelopen periode. In hoofdstuk 5 wordt een analyse van de huidige situatie beschreven op basis van de documentstudie, de interviews en onze professionele visie. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 onze aanbevelingen uitgewerkt.

## 2. Bestuurlijke samenvatting

De gemeente Emmen heeft Deloitte gevraagd het functioneren van de samenwerking tussen de gemeente Emmen en welzijnsorganisatie Sedna op het gebied van jeugdhulp te onderzoeken. Aanleiding voor dit onderzoek is onder andere de verschenen rapportage “Kwantiteit en kwaliteit geregeld” waarin staat beschreven dat de werkdruk van de CJG erg hoog is en veiligheid aan jeugdigen niet gegarandeerd kan worden. Ook is formatie-uitbreiding gevraagd.

### Situatieschets

In voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg is een ‘beleidsplan jeugdhulp gemeente Emmen 2015-2016’ opgesteld. Het beleidsplan zet in op het verbinden van vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke hulp om zo in een vroeg stadium te kunnen signaleren. Bij de uitvoering wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd;

- We gaan integraal gebiedsgericht werken.
- We gaan het niet zelf doen.
- Er dient een toegangsorganisatie te komen, waarin meerdere partijen met elkaar samenwerken.

De opdracht wordt per 1 januari 2015 verstrekt aan de kernpartners (MEE Drenthe, Jeugdbescherming Noord (JBN), GGD en Stichting Welzijnsorganisatie Sedna) die tezamen in de vorm van een netwerkorganisatie het Centrum voor Jeugd en Gezin (het CJG) vormen. Bij de kernpartners zijn de taken en rollen verdeeld, op zodanige wijze dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het CJG is neergezet. De gemeentelijke afdeling OBD is *kaderstellend*.

De transitie<sup>2</sup> vindt op 1 januari 2015 plaats, waarbij echter nog niet alle facetten van de transitie duidelijk zijn. Dat dit niet de optimale aanvliegroute is, maakt het jaarverslag 2015 duidelijk:

- Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer (de netwerkorganisatie) zijn aan het zoeken naar hun rol.

---

<sup>2</sup> Transitie: het uitvoeren van nieuwe taken

- Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn veelal “brandjes aan het blussen” en de nadruk is komen te liggen op de niet vrij toegankelijke zorg in plaats van het transformeren<sup>3</sup>.
- De opdracht omvat meer werk (cliëntenstroom) en werkzaamheden dan aanvankelijk voorzien, waardoor een hoge werkdruk wordt ervaren. De gemeente Emmen heeft ook meer dan evenredig te maken met moeilijke problematiek. Een derde van de opgelegde maatregelen in de provincie Drenthe komt uit de gemeente Emmen.
- De afwezigheid van een integraal informatiesysteem, wat informatievoorziening slecht tot niet mogelijk maakt.

Op 1 januari 2016 wordt de opdracht vervolgens verstrekt aan Sedna, als enige opdrachtnemer en eindverantwoordelijke. De GGD handelt als partner van Sedna en is medeverantwoordelijk. In het jaarplan 2016 (Koers Centrum Jeugd en Gezin 2016/2017) worden diverse maatregelen geformuleerd om de situatie te verbeteren. Het bijsturen van de ingeslagen route blijkt een grote opgave, wat naast de uitvoering van het primaire proces moet plaatsvinden.

### Analyse

Uit zowel de documentstudie als de afgenomen interviews kwam een aantal knelpunten naar voren. Deze dienen in het licht te worden gezet van de context en kan niet aan één partij in het bijzonder worden toegeschreven.

1. Er is sprake van een valse start.

De transitie is op 1 januari 2015 van start gegaan, waarbij nog niet alle facetten van de transitie duidelijk waren. Door onverwachte ontwikkelingen, is minder aandacht gegaan naar het transformeren. De gegeven opdracht omvat meer werk (cliëntenstroom) en werkzaamheden dan aanvankelijk voorzien. De echte voorbereiding op de transformatie start feitelijk in 2016, het moment waarop Sedna de enige opdrachtnemer wordt.

2. Er is onbalans ontstaan tussen een sterk visionair beleid dat een ambitieuze stip op de horizon schetst en het niveau van de organisatie die dat moet uitvoeren.

De vertaling van het beleid naar operationeel niveau met bijbehorende randvoorwaarde is onvoldoende door de diverse partijen uitgewerkt. Dit is bij aanvang van de transitie in handen van de opdrachtnemer gelegd. Echter, de opdrachtnemer (de netwerkorganisatie) worstelt met enerzijds het concreet

---

<sup>3</sup> Transformeren: het anders uitvoeren van de taken



maken van het beleid en anderzijds het ten uitvoer brengen in de dagelijkse operatie. Op dit laatste komt de primaire focus te liggen. Dit in combinatie met voornoemd punt, maakt dat dit een zware wissel trekt op de jeugdteams. Hierdoor zit de huidige organisatie niet op het niveau dat mag worden verwacht.

3. Het huidige ontwikkelniveau van de organisatie sluit niet aan bij de druk/verwachting vanuit de omgeving.

Dit blijkt uit onderstaande bevindingen:

- Voor de aansturing van de zelfsturende teams staan in eerste aanleg taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal en niet de processen. Inmiddels zijn steeds meer processen in kaart gebracht.
- Problemen worden veelal binnen de teams opgelost. Met de invoering van de meewerkend leidinggevende per 1 januari 2016 wordt gewerkt aan het vergroten van de samenhang, uniformiteit in werkwijze en verticale aansturing.
- De gebruikte systemen ondersteunen onvoldoende bij het genereren van gestructureerde managementinformatie. (Bij)sturing vindt voornamelijk plaats op budgetniveau. In 2015 worden bijsturingmogelijkheden vooral gezocht in het (her)alloceren van gelden. In 2016 wordt gewerkt met een integrale begroting en wordt niet langer gewerkt met alloceren van gelden op budgetniveau.
- Functiebeschrijvingen en competentieprofielen toegespitst op werken in een CJG-team als T-shape professional, zijn gedurende het afgelopen jaar opgesteld.
- Er is een opleidingsbeleid, maar de teamleden vinden weinig tot geen tijd voor kennis- en expertiseoverdracht en professionele ontwikkeling. Met name de impliciete kennis- en expertiseoverdracht tussen de verschillende functies binnen de jeugdteams komt in het gedrang als gevolg van de hoge werkdruk.
- Er is sprake van versplinterde automatisering. Aanwezige informatiesystemen ondersteunen enkele operationele processen. Informatiebeleid en planning ontbreken.
- Netwerkpartners uiten via diverse kanalen hun zorg over het functioneren van de CJG-jeugdteams en de samenwerking met de gemeente Emmen.

4. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Zowel in de beschikking aan de netwerkorganisatie als in de uitvoeringsovereenkomst met huidige opdrachtnemer is geen duidelijke rolverdeling neergezet en is onvoldoende invulling gegeven aan randvoorwaarden, (productie)afspraken en SMART geformuleerde prestatie-

indicatoren op basis waarvan verantwoord en toezicht houden plaatsvinden. Deze aanpak past in het licht van het samen verkennen van onbekend terrein. Nu, anderhalf jaar na aanvang van de transitie, ontstaat bij beide partijen naast het partnerschap behoefte aan een duidelijkere invulling en scheidslijn van de rolverdeling; opdrachtnemer (Sedna) heeft behoefte aan een duidelijke sturing, kaderstelling en ingevulde randvoorwaarden van de opdrachtgever, waar opdrachtgever behoefte heeft aan informatievoorziening op toezichthoudend niveau.

### Interventies

In de afgelopen periode zijn diverse interventies gedaan om de situatie te verbeteren, onder andere:

- In december 2014 is opdracht gegeven aan Deloitte om een stresstest jeugdhulp te doen, om blinde vlekken en aandachtspunten bloot te leggen.
- In het najaar van 2015 wordt door de gemeente Emmen een taskforce opgericht om achterstanden weg te werken, administratieve processen in te richten en grip te krijgen op de gegevensstromen. In deze taskforce participeert ook de netwerkorganisatie.
- Eind 2015 is door de netwerkorganisatie extra personeel ingezet om achterstanden weg te werken.
- Per 1 januari 2016 handelt Sedna als enige opdrachtnemer en is eindverantwoordelijk.
- De verantwoordelijkheid van de uitvoeringsovereenkomst van de beleidsafdeling OBD zal verschuiven naar de in uitvoering gespecialiseerde afdeling MZZ per 1 april 2016.
- Om sturing van de teams te bevorderen zijn per 1 januari 2016 meewerkend leidinggevenden in ieder CJG-team aangesteld.

### Aanbevelingen

In voorgaande paragrafen is uiteengezet dat het geformuleerde beleid en de visie achter het CJG goed is, maar dat er een gat is tussen beleid en uitvoering, wat tot diverse knelpunten heeft geleid. De aanbevelingen richten zich op het kleiner maken van het 'gat'. Wat op korte termijn betekent dat de focus ligt op het transparant krijgen van de omvang van het takenpakket, waardoor op de lange termijn de visie van 'complementair behandelen' en 'extern beleggen' mogelijk is. De aanbevelingen zijn op volgorde van impact geprioriteerd.

Thema 1: Reële verwachtingen van de CJG Jeugdteams.

1. Opstellen en uitvoeren projectplan vanuit de gemeente Emmen: wanneer moet de uitvoeringsorganisatie op het gewenste niveau zijn en wat is daar voor nodig.

2. Eenzelfde plan door Sedna: Niet langer tegen de grenzen van de eigen organisatie aanlopen, door het creëren van slagkracht.

#### Thema 2: Basisinformatievoorziening organiseren

3. Voor de korte termijn werken met een basis management- en verantwoordingsrapportage, totdat een integraal informatiesysteem actief is.

#### Thema 3: Meer actieve rol voor de gemeente Emmen

4. De gemeente Emmen dient meer in haar opdrachtgevers- en toezichhoudersrol te gaan zitten. Een duidelijke opdracht geven, noodzakelijke randvoorwaarden creëren en het proces en de resultaten monitoren op basis waarvan opdrachtnemer kan (bij)sturen, beheersen en verantwoorden.
5. De belegging van de toegangsfunctie te scheiden van de hulpverlening, zodat de gemeente Emmen meer grip en inzicht krijgt in dit deel van het proces. Aandachtspunt is dat op korte termijn in tegenstrijd is met het basisprincipe van 'complementair behandelen'. Derhalve kan aanbeveling 5 niet zonder aanbeveling 6 worden gezien.
6. Het bewaken van de regie over de gehele jeugdhulpverleningsketen; van loket naar de tweedelijns jeugdhulpverlening.

#### Thema 4: Informatiesysteem en voorziening op orde brengen

7. Voor de lange termijn dient gemeente Emmen te voorzien in een informatiesysteem, waarin verslaglegging en registratie kunnen plaatsvinden, op basis waarvan vervolgens o.a. managementinformatie en verantwoordingsinformatie is te genereren.

#### Thema 5: De structuur van de organisatie volgt het procesontwerp

8. De structuur en processen binnen de operationele teams versterken: heldere functie- en taakomschrijvingen, duidelijke werkprocessen en organiseren prestatie afspraken en –meting.

#### Thema 6: Aanvullende aanbevelingen

9. Beslissingen over structurele formatie-uitbreiding aansluiten op de resultaten naar aanleiding van de bovenstaande aanbevelingen.
10. Het evalueren van de aansluiting van de keten van beleid naar uitvoering en regie binnen de gemeentelijke organisatie Emmen.

# 3. Onze visie op de vraagstelling

In dit hoofdstuk wordt op basis van de korte interviews met de medewerkers van de gemeente Emmen en het managementteam van Sedna, de vraagstelling van het onderzoek nader geduid. Vervolgens wordt kort toegelicht het onderzoeksraamwerk dat in het onderzoek is gehanteerd en wat tevens de structuur vormt bij de uitwerking van de vraagstelling.

## 3.1 Nadere duiding vraagstelling

Op 1 januari 2015 is de jeugdwet in werking getreden en zijn gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblematiek. De gemeenten zijn dus nog geen 1,5 jaar aan de slag met de uitvoering van de transitie van jeugdzorg (landelijk) naar jeugdhulp (lokaal).

Een nieuwe organisatie dient te worden opgezet met alle bijbehorende kinderziektes, terwijl de problematiek om een professionele, goed geoliede organisatie vraagt. In dit licht dient de vraagstelling naar het functioneren van de samenwerking tussen de gemeente Emmen en Sedna op het gebied van jeugdhulp gezien.

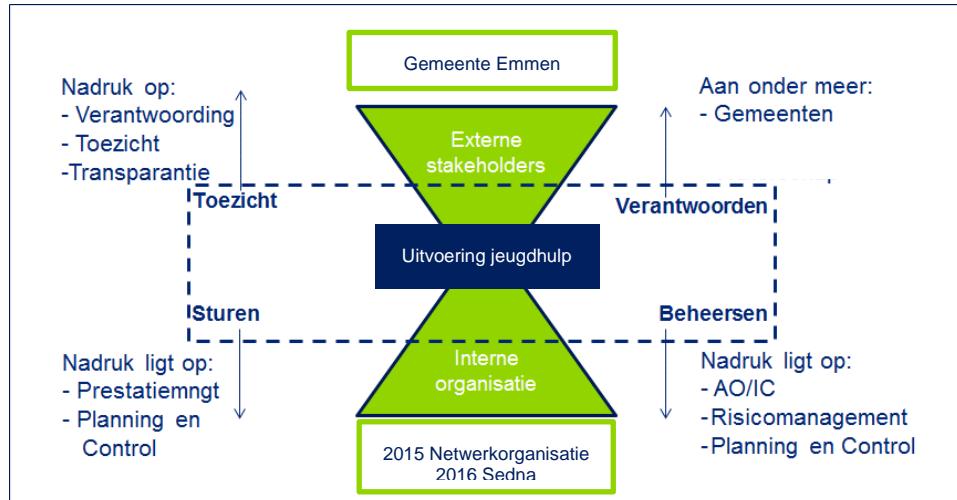
Concreet richt de vraagstelling zich op de volgende elementen:

1. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; hoe is handen en voeten gegeven aan het toezicht houden door opdrachtgever en het verantwoorden door opdrachtnemer?
2. Het in kaart brengen van de wijze waarop opdrachtnemer (Sedna) uitvoering geeft aan de opdracht; is sprake van grip (sturing en beheersing) op de bedrijfsvoering en het primaire proces?
3. In welke mate sluit de uitvoeringsovereenkomst aan op de dagelijkse praktijk?

## 3.2 Gehanteerd onderzoeksraamwerk

Om onderzoek te doen naar de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maken wij gebruik van de "**governance zandloper**", een veelgebruikte methodiek om in kaart te brengen wat de onderlinge governance-relaties zijn, in dit geval tussen de gemeente en de uitvoerende partijen van de jeugdhulp. Goede governance bestaat uit het juiste samenspel van vier elementen: sturen,

beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Het geven van invulling aan goed opdrachtgever- en -nemerschap is hierbij een belangrijk vertrekpunt.



Figuur 1: onderlinge relaties tussen de betrokkene partijen

We combineren dit met een tweede methodiek om binnen de governancestructuur in kaart te brengen de wijze waarop opdrachtnemer (Sedna) haar interne organisatie (sturen en beheersen) heeft ingericht op basis waarvan ze de opdracht uitvoert. Deze methodiek betreft het Business Maturity Model (hierna BMM). Deze methodiek kijkt naar het ontwikkelingsniveau van een organisatie. Het BMM onderscheidt vier ontwikkelingsniveaus; van een eenvoudige organisatiestructuur (pionier) naar een zeer professioneel georganiseerde structuur (keten).

Dit gebeurt op basis van vijf pijlers:

- Strategie & beleidsvorming
- Organisatie & processen
- Besturing & beheersing
- Informatisering
- Mensen & cultuur

Hoe beter de balans tussen de vijf pijlers, hoe beter de prestatie. Voor een evenwichtige ontwikkeling van de organisatie is het van belang dat de vijf pijlers zich op hetzelfde niveau bevinden alvorens door te ontwikkelen naar het volgende niveau.

Niveau 4 Keten	Netwerk- strategie	Netwerk- oriëntatie	Chain control	Netwerk informatisering	Human capital management
Niveau 3 Systeem	Integrale strategie	Systeem- oriëntatie	Management control	Integrale informatisering	Human resource management
Niveau 2 Proces	Afdelings- strategie	Proces- oriëntatie	Financial control	Eiland informatisering	Personeels- beleid
Niveau 1 Pionier	Rudimentaire strategie	Functionele oriëntatie	Cost control	Versplinterde informatisering	Personeels- beheer
	Strategie- & beleidsvorming	Organisatie & processen	Besturing & Beheersing	Informatie- technologie	Mensen & Cultuur

Figuur 2: Interne organisatie – hoe beter in balans, hoe beter de prestatie (voorbeeld)

Daarnaast kijkt het model naar de context waarin de organisatie opereert. Hoe groter de druk uit de omgeving, hoe hoger het ontwikkelniveau moet zijn om te presteren. Het is dus niet een gegeven dat een opstartende organisatie bij voorbaat op niveau 1 (pionierfase) begint. Indien de context vraagt om een minimaal ontwikkelingsniveau 2, dan is een hogere mate van voorbereiding vereist, alvorens van start te gaan.

Niveau 4 Keten	Netwerk- strategie	Netwerk- oriëntatie	Chain control	Netwerk informatisering	Human capital management	↑ Integratie
Niveau 3 Systeem	Integrale strategie	Systeem- oriëntatie	Management control	Integrale informatisering	Human resource management	
Niveau 2 Proces	Afdelings- strategie	Proces- oriëntatie	Financial control	Eiland informatisering	Personeels- beleid	
Niveau 1 Pionier	Rudimentaire strategie	Functionele oriëntatie	Cost control	Versplinterde informatisering	Personeels- beheer	
	Strategie- & beleidsvorming	Organisatie & processen	Besturing & Beheersing	Informatie- technologie	Mensen & Cultuur	

Figuur 3: Interne organisatie – hoe hoger de druk uit de omgeving, hoe hoger het ontwikkelniveau (voorbeeld)

### 3.3 Onze professionele verwachting

Wij vinden het voor de hand liggen dat de organisatie van de jeugdhulp op gemeentelijk niveau na de decentralisatie per 1 januari 2015 enige tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen. Wij zijn van mening dat het noodzakelijk is dat een ontwikkeling naar het derde niveau plaatsvindt: dit niveau kenmerkt zich door een interne organisatie die zodanig volwassen is dat de focus van de organisatie zich volledig kan richten op de cliënt. Dat is waar het bij de jeugdhulp uiteindelijk om draait.

Noodzakelijk is dat de uitvoeringsorganisatie zich bevindt op minimaal niveau 2 bij aanvang op 1 januari 2015. Op dit niveau zijn de basisvoorwaarden voor de interne organisatie op orde en worden deze planmatig doorontwikkeld vanaf de opstartfase. De focus van de organisatie is dan nog voor een belangrijk deel intern gericht, maar dat hoort nu eenmaal bij de fase waarin de organisatie zich bevindt.

Niveau 1 is niet toereikend. Op dit niveau is sprake van een versnipperde bedrijfsvoering en zijn de basisvoorwaarden niet of beperkt op orde. In combinatie

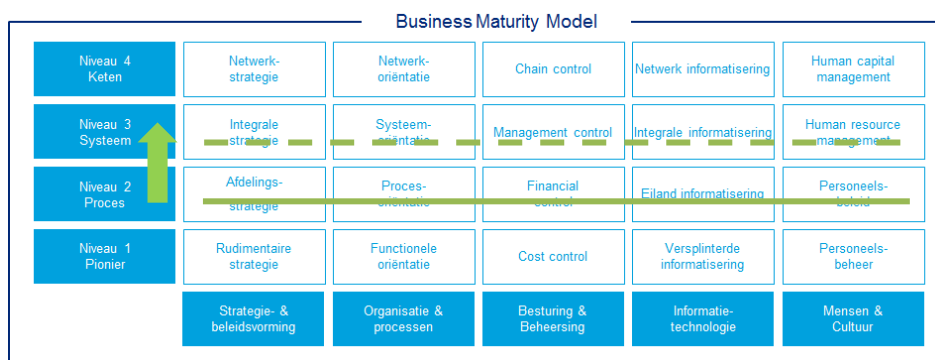
met de nieuwe taakgebieden en de aandacht die dat vraagt leidt dit tot onvoldoende houvast voor de organisatie van processen en het monitoren van de resultaten. De organisatie loopt dan steeds achter de feiten aan en komt niet in control, omdat er te veel moet gebeuren naast het primaire proces.

Ontwikkelniveau 3 is in hoofdlijnen als volgt te beschrijven:

- Tussen opdrachtgever en –nemer zijn duidelijke afspraken gemaakt over taak- en rolverdeling en prestaties en er zijn prestatie-indicatoren benoemd waarover periodiek wordt gerapporteerd. De verantwoording door middel van rapportages vormt de basis voor de beoordeling van de resultaten door de opdrachtgever en eventuele bijsturingsacties ter verbetering van de opdrachtformulering en/of de onderlinge samenwerking.
- Men handelt proactief: strategie & beleidsvorming is (mede) gericht op het signaleren van knelpunten, definiëren van risico's en maatregelen.
- Er zijn uniforme processen, procedures en systemen.
- Dienstverlening aan de klant staat centraal.
- Besturing vindt plaats op basis van financiële en niet-financiële targets.
- Informatiesystemen die primaire proces ondersteunen zijn aan elkaar gekoppeld.
- CJG-jeugdteams opereren meer en meer autonoom.

In [bijlage 3](#) is het bovenstaande nader uitgewerkt.

De snelheid waarmee de stap van niveau 2 naar niveau 3 kan worden gerealiseerd hangt samen met de kwaliteit van de (programmatische) aanpak en het beschikbare budget in tijd en geld. Ons beeld is dat een periode van ca. 1,5 jaar, na de aanvang op 1 januari 2015 realistisch c.q. gewenst is.



Figuur 4: Interne organisatie – wij verwachten een ontwikkeling van niveau 2 naar niveau 3

## 4. Feitelijke weergave van de gebeurtenissen

Alvorens toe te spitsen op de vraagstelling wordt allereerst de context weergegeven zoals deze door betrokken partijen is omschreven in de interviews dan wel in de documentatie. Dit hoofdstuk geeft een feitelijke weergave van de activiteiten rondom de decentralisatie van de jeugdwet, die begint bij de voorbereiding en eindigt bij de huidige stand van zaken. Als onderdeel van het weergeven van de context, kunnen meningen en beelden van betrokken partijen worden weergegeven. Indien dit aan de orde is, wordt hiernaar duidelijk gerefereerd.

### 4.1 De voorbereidingsjaren 2013 en 2014

Op 18 februari 2014 is door de Eerste Kamer de Jeugdwet aangenomen, welke alle verantwoordelijkheden en taken van preventieve jeugdhulp en jeugdhulp met ingang van 1 januari 2015 bij de gemeenten neerlegt.

In de voorbereiding op de drie decentralisaties, waarvan jeugdzorg er één is, is door de gemeente Emmen een projectgroep opgericht. De projectgroep bestond uit drie medewerkers van de afdeling OBD en heeft zich gericht op de lokale inrichting van jeugdhulp maar ook op de subregionale, regionale en bovenregionale samenwerking, inkoop en inrichting van jeugdhulp. Met het VNG Spoorboekje<sup>4</sup> in de hand is de projectgroep aan de slag gegaan. Het resultaat was, onder meer, een 'beleidsplan jeugdhulp gemeente Emmen 2015-2016', gedateerd 16 september 2014.

Het beleidsplan geeft een visie en ambitie weer, waarbij wordt ingezet op het verbinden van vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke hulp om zo in een vroeg stadium te kunnen signaleren. Er wordt gestreefd naar een 'beweging naar voren'; vroeg signaleren, eerder lichte hulp en met als effect minder zware zorg. De uitvoering van de activiteiten moet gebeuren in de zes gebieden waar het 'oude' CJG al actief was met haar teams.

---

<sup>4</sup> Het VNG Spoorboekje is een document dat door gemeenten gebruikt kan worden stap voor stap aangeeft hoe een voorzieningenprogramma ontwikkeld kan worden.



Bij de uitvoering van deze visie, wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- We gaan integraal gebiedsgericht werken; er wordt aangehaakt bij de reeds gedefinieerde 6 gebieden.
- We gaan het niet zelf doen; de bevoegdheid om toegang te verlenen aan niet vrij toegankelijke jeugdhulp is extern en onafhankelijk belegd via mandatering van deze bevoegdheid aan professionals (passend bij de uitgangspunten van de raad en college “meer van de samenleving een andere overheid”).
- Er dient een toegangsorganisatie te komen, waarin meerdere partijen met elkaar samenwerken. De samenwerkende partijen mogen niet naar zichzelf doorverwijzen.

Met het perspectief om een integrale toegang en samenwerking te organiseren, is gekeken of het oprichten van een nieuwe juridische entiteit tot de mogelijkheden behoorde.

In de tussenliggende periode is gekozen voor het onderbrengen van de verantwoordelijkheden en taken rondom jeugdhulp bij de kernpartners (MEE Drenthe, Jeugdbescherming Noord (JBN), GGD en Stichting Welzijnsgroep Sedna) die tezamen in de vorm van een netwerkorganisatie het Centrum voor Jeugd en Gezin (het CJG) vormen.

De voorbereiding door de kernpartners op de uitvoering van de werkzaamheden is in de tweede helft van 2014 gestart. De opdracht is als volgt geformuleerd:

1. Het voortzetten van de vijf taken waar het CJG sinds 2008 uitvoering aan geeft, zijnde:
  - Verzorgen van informatie en advies;
  - Vroegtijdig signaleren;
  - Toeleiden naar vrij toegankelijke jeugdhulp;
  - Uitvoeren van lichte opvoed- en opgroei-ondersteuning en
  - Coördineren van zorg.
2. Het toevoegen van de volgende twee in de preventieve jeugdhulp wettelijke taken (transitie):
  - Verzorgen van de toegang tot niet vrij toegankelijke hulp
  - Verzorgen van de verbinding met het justitiële kader.

De gemeentelijke afdeling OBD is *kaderstellend* en vertaalde het beleid naar een beschikking gericht aan de netwerkorganisatie (met Sedna als penvoerder). In een uitvoeringsovereenkomst met Sedna wordt nader uitgewerkt de rol van Sedna als

partner in en penvoerder van het samenwerkingsverband CJG<sup>5</sup> en welke resultaten hierbij horen. Aan kernpartners GGD en JBN wordt door de gemeente Emmen het mandaat gegeven om de toegangstaken jeugdhulp te verrichten en te beslissen over individuele voorziening jeugdhulp.

In de beschikking vormen voorgaande wettelijke taken de basis. Daarnaast wordt een transformatieopgave neergelegd. Hier valt onder meer onder het samenstellen van CJG-jeugdteams die per 1 januari 2015 actief zijn in de zes Emmense gebieden. De afdeling OBD blijft verantwoordelijk voor het beheer van de uitvoering van de beschikking.

De kernpartners hebben vervolgens in het door hen opgestelde 'Jaarplan CJG 2015' (d.d. 2 december 2014) beschreven wat zij in 2015 gaan doen om *uitvoering* te geven aan de aan hen verstrekte opdracht. De metafoor die in het jaarplan wordt gebruikt is:

*'We gaan verbouwen en de winkel blijft open.'*

Bij de kernpartners zijn de taken en rollen verdeeld, op zodanige wijze dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het CJG is neergezet. Ieder lid van de netwerkorganisatie neemt plaats in de stuurgroep van het CJG. Doel is '*working together apart*'; verschillende organisaties werken samen in een team.

Tussen de gemeente Emmen en de kernpartners ontstaat een relatie gebaseerd op vertrouwen. Dit heeft zich geuit in, wat alle partijen omschrijven als een partnerschap om samen deze opdracht neer te zetten. Dit past in de fase waarin beide partijen zitten; in het jaar 2015 moest nog veel worden opgezet. Er is bewust een keuze gemaakt om incrementeel, op organische wijze de zaken op te pakken. In de voorbereiding zijn zowel vanuit de gemeente als vanuit de kernpartners verschillende partijen en personen betrokken, die werken aan beleid, planvorming en voorbereiding op operationeel niveau. Echter, blijkt uit de interviews, de continuïteit en coördinatie hiervan gebeurt versnipperd.

Alvorens van start te gaan is in december 2014 opdracht gegeven aan Deloitte om een stresstest jeugdhulp te doen, teneinde blinde vlekken en aandachtspunten bloot te leggen en om te beoordelen of de gemeente Emmen gereed was voor de decentralisatie van de jeugdwet.

Positieve punten uit de stresstest zijn onder meer enthousiasme en betrokkenheid van de medewerkers en dat zij elkaar goed weten te vinden. De aandachtspunten zijn onder andere dat verdere detaillering van de jeugdhulpprocessen aandacht behoeft. Het gaat met name om het finaliseren van de werkprocessen van de teams en processen in het gedwongen kader. Daarnaast zijn er door Deloitte

---

<sup>5</sup> Bron: Uitvoeringsovereenkomst Sedna 2015, pag. 9

zorgen geuit over het informatiesysteem dat niet operationeel kon zijn per 1 januari 2015.

#### 4.2 Het is 01-01-2015 en de netwerkorganisatie gaat van start

De transitie vindt op 1 januari plaats, waarbij echter nog niet alle facetten van de transitie duidelijk zijn. Op hoofdlijnen zijn de taken helder, maar de uitwerking van veel onderdelen is pas gestart vanaf 1 januari<sup>6</sup>. Al gauw ontstaan diverse organisatorische uitdagingen:

- De uitvoeringsorganisatie en de gemeente is onvoldoende voorbereid op de nieuwe situatie. Meer tijd dan voorzien is gaan zitten in bestaande casussen, nieuwe aanmeldingen en herstelacties<sup>7</sup>. De nadruk ligt op toegang tot niet vrij toegankelijke jeugdhulpverlening, minder aandacht gaat naar het transformeren.
- Het ontbreken van een uniform registratiesysteem, waarin kernpartners en gemeente registreren, is een complicerende factor. De door penvoerder Sedna ingevoerde noodoplossing, de MDT-module, is niet toereikend. De module biedt wel zicht op casussen waarbij het CJG is betrokken, maar het is geen registratiesysteem. Met als gevolg dat cijfermatige verantwoording niet 100% aansluit op de afspraken binnen de CJG-opdracht<sup>8</sup>. Het bemoeilijkt tevens het inrichten van gestructureerde managementinformatie op basis waarvan sturing, beheersing en verantwoording kunnen plaatsvinden.
- De gegeven opdracht omvat meer werkzaamheden dan aanvankelijk voorzien. De gemeente Emmen heeft ook meer dan evenredig te maken met moeilijke problematiek. Een derde van de opgelegde maatregelen in de provincie Drenthe komt uit de gemeente Emmen. Er ontstaan situaties waarin onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het oplossen van problemen en het uitvoeren van extra werkzaamheden. De vraag rijst of de opdracht dekkend is. Vastgehouden moet worden aan de lijn vanuit de gemeente Emmen die luidt; het kind staat centraal en continuïteit moet geborgd blijven. Daar richt iedereen zich dan ook op.
- Het is complex om vier partijen samen de regie te laten voeren. Vier kapiteins op een schip leidt tot spanningen. Zo komt uit de interviews naar voren dat JBN een professionele organisatiestructuur<sup>9</sup> voor ogen staat en

---

<sup>6</sup> Bron: Jaarverslag Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2015, pag. 2

<sup>7</sup> Bron: Jaarverslag Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2015, pag. 2

<sup>8</sup> Bron: Jaarverslag Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2015, pag. 6

<sup>9</sup> Professionele organisatie: Gestandaardiseerd, werk is formeel, volgt sterk procedures, beslissingen genomen volgens gestandaardiseerde processen.

Sedna een meer innovatieve structuur<sup>10</sup>. Dit brengt Sedna in een lastig parket als penvoerder; “*Sedna heeft de rol van primus inter pares, maar niet de bevoegdheden*”.

Wanneer in het najaar van 2015 de opgelopen achterstanden bij de gemeente Emmen zichtbaar worden, wordt een taskforce jeugdhulp opgericht met drie taken:

1. Achterstanden weg te werken.
2. Administratieprocessen in te richten en grip krijgen op gegevensstromen.
3. Beleid aanvullen met de strategische positie van de gemeente ten opzichte van andere partijen.

Daarnaast wordt door de gemeente Emmen een medewerker aangetrokken met specifieke kennis van het werkveld. Vanaf dat moment ontstaat meer inzicht bij de gemeente Emmen hoe op operationeel niveau door de uitvoeringsorganisatie invulling aan de opdracht is gegeven.

In 2015 komt voor de gedetacheerde JBN-medewerkers geen duidelijkheid over hoe hun toekomstige dienstbetrekking eruit gaat zien. Doordat omliggende gemeenten wel vacatures plaatsen, vertrekt in de loop van 2015 het merendeel van de JBN-casemanagers. Het casemanagement, essentieel voor het uitvoeren van de nieuwe taken, is in 2015 niet meer op peil gekomen<sup>11</sup>.

Het jaarverslag vat het treffend samen: ‘de winkel is open gebleven, maar de verbouwing loopt moeizaam’. De CJG-opdracht is iets wat voor alle vier de kernpartners boven op hun hoofdtaak is gekomen<sup>12</sup>. Kortom, in plaats van ‘*working together apart*’, is het adagium ‘*working apart together*’.

### 4.3 De stand van zaken na 1 jaar

Na het roerige jaar 2015 wordt een aantal maatregelen genomen:

- De opdracht wordt niet verstrekt aan de netwerkorganisatie. Per 1 januari 2016 handelt Sedna als enige opdrachtnemer en is eindverantwoordelijk. De GGD handelt als partner van Sedna en is medeverantwoordelijk. De met Sedna gesloten uitvoeringsovereenkomst is een integrale opdracht, waarin de welzijnsopdracht en de CJG-opdracht is geïntegreerd.
- De GGD en Sedna vormen samen de nieuwe stuurgroep. MEE krijgt een adviserende rol en maakt niet langer deel uit van de stuurgroep.

---

<sup>10</sup> Innovatieve organisatie: Professionals samenbrengen en autoriteit geven waar nodig om snel beslissingen te kunnen nemen. Zelfsturende teams. Maakt controle moeilijk, maar biedt hoogst mogelijke hoeveelheid flexibiliteit.

<sup>11</sup> Bron: Jaarverslag Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2015, pag. 10

<sup>12</sup> Bron: Jaarverslag Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2015, pag. 2

- Om aansturing van de CJG-jeugdteams te bevorderen worden per 1 januari 2016 meewerkende leidinggevenden aangesteld. Om inhoudelijke sturing van de teams zelf te bevorderen wordt een coördinerend casemanager aangesteld. Daarnaast is een jeugdteamoverstijgend crisisteam ingericht.
- Per 1 januari 2016 is Sedna, als opdrachtnemer, verantwoordelijk voor de realisatie van de functie casemanagement. Per 1 april 2016 komen de casemanagers van JBN formeel in dienst bij Sedna.
- Per 1 juli 2016 komen de gedragswetenschappers van JBN formeel in dienst bij Sedna.
- De zorgaanbieders in de tweede lijn (Accare, Yorneo, Ambiq, VNN, GZZ) haken aan bij de wekelijkse overleggen van de jeugdteams om deze te versterken met hun expertise.
- Vanuit de gemeente Emmen wordt bekendgemaakt dat het beheer van de uitvoeringsovereenkomst voor het CJG deel van de beleidsafdeling OBD zal verschuiven naar de uitvoerende afdeling MZZ. De afdelingswissel zal plaatsvinden per 1 april 2016.

In het rapport 'Kwantiteit en kwaliteit geregeld' is door Sedna de stand van zaken per 1 april 2016 van het CJG opgemaakt. Ondanks de getroffen maatregelen wordt aangegeven dat de werkdruk bij de teams bijzonder hoog is. Dit leidt tot een verzoek tot extra middelen op 7 april 2016 in de vorm van 6 extra fte. In een aparte notitie werkdruk CJG april 2016 wordt dit aantal nader toegelicht.

Meerdere partijen signaleren de effecten van de werkdruk bij de CJG-jeugdteams en ondernemen actie. De huisartsen uiten hun zorg in een brief aan de wethouder. Zij benoemen signalen omtrent<sup>13</sup>:

- (Telefonische) bereikbaarheid en toegankelijkheid van de teams;
- Aanmeldingen (lange doorlooptijd tot contact en op gang komen ondersteuning en soms niet meer terug te vinden, waardoor ontsporingen en inschakelen van specialistische jeugdhulp);
- Hoge workload en bureaucratische werkwijze waardoor lange aanlooptijden en frustratie ouders/kinderen, maar ook medewerkers en personeelsverloop + onderbezetting;
- Ontbreken van terugkoppeling.

---

<sup>13</sup> Brief huisartsen, d.d. 8 april 2016

#### 4.4 Samenvatting

De voorbereiding op de transitie heeft plaatsgevonden in het eerste jaar van de invoering van de Jeugdwet. Dit is bij aanvang ook bekend, zoals het jaarplan het treffend verwoordt: op hoofdlijnen waren de taken helder, maar de uitwerking van veel onderdelen is pas gestart vanaf 1 januari 2015.

Dat dit niet de optimale aanvliegroute is gebleken, maakt het jaarverslag 2015 duidelijk. De organisatorische aandachtspunten in het jaar 2015 geven weer dat betrokken partijen niet voldoende zijn voorbereid op de transitie:

- Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer (de netwerkorganisatie) is aan het zoeken naar zijn rol.
- Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn veelal “brandjes aan het blussen” en de nadruk is komen te liggen op de niet vrij toegankelijke zorg in plaats van het transformeren.
- De opdracht omvat meer werk (cliëntenstroom) en werkzaamheden dan aanvankelijk voorzien, waardoor een hoge werkdruk wordt ervaren.
- De afwezigheid van een integraal informatiesysteem, wat de informatievoorziening slecht tot niet mogelijk maakt.

Op 1 januari 2016 wordt de opdracht verstrekt aan Sedna, als enige opdrachtnemer en is eindverantwoordelijk. De GGD handelt als partner van Sedna en is medeverantwoordelijk. In het jaarplan 2016 (Koers Centrum Jeugd en Gezin 2016/2017) worden diverse maatregelen geformuleerd om de situatie te verbeteren.

# 5. Analyse van de huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de documentstudie, de open interviews en onze professionele visie een analyse gemaakt van de wijze waarop de governance rondom de jeugdhulp is georganiseerd.

In dit hoofdstuk analyseren wij de huidige situatie aan de hand van achtereenvolgens opdrachtgever- en -nemerschap en de 5 pijlers van het BMM-model. Per pijler komen wij tot een conclusie over de hoogte van het ontwikkelniveau waarop het CJG zich bevindt.

## 5.1 Opdrachtgever- en -nemerschap

Bij aanvang van de transitie op 1 januari 2015 is de opdracht verstrekt aan de netwerkorganisatie. Een uitvoeringsovereenkomst aan de netwerkorganisatie ontbreekt echter in 2015. In 2016 wordt de opdracht verstrekt aan één opdrachtnemer, zijnde Sedna. Aan Sedna wordt een integrale opdracht verstrekt, waarin de welzijnsopdracht en de CJG-opdracht zijn geïntegreerd.

In de huidige uitvoeringsovereenkomst is een aantal zaken niet expliciet uitgewerkt:

1. De uitwerking van de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en hoe vorm wordt gegeven aan de samenwerking (wie doet wat).
2. De uitwerking van de rollen van overige direct en indirect betrokken partijen (inzet tweedelijns hulpverlening) en hoe opdrachtgever verwacht dat deze concreet met de CJG-jeugdteams samenwerken en ondersteuning bieden.
3. Het (laten) organiseren van een kritische schil, wat met het wegvallen van de netwerkorganisatie niet langer op natuurlijke wijze tot stand komt.
4. De inrichting van de informatievoorziening die inzichtelijk maakt hoe uitvoering is gegeven aan de afzonderlijke opdrachten binnen de uitvoeringsovereenkomst;
5. Duidelijke (productie)afspraken en prestatie-indicatoren op basis waarvan toezicht en verantwoording kunnen plaatsvinden. Dit past bij de gekozen aanpak waarin opdrachtgever en –nemer samen onbekend terrein verkennen.

Gelet op de informatie uit het jaarverslag 2015, had meer aandacht kunnen worden besteed aan voornoemde punten. Het jaarverslag geeft immers aan dat door het ontbreken van een uniform registratiesysteem, cijfermatige

verantwoording niet 100% aansluit op de afspraken binnen de CJG-opdracht. Dit is voor beide partijen een sterk belemmerende factor in het kunnen verantwoorden en toezicht houden.

Dat nog geen sprake is van een concrete invulling van de rollen van opdrachtgever en -nemer en de daarbij behorende onderdelen zoals toezicht houden, verantwoording en resultaatgericht sturen, kent een aantal oorzaken:

1. De beleidsafdeling, OBD, heeft het beleid gemaakt en is tot 1 april jl. verantwoordelijk geweest voor de uitvoering. Terwijl de kracht van de afdeling OBD ligt in het maken van het beleid.
2. De functie accounthouder, onderdeel van OBD, voert op inhoudelijk niveau de regie op de opdracht, in de rol van partner en minder in de rol van opdrachtgever en toezichthouder.

Ten aanzien van bovenstaande punten wordt opgemerkt dat deze aanpak past in het licht van het samen verkennen van onbekend terrein. Nu, anderhalf jaar na aanvang van de transitie, ontstaat bij beide partijen behoefte aan een duidelijkere invulling van de rolverdeling. Opdrachtnemer heeft behoefte aan een duidelijke sturing, kaderstelling en ingevulde randvoorwaarden van de opdrachtgever, waar opdrachtgever behoefte heeft aan informatievoorziening op toezichthoudend niveau.

Het per 1 april 2016 verhangen van de opdracht van de beleidsafdeling OBD, naar de uitvoerende afdeling MZZ is dan ook een logische stap. Echter, het tijdstip is wat ongelukkig. De opdrachtnemer wordt nu geconfronteerd met de verschillende zienswijzen in opdracht-aansturing. Dit is voor beide partijen schakelen.

Resumerend is in de uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente Emmen en Sedna niet expliciet verwoord de rolverdeling tussen partijen, een nadere invulling van (productie)afspraken en prestatie-indicatoren op basis waarvan kan worden gestuurd, verantwoord en toezicht gehouden. Dit heeft geleid tot een verwevenheid in de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder, terwijl de minimale verwachting, zoals omschreven, uitgaat van een duidelijke scheiding tussen de gemeente Emmen als opdrachtgever en Sedna als opdrachtnemer.

## **5.2 Strategie en beleid – ontwikkelniveau 3**

Er bestaat een duidelijke visie geformuleerd en vastgelegd in diverse (beleids)documenten. Deze documenten omschrijven het gemeentelijke beleid voor het CJG, op korte en op de lange termijn. Het is duidelijk dat de nadruk op het beleid (de stip op de horizon) ligt en minder op het operationaliseren daarvan.



Het operationaliseren van het beleid is neergelegd bij de uitvoeringsorganisatie, wat resulteert in het CJG-jaarplan 2015. Het jaarplan is gebaseerd op de gedachte dat het nieuwe CJG een transformatie moet maken met als reden om a) de activiteiten van het oude CJG te behouden met 'een beweging naar voren' en b) om twee nieuwe taken aan het bestaande takenpakket van het CJG toe te voegen. Zonder het toevoegen van de twee nieuwe taken is er dus al sprake van een verhoogde werkdruk voor de teams; zelfsturend en gebiedsgericht werken met een beweging naar voren.

In de uitwerking op functieniveau van de activiteiten van het oude CJG, wordt echter vooral voortgeborduurd op het voortzetten van de inzet van 2014 met een aantal nieuw toe te voegen elementen als themabijeenkomsten en werkbudgetten ten behoeve van initiatieven. Ten aanzien van de nieuwe taken wordt aangegeven dat: 'een inschatting op de hoeveelheid werk op voorhand niet te maken is'<sup>14</sup>. Dan ontstaat de vraag hoe hier gedurende het jaar 2015 met dit gegeven wordt omgegaan. Hoe ga je de vinger aan de pols houden, hoe ga je bijsturen en hoe ga je als opdrachtgever toezicht houden op het wettelijk kader waarvoor je verantwoordelijk bent?

Dat er een gat tussen beleid en uitvoering is ontstaan, is duidelijk te zien in de knelpunten genoemd in het Jaarverslag 2015 van het CJG. In diverse verslagleggingen wordt door opdrachtnemer (toentertijd de netwerkorganisatie) de situatie in kaart gebracht, geanalyseerd en vertaald naar een veranderingsstrategie ter verbetering van de uitvoering. Echter, wat uit de interviews naar voren komt, is dat binnen de uitvoeringsorganisatie ook een discrepantie zit tussen de strategie en de dagelijkse operatie. Bijvoorbeeld daar waar in de planvorming expliciet team- en kennisontwikkeling wordt benoemd, geeft de werkvloer aan geen tijd te vinden om te participeren in de aangeboden kennisontwikkeling.

Resumerend zien we:

1. Een sterk visionair beleid dat een ambitieuze stip op de horizon schetst, maar het routeboekje om daar te komen en met welke randvoorwaarden is niet voldoende naar operationeel niveau vertaald.
2. De vertaling naar operationeel niveau in handen van opdrachtnemer is gelegd.
3. Opdrachtnemer worstelt zelf met enerzijds concreet maken van beleid en anderzijds het ten uitvoer brengen in de dagelijkse operatie. Het moet gebeuren naast het ten uitvoer brengen van de dagelijkse operatie, waar, terecht, de primaire focus ligt.

---

<sup>14</sup> Jaarplan 2015; pag. 24

4. Er is een discrepantie tussen beleid (en strategie) en hoe in de praktijk wordt gewerkt. Bij aanvang van de transitie dienden op operationeel niveau de (werk)processen en structuren verdere detaillering, die invulling geven aan dit beleid<sup>15</sup>. Deze zijn na aanvang opgepakt.
5. De strategische doelstellingen die onder de uitvoeringsovereenkomst liggen zijn niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Actie, Resultaat, Terugkoppeling) noch vertaald naar concrete normen en prestatie-indicatoren. Dit sluit aan op de gekozen aanpak, waarbij opdrachtgever en –nemer samen onbekend terrein verkennen. Echter, dit aspect gecombineerd met de gevolgen van het werken met gefragmenteerde informatiebronnen (zie paragraaf 5.6) in plaats van een integraal informatiesysteem, maakt dat het toezicht houden op de verstrekte opdracht een complexe taak is.

### 5.3 Organisatie en processen – ontwikkelniveau van 1 naar 2

In de aanvaarding van de opdracht voor 2015 is er voor gekozen om het CJG in te richten op basis van de zes al bestaande gebieden. In ieder gebied is een CJG-team actief. Sinds 1 januari 2016 maakt een meewerkend leidinggevende ook deel uit van het team, een door Sedna genomen maatregel naar aanleiding van een analyse naar de knelpunten uit 2015. De verwachting van ieder lid van een wijkteam is dat deze basiskennis heeft, om ondersteunende activiteiten uit te voeren, in samenhang met een gespecialiseerde kennis, de zogenoemde ‘T-shape professional’. Om de CJG-jeugdteams ondersteuning te bieden, is een expertteam ingericht, bestaande uit een gedragswetenschapper en een jeugdarts, dat op gemeentelijk niveau acteert en iedere week (dit was recent nog twee weken) voor casusoverleg samenkomt. Ieder team is in meer of mindere mate verantwoordelijk voor het uitvoeren van de zeven in het Jaarplan 2015 omschreven functies.

Beleidsmatig is de organisatie van de teams, het expertteam en de T-shape professional goed uitgedacht. Bij aanvang is bij de inrichting van de teams rekening gehouden met de sociale demografie en aanwezige problematiek in de verschillende wijken. Dit wordt ook geëvalueerd. Veiligheidsdiscussies laten zich echter niet vangen in een rekenmodel.

Eveneens is bij aanvang er voor gekozen om de teams zelfsturend en autonoom te maken, rondom het organiseren van de (ondersteunende) activiteiten die bij de verschillende functies horen. Op deze wijze wordt ruimte gegeven aan de ‘couleur locale’ van de betreffende wijk.

---

<sup>15</sup> Bron: Deloitte – Conceptrapportage Stresstest gemeente Emmen, slide 26

De zelfsturende teams hebben ieder voor zich invulling gegeven aan het vormgeven van hun activiteiten. Op voorhand zijn wel instructies meegegeven aan de teams. Echter, mettertijd zijn verschillende werkwijzen ontwikkeld om bijvoorbeeld aanmeldingen op te pakken. Een uniforme werkwijze in het primair proces waar de teams c.q. haar teamleden vastigheid in kunnen vinden, wordt gemist. In de interviews wordt benoemd dat op een aantal vlakken ieder team 'opnieuw het wiel heeft uitgevonden'<sup>16</sup>.

Juist door deze ontwikkeling is per 1 januari 2016 door de nieuwe opdrachtnemer Sedna, per team een meewerkend leidinggevende toegevoegd. Hierdoor is organisatorisch een tactische managementlaag toegevoegd welke een communicatielijn inricht naar boven toe (het management), naar beneden toe (het CJG-team) en tussen de CJG-teams en de sociale gebiedsteams. Hier zien we tevens een relatie met de vorige paragraaf; een discrepantie tussen beleid (en strategie) en de dagelijkse operatie. Als in de organisatiestructuur geen directe communicatielijn is aangebracht om de strategische plannen naar de werkvloer te brengen, hoe weet de werkvloer dan wat ze moet doen, en vice versa? Hoe weet de stuurgroep c.q. het managementteam waar de teams mee worstelen? Met de nieuwe communicatielijn is op dit punt een belangrijke interventie gedaan.

De teams worstelen met een hoge werkdruk<sup>17</sup>. Het tijdstip en het aantal jeugdhulpaanmeldingen is niet goed te voorspellen en zijn ook nog eens uiteenlopend qua complexiteit. Daarnaast is sprake van onvoorziene, maar net zo belangrijke, werkzaamheden (zoals de aflopende beschikkingen van het CIZ) die een hoge caseload voor de teams veroorzaken. Doordat bij aanvang van de transitie geen uniforme werkwijze was en veel onduidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden<sup>18</sup>, ontstaan er onder deze omstandigheden drie gevolgen:

1. Het is ingewikkeld voor de teams om te sturen op bezetting met als consequentie dat geen formatiepatroon kan worden gevormd en inzet van de juiste expert op de juiste plek niet bij voorbaat een gegeven is.
2. Er kunnen wachttijden ontstaan, waarbij vooral de risico's ten aanzien van het vroegtijdig en adequaat begeleiden van de casussen waarin de veiligheid van het kind aan de orde is van belang zijn<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Bron: Deloitte – Conceptrapportage stresstest gemeente Emmen, slide 12. De zorg wordt geuit over eenduidige werkwijze primair proces.

<sup>17</sup> Bron: Notitie werkdruk CJG april 2016

<sup>18</sup> Bron: Deloitte – Conceptrapportage stresstest gemeente Emmen, slide 12.

<sup>19</sup> Bron: Notitie werkdruk CJG april 2016 – “De functie “aanmeldteam” veiligheidszaken die voorheen belegd was bij JBN is nu ingedaald in het jeugdteam. Het aanmeldteam JBN is a.h.w. weggefallen. Hierdoor komen alle vragen binnen bij het jeugdteam en moet daar een eerste selectie plaatsvinden. Hierbij wordt vaak de casemanager of gedragswetenschapper geconsulteerd. De nieuwe gezamenlijke werkwijze tussen VTD en jeugdteams genereert ook een ruimere klantenstroom richting jeugdteam. We zien een forse toename van het aantal veiligheidszaken die vanuit VTD richting CJG Emmen komt..... Als we kijken wat benodigd is op grond van bovenstaand overzicht

3. Er zijn geen duidelijke productieafspraken gemaakt (voor zover dit op voorhand mogelijk was) noch wordt productie gemeten, met als gevolg dat het moeilijk is om de teams sturing, begeleiding en inzicht in hun proces te bieden.

In tegenstelling tot de gewenste situatie die voor het CJG in paragraaf 5.2 is geschetst, is een situatie ontstaan van teams die zelfsturend zijn, maar die geen duidelijkheid hebben over de kaders waarin zij moeten functioneren. Als gevolg hiervan zijn de teams in een 'overlevingsmodus' terechtgekomen waarbij geen afstand van de situatie genomen kan worden om met een helicopterview te evalueren en nieuwe richting te geven aan de activiteiten van de teams. Met het wisselen van de opdrachtnemer per 1 januari 2016, is een aantal belangrijke interventies gedaan. Maar het bijsturen van de ingeslagen route gebeurt niet van de ene op de andere dag.

#### 5.4 Besturing en beheersing – ontwikkelniveau van 1 naar 1

De afspraken rondom het verantwoorden, monitoren en rapporteren van de resultaten van het CJG, zoals omschreven in "Voorstel tot besluitvorming 2015", behoren middels de begroting, halfjaarrapportage en het jaarverslag te gebeuren. Specifieke verantwoording omtrent productie, planning ten opzichte van caseload en kwaliteit in het kader van kwaliteitsafspraken, is niet aangetroffen. De rapportages die opgesteld zijn, richten zich voornamelijk op het signaleren van trends en kunnen niet gerubriceerd worden naar de problematiek van cliënten/doelgroepen.

Dat rapportages niet op het gewenste niveau aanwezig zijn, heeft twee redenen:

1. Het ontbreken van een integraal systeem(en) waarin betrokken partijen de data op een zodanig niveau kunnen vastleggen op basis waarvan rapportages kunnen worden gemaakt die gericht zijn op financiële en niet-financiële indicatoren. In paragraaf 5.6 wordt dit nader geduid.
2. De wisseling van verantwoordelijke gemeentelijke afdelingen en de wisselende ambtenaren die namens de gemeente kaders voor verantwoording en toezicht hebben omschreven.

Een voorbeeld van waarin de bovenstaande punten naar voren komen ligt in 'Voortgang Uitvoeringsovereenkomst 2016' en het 'Jaarverslag 2015'. De voortgangsrapportages geven aan dat alle resultaten in het kader van de uitvoeringsovereenkomst ook daadwerkelijk gehaald zijn, in tegenstelling tot het

---

*komen we echter op 21,9 fte (1,07 + 2,3 + 14 + 4,5). Dit betekent een tekort van 6,9 fte om alle werkzaamheden kwalitatief goed uit te kunnen voeren bij de huidige omvang van casuïstiek..... Om de casemanagers goed te faciliteren is de huidige formatie gedragswetenschappers te krap...2 fte GW passend zou zijn. Op dit moment wordt in Emmen wekelijks 36 uur ingezet."*

Jaarverslag 2015, dat juist aangeeft dat er veel knelpunten zijn. Wat beide documenten laten zien is dat beperkte cijfermatige verantwoording mogelijk is. De voortgangsrapportages geven aan dat de afspraken nagekomen zijn; 'de juiste dingen doen'. Of die afspraken ook 'goed' zijn nagekomen, blijft onduidelijk aangezien er geen meetbare resultaten ter onderbouwing zijn; 'de dingen juist doen'.

Informatieverzameling om te sturen begint bij de CJG-jeugdteams. Zij zijn immers de basis van de vastlegging. Binnen de teams is in de beginfase van het CJG veel onduidelijkheid geweest over de infrastructuur, verantwoordelijkheden, het primaire proces en verwachtingen omtrent verslaglegging. Informatie zoals NAW en de informatie in de vraagverhelderingsformulieren en gezinsplannen vormen de basis waarop rapportages kunnen worden gedraaid. Gezien deze situatie is te verklaren dat de datakwaliteit niet voldoende is om op basis daarvan stuurinformatie te genereren. Een effect van een situatie welke in voorgaande paragraaf nader is geduid.

Kortom, de benodigde managementinformatie en rapportages om tactische keuzes en (financiële) sturing te geven zijn op dit moment niet of nauwelijks beschikbaar. Het besturings- en beheersingsniveau van het CJG aan de hand van de begroting is niet van het verwachte niveau. De CJG-jeugdteams worden niet gestuurd op basis van enige vorm van productieafspraken. De verwachte relatie tussen managementinformatie en productieafspraken bestaat niet. Ter grondslag hieraan liggen de onderstaande redenen:

1. Er zijn geen specifieke verantwoordings- of productieafspraken gemaakt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In voorgaande paragrafen wordt dit nader toegelicht.
2. De gebruikte systemen zijn niet toegerust om managementinformatie te genereren.

## **5.5 Mensen en cultuur – ontwikkelniveau van 1 naar 2**

Het beleid heeft omschreven hoe de CJG-jeugdteams en het expertteam ingericht moeten worden. Samengevat: het team is opgebouwd vanuit de oude CJG-stijl gebiedsteams en is een combinatie van verschillende expertises en ervaring die elkaar kunnen versterken in het identificeren van de verschillende interventieniveaus en het aanpakken van de binnenkomende meldingen. Iedere betrokken partij van de netwerkorganisatie is medeverantwoordelijk voor het goed functioneren van de CJG-jeugdteams en het ontwikkelen van de bijbehorende T-shape professionals.

Bij aanvang van de transitie zijn de CJG-teams als volgt opgebouwd. Het JBN levert expertise op het gebied van casemanagement en biedt ook de mogelijkheid tot het opleiden van de CJG-professionals tot casemanagers. Als laatste biedt het

JBN het CJG ook formatie in de vorm van gedragswetenschappers en casemanagers. De GGD en MEE leveren kennis en formatie aan het CJG. Sedna levert vooral de reguliere bezetting. De functie casemanagement en gedragswetenschappers vervullen binnen de teams een cruciale rol. met name op het gebied van de veiligheidscasuïstiek. Het vinden van dergelijke expertise, het behouden daarvan en borgen van specifieke kennis en kunde is relevant. Echter, in de loop van 2015 heeft het merendeel van de casemanagers van JBN elders een dienstbetrekking gevonden, waardoor de nieuwe opdrachtnemer voor de opgave staat dit opnieuw vorm te geven. Gezien het aantal partijen dat kennis, expertise en formatie moet leveren om invulling aan de CJG-jeugdteams te geven, gecombineerd met het verloop, is de optimale teamsamenstelling nog niet bereikt.

We zien dat in het document 'Stand van zaken per 1 april 2016', functiebeschrijvingen van de casemanager en coördinerend casemanager zijn opgenomen. Deze waren voor die tijd niet aanwezig bij het CJG, net als de competentieprofielen en taakbeschrijvingen van de CJG-teamleden<sup>20</sup>.

Gedurende 2015 werden de CJG-teams geconfronteerd met een extra ad-hoccliëntenstroom. De werkdruk voor de CJG-jeugdteams nam toe met nieuwe werkzaamheden als de aflopende CIZ-beschikkingen en veiligheidscasuïstiek. Het samenspel van het bovengenoemde heeft er toe geleid dat:

1. Teams worden belast met casuïstiek waar ze bij aanvang van de transitie niet voldoende op voorbereid waren. Met name medewerkers werkzaam in het voorliggend veld zijn onvoldoende toegerust op de voormalig Bureau Jeugdzorg-taken.
2. Het risico toeneemt dat casuïstiek te lang bij de teams blijft liggen als gevolg van het 'nieuwe beleid' en de nog niet integraal ingerichte processen die duidelijk aangeven wanneer naar de tweede lijn verwezen moet worden.
3. Niet voldoende tijd aanwezig is om invulling te geven aan de veranderde verbinding tussen de CJG-teams met de tweedelijns zorgaanbieders.
4. De teams komen niet toe aan andere werkzaamheden zoals de regierol bij hun cliënten oppakken.
5. De teams geen ruimte vinden om hun kennis en expertise te ontwikkelen middels trainingen en opleidingen.

Kortom, na het aanvangsjaar is een situatie ontstaan van incrementeel en reactief werken. De teams hebben geen ruimte voor het maken van verbinding met de

---

<sup>20</sup> Bij de kernpartners waren de functieomschrijvingen wel aanwezig. Maar deze zijn niet toegespitst op het functioneren binnen een CJG-team, waarin medewerkers functioneren volgens de t-shape professional-gedachte.

tweedelijns zorgaanbieders en kennis- en expertiseoverdracht en professionele ontwikkeling.

De nieuwe opdrachtnemer omschrijft de huidige situatie treffend in het document 'Eenheid in verscheidenheid, Koers Centrum Jeugd en Gezin Emmen 2016/2017'. In het document worden diverse stappen gekoppeld aan een planning geformuleerd om in 2016 toe te werken naar een ontwikkelniveau 2.

### 5.6 Informatietechnologie – ontwikkelniveau van 1 naar 1

Uniforme, betrouwbare en volledige registratie van cliëntinformatie zijn de basisbehoeften van een informatiesysteem dat in de context van het CJG gebruikt moet worden. In tegenstelling tot deze verwachting is er niet één aanwezig informatiesysteem dat deze basisbehoeften kan vervullen<sup>21</sup>. Naast de dergelijke basisbehoeften zijn er ook andere informatiebehoeften als managementinformatie, waar een informatiesysteem ondersteuning biedt.

Het CJG maakt gebruik van meerdere systemen om belangrijke informatie te registreren. Voor intern gebruik is dat de MDT-module. Daarnaast wordt een mappenstructuur gebruikt voor overige informatie van cliënten. Er is een aantal gevolgen van het gebruik van dergelijk gefragmenteerde informatiebronnen:

1. Veel werk wordt dubbel gedaan binnen de CJG-teams.
2. Er vindt geen uitwisseling plaats tussen de verschillende systemen; zowel niet tussen de systemen van de kernpartners als tussen het CJG en de gemeentelijke systemen.
3. Het lastig is om betrouwbare, volledige en juiste managementinformatie op te stellen, wat impact heeft op de sturing en beheersing van de organisatie en in het verlengde daarvan het kunnen verantwoorden en toezicht houden.
4. Kwantitatieve en kwalitatieve analyses kunnen niet of nauwelijks worden gemaakt, bijvoorbeeld wat de caseload is per team of per medewerker, met welke problematiek de teams te maken hebben, de doorlooptijd etc. etc. Dergelijke analyses zijn niet alleen relevant voor het aansturen en beheersen van de organisatie, maar ook voor strategie en beleidsvorming.

Het ontbreken van een integraal informatiesysteem frustrert dus op meerdere manieren een goede werking van het CJG. Het CJG staat voor de volgende opgave: het ontwikkelen van een integraal informatiesysteem dat weet te

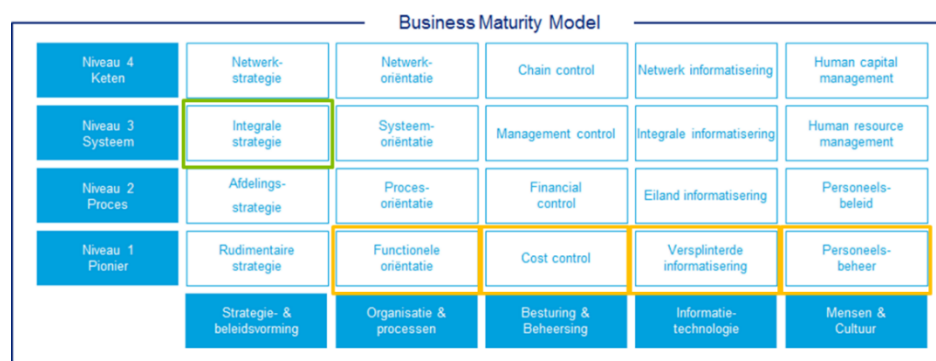
---

<sup>21</sup> Onderzoekers merken op dat dit voortvloeit uit de rol onduidelijkheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; wie draagt zorg voor een integraal informatiesysteem?

communiceren met de systemen van betrokken partijen, betrouwbare en volledige cliëntinformatie registreert, managementinformatie kan genereren en op basis van verzamelde gegevens van cliënten wijkanalyses kan maken om de teams inzicht en sturing te geven. De vraag is alleen op wiens route dit ligt; die van opdrachtgever of opdrachtnemer?

## 5.7 Conclusie

In hoofdstuk 3 is beschreven dat gelet op de context waarin de uitvoeringsorganisatie opereert, we een ontwikkelniveau 2 verwachten bij aanvang van de transitie op 1 januari 2015, wat inmiddels tot een niveau 3 zou moeten zijn doorontwikkeld. Dit beeld komt niet naar voren bij de analyse van de huidige situatie.



Figuur 5: Interne organisatie – de ontwikkeling is niet op het vereiste niveau terwijl de ambities/verwachtingen ten aanzien van de prestaties hoog zijn.

### Het ontwikkelniveau sluit niet aan bij de druk/verwachting vanuit de omgeving

Bij aanvang van de transitie bevond het CJG zich op ontwikkelniveau 1. De transitie is van start gegaan, waarbij nog niet alle facetten van de transitie duidelijk waren<sup>22</sup>. In zekere zin is sprake geweest van een valse start. Door onverwachte ontwikkelingen is minder aandacht gegaan naar het transformeren. In dit hoofdstuk wordt per pijler duidelijk dat de uitvoeringsorganisatie zich bij een ambitieuze strategie (niveau 3) hoofdzakelijk op ontwikkelniveau 1 bevindt en langzaam aan het doorgroeien is naar niveau 2:

- Voor de aansturing van de zelfsturende teams staan in eerste aanleg taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal en niet de processen. Inmiddels worden steeds meer processen in kaart gebracht.
- Problemen worden veelal binnen de teams opgelost. Met de invoering van de meewerkend leidinggevende per 1 januari 2016 wordt gewerkt

<sup>22</sup> Bron: Jaarverslag 2015, pag. 2



- aan het vergroten van de samenhang, uniformiteit in werkwijze en verticale aansturing.
- De gebruikte systemen ondersteunen niet bij het genereren van managementinformatie. (Bij)sturing vindt voornamelijk plaats op budgetniveau. Bijsturingsmogelijkheden worden vooral gezocht in het (her)alloceren van gelden.
  - Functiebeschrijvingen en competentieprofielen zijn gedurende het afgelopen jaar opgesteld.
  - Er is een opleidingsbeleid, maar de teamleden hebben weinig tot geen tijd voor kennis- en expertiseoverdracht en professionele ontwikkeling.
  - Er is sprake van versplinterde automatisering. Aanwezige informatiesystemen ondersteunen enkele operationele processen. Informatiebeleid en planning ontbreken.

Dit terwijl de opdrachtgever alsmede de directe omgeving een volwassen organisatie verlangt.

De relatie tussen opdrachtgever en –nemer speelt hierbij ook een rol. Zowel in de beschikking aan de netwerkorganisatie als in de uitvoeringsovereenkomst met huidige opdrachtnemer is geen duidelijke rolverdeling neergezet en is geen invulling gegeven aan randvoorwaarden, (productie)afspraken en prestatie-indicatoren op basis waarvan verantwoord en toezicht houden plaatsvinden.

## 6. Aanbevelingen

In voorgaande hoofdstukken is uiteengezet dat het geformuleerde beleid en de visie achter het CJG goed is, maar dat er een gat is tussen beleid en uitvoering, wat tot diverse knelpunten heeft geleid. In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen geformuleerd om het 'gat' kleiner te maken, wat op korte termijn betekent dat de focus ligt op het transparant krijgen van de omvang van het takenpakket, waardoor op de lange termijn de visie van 'complementair behandelen' en 'extern beleggen' mogelijk is. De aanbevelingen zijn op volgorde van impact geprioriteerd.

### Thema 1: Reële verwachtingen van de CJG-jeugdteams

#### *Aanbeveling 1: "Projectplan opstellen."*

Allereerst moet door de gemeente Emmen een overstijgend projectplan worden opgesteld, waarin duidelijk geformuleerd staat wanneer alles weer op de rit is, wat de bijbehorende stappen zijn, in welk tijdpad dit gebeurt, welke randvoorwaarden nodig zijn en welke bijbehorende organisatie (kennis, kunde, capaciteit) hiervoor ingericht dient te worden. Onderstaande thema's maken deel uit van dit overstijgende plan. De gemeente Emmen is eigenaar van het plan en regiehouder.

#### *Aanbeveling 2: "Het creëren van slagkracht"*

Tevens dient Sedna een soortgelijk plan te maken. Er zijn echter eerder plannen geweest en ingrepen gedaan. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van de meewerkend leidinggevende. Om er voor te zorgen dat de organisatie niet langer tegen haar grenzen aanloopt, is meer slagkracht nodig. Dit gecombineerd met ondersteunende randvoorwaarden waarin de gemeente Emmen moet voorzien. Allereerst moet dan wel helder zijn:

- Bepaal wat je wilt behalen.
- Bepaal wat je daarvoor nodig hebt en wie (de gemeente Emmen, tweedelijns zorgaanbieders etc. etc.).
- Maak een plan voor een jaar, per maand en de wekelijkse doelen.
- Zorg dat het merendeel van je taken in het merendeel staat van je doelen.
- Bekijk welke rollen/functies hiervoor nodig zijn en wijs specifiek personen aan die een bepaalde rol dienen te vervullen waar Sedna nu niet aan toekomt (zoals de regierol).

## Thema 2: Basisinformatievoorziening organiseren

*Aanbeveling 3: "Totdat een integraal informatiesysteem actief is, gaan werken met een basis management- en verantwoordingsrapportage."*

De afwezigheid van structurele informatievoorziening op teamniveau, managementniveau en verantwoordingsniveau, maakt (bij)sturen en toezicht houden slecht tot niet mogelijk. Aanbevolen wordt om op korte termijn een basis informatievoorziening op te stellen voor deze niveaus. Zij het dat het provisorisch zal zijn en het bijhouden van 'Excel-lijstjes'.

## Thema 3: Meer actieve rol gemeente

*Aanbeveling 4: "De gemeente Emmen dient meer in haar opdrachtgeversrol te gaan zitten en een stevige rol te spelen in de uitvoering."*

Zowel de gemeente Emmen als Sedna is erbij gebaat als de gemeente Emmen een duidelijke opdracht geeft, de noodzakelijke voorwaarden creëert en het proces en de resultaten monitort op basis waarvan Sedna kan (bij)sturen, beheersen en verantwoorden.

Hierbij valt onder andere te denken aan:

- Meer gaan sturen op resultaat en nadenken over ontwikkelen van nieuwe vormen van sturing, prikkelwerking en opdrachtgeverschap.
- Stoppen met het helpen van de brandjes te blussen, maar bewaak het overzicht.
- (Productie)afspraken maken wanneer wat gerealiseerd dient te worden en met welk kwaliteitsniveau.
- Aanwijzen van één of meerdere contactpersonen met inhoudelijk kennis van het jeugd domein.

*Aanbeveling 5: "De belegging van de toegangsfunctie te scheiden van de hulpverlening."*

Door de toegangsfunctie te scheiden van de hulpverlening, zal de gemeente Emmen meer grip krijgen op dit proces.

De toegangsfunctie en de hulpverlening zijn nu volledig geïntegreerd in opdracht gegeven aan opdrachtnemer. De opdrachtnemer bepaalt hoe (in het werkproces) invulling wordt gegeven aan de ondersteuningsbehoeftebepaling en geeft daarmee antwoord op de vragen "wat is er aan de hand" en "wat is er nodig". Tevens krijgt opdrachtnemer de volledige regie in de bepaling tussen de grens tussen vrij toegankelijke zorg en niet-vrij toegankelijke zorg en heeft de mandaat om niet vrij toegankelijke zorg in te zetten.

Aandachtspunt is dat deze aanbeveling in tegenstrijd is met het basisprincipe van 'complementair behandelen'. Derhalve kan aanbeveling 5 niet zonder aanbeveling 6 worden gezien.

*Aanbeveling 6: Het bewaken van de regie over de gehele jeugdhulpverleningsketen; van loket naar de tweedelijns jeugdhulpverlening.*

Voor het verlenen van goede jeugdhulpverlening is een samenwerking tussen verschillende partijen nodig. Van aanmelding tot het kunnen inzetten van tweedelijns hulpverlening. Regievoering over deze gehele keten is essentieel.

#### Thema 4: Informatiesysteem en voorziening op orde brengen

*Aanbeveling 7: "De gemeente Emmen dient te voorzien in een informatiesysteem waarin verslaglegging en registratie kunnen plaatsvinden, op basis waarvan vervolgens o.a. managementinformatie en verantwoordingsinformatie zijn te genereren."*

Dit betreft onder meer het registreren, faciliteren en borgen van:

- Clientgegevens
- Vraagverheldering (vraaganalyse, probleeminventarisatie in de leefdomeinen, registratie van specifieke inventarisaties (bijv. de zelfredzaamheidsmatrix)
- Methodisch werken in de vorm van een plan van aanpak (vraag- of probleemstelling, doelstelling, resultaat, acties)
- Vormen van ondersteuning (producten en diensten van eigen team en andere organisaties, zoals beschikkingen)
- Sociale kaart

Het systeem moet relevante managementinformatie kunnen genereren voor zowel de gemeente Emmen als voor Sedna en de afzonderlijke organisaties.

Dit betreft:

- Informatie over het klantbestand
- Informatie over de productie (output)
- Informatie over de resultaten (outcome)

#### Thema 5: De structuur van de organisatie volgt het procesontwerp

*Aanbeveling 8: "Structuur binnen teams en werken met een stappenplan"*

In de huidige omstandigheden en in de context waarin het CJG opereert is het belangrijk dat procesbeschrijvingen en de daarbij behorende prestatie-indicatoren aanwezig zijn. Aan de hand van cliëntinformatie dienen continu procesverbeteringen en daaruit volgend teamaanpassingen plaats te vinden.

Het stappenplan kan er als volgt uitzien:

- Hoe ziet onze doelgroep eruit/Welke vragen komen er binnen?
- Hoe ziet het klantproces eruit?
- Welke ondersteuning en kennis is daarvoor nodig (rollen, functieprofielen, competentieoverzicht)
- Hoe komen we hiertoe (onder andere middels een opleidingsplan, hoe benutten we elkaars kennis en kunde en die van andere teams/organisaties)
- Welke capaciteit is daarvoor nodig?
- Hoe gaan we om met fluctuaties?
- Etc.

#### Thema 6: Aanvullende aanbevelingen

*Aanbeveling 9: “Beslissingen over structurele formatieuitbreiding aansluiten op de resultaten naar aanleiding van de bovenstaande aanbevelingen”*

Op basis van de ontstane situatie na het doorvoeren van voornoemde aanbevelingen, de benodigde formatie herijken en indien nodig beslissingen nemen ten aanzien van de formatieuitbreiding.

*Aanbeveling 10: “Het evalueren van de aansluiting van de keten van beleid naar uitvoering en regie binnen de gemeentelijke organisatie Emmen”*

# Bijlage 1 Geïnterviewden

In het kader van dit onderzoek zijn er interviews gehouden met:

## Gemeente Emmen:

Bouke Durk Wilms	Wethouder jeugdzorg
Fons Disch	Directeur Strategie & Beleid
Wilfred van Wolferen	Senior Accountmanager
Kunneke Schragen	Manager Maatschappelijke Zaken en Zorg
Ria Sterkenburgh	Teamleider Maatschappelijke Zaken en Zorg
Linda Imming	Beleidsmedewerker Jeugd afd. Maatschappelijke Zaken en Zorg
Jochem Dijkstra	Penvoerder financiën Jeugdhulp
Johan Aalbers	Adviseur bedrijfsvoering afd. Maatschappelijke Zaken en Zorg
Roel Kwant	Accounthouder Sedna
Maaïke Huisman	Medewerker gegevensverwerking
Alinda Zuidema	Beleidsadviseur afdeling OBD
Dennis Macke	Beleidsmedewerker afdeling OBD
Willem Hoftijzer	Accounthouder Sedna Breed
Sandra Schelpers-Remken	Senior medewerker Procesadvies & Auditing

## Kernpartners:

Gert Jonker	Directeur Sedna
Greet van Heusden	Manager Sedna
Michel Heerema	Adviseur bedrijfsvoering Sedna
Henriëtte Veldhuis	Projectcoördinator complexe casuïstiek - CJG team
Jennifer Bakker	School Maatschappelijk Werker - CJG team
Joep Schuringa	Meewerkend Leidinggevende - CJG team
Karin Eeken	Directeur GGD
John Vaneman	Directeur MEE Drenthe
Joke Wiggerink	Adj. Directeur JBN

## 2e lijn hulpverlening:

mw. J. Tuinenga	Verzorgingszorg Noord Nederland
Han Tuller	Yorneo
Bort Hartog	Accare
Taco Eisenga en Carolien van Leeuwen	Huisartsen ZO
Hilly de Klein	Ambiq

# Bijlage 2

## Gebruikte documenten

De volgende documenten zijn gebruikt bij dit onderzoek:

Jaarplan CJG Emmen 2015 (2014)  
Collegevoorstel Opdrachtforumlering en Jaarplan CJG 2015 (2014)  
Subsidiebeschikking 2016 Sedna (2016)  
Uitvoeringsovereenkomst Sedna 2016 (2015)  
Koers Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2016-2017 (2015)  
Stresstest gemeente Emmen (2014)  
Collegevoorstel tot besluitvorming (2014)  
Enquête ondersteunende processen gemeente Emmen (2014)  
Jaarverslag CJG Emmen 2015 (2016)  
Jeugdhulp Factlab (2015)  
Overzicht CJG teams (2016)  
Verantwoording Casemanagement CJG Emmen (2015)  
Verantwoording Loket en Secretariaat CJG Emmen (2015)  
Nadere regels Jeugdhulp Gemeente Emmen (2015)  
Notitie werkdruk CJG (2016)  
Stand van zaken CJG Emmen (2016)  
Subsidieaanvraag Sedna (2016)  
Verordening Jeugdhulp Gemeente Emmen (2014)  
Voortgang uitvoeringsovereenkomst (1e q 2016)  
Werkdruk CJG (2016)  
Aanmeldformulier GJZ (2015)  
Handleiding Advies toepassing ZRM bij jeugdigen (2015)  
Matrixoverzicht t.b.v. gebruiksonderzoek (2015)  
Brief Zorgordeningsmodel Jeugdhulpaanbieders Drenthe (2015)  
Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling (2014)  
Basiswerkstructuur regie veiligheid van jeugdigen (2016)  
Bereikbaarheidsmedewerkers CJG (2015)  
Werkproces Spoed4Jeugd binnen kantoortijden (2015)  
Functiebeschrijving casemanager (2016)  
Inzet casemanagement CJG Emmen (2016)  
Nieuwsbrief CJG febr. 2016 (003) (2016)  
Nieuwsbrief verbeterplan (2015)  
Omschrijving stroomschema crisissituaties kantoortijden (2015)  
Partnerschap huisartsen en Jeugdteams (2015)  
Stroomschema toeleiden naar hulp (2015)

Verbeterplan veiligheid (2015)  
VOD jeugdteams (2015)  
Vraagverheldering Zorgordeningsmodel Jeugdhulpaanbieders Drenthe  
(Vraagverheldering)  
(4Jeugd binnen kantoortijden)  
Werkwijze Samenwerking VTD en CJG Emmen (2016)  
ZRM Supplement Ouderschap (2013)  
Verbetervoorstellen en realisatie gemeente Emmen (2015)  
Formatie CJG (2016)  
Nieuwsbrief 7 (2015)  
Nieuwsbrief 8 (2015)  
Nieuwsbrief 9 (2015)  
Nieuwsbrief 10 (2015)  
Nieuwsbrief 11 (2016)  
Nieuwsbrief 12 (2016)  
Nieuwsbrief 13 (2016)  
Formatie CJG (2015)



# Bijlage 3

## Onze professionele visie op de ontwikkeling van de governance

In deze bijlage wordt uiteengezet wat vanuit onze professionele visie de gewenste situatie is en welk ontwikkelingsniveau in de transformatie verwacht zou mogen worden, zowel van de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Er wordt allereerst gestart met de rol van 'opdrachtgever- en -nemerschap', waarin onder meer de elementen toezicht en verantwoordelijk zijn vervat. Vervolgens worden de pijlers van het BMM-model toegelicht om de gewenste interne organisatie neer te zetten.

### Opdrachtgever- en -nemerschap

Bij het uitbesteden van de uitvoeringstaken heeft de gemeente als opdrachtgever in aanloop van de transitie minimaal aan de volgende punten voldaan:

1. Een vast toegangspunt is voor de burger ingeregeld.
2. Een informatiesysteem is beschikbaar c.q. wordt ontwikkeld waarin gegevens van burgers veilig zijn opgeslagen maar ook te allen tijde terug te vinden zijn. Het systeem dient de mogelijkheid te kunnen geven tot het opslaan van belangrijke documenten (zoals het aanmeldformulier, familieplan), gegevens van de burger (waardoor belangrijke analyses kunnen worden gemaakt zoals profiel burger, aard van de problematiek, inzet soort hulp effect van de hup) en tevens de kosten en baten van de huidige zorg (bijvoorbeeld door het zien van een stijging of daling van de zelfredzaamheidsmatrix) en kunnen aanduiden waar de regierol ligt. Tevens dient er een overzicht te zijn welke beschikkingen zijn afgegeven, aflopen etc.
3. De gemeente faciliteert waar nodig, en voornamelijk in de samenwerking met de basiszorg en de tweedelijnszorg.
4. Beoordelen van de rechtmatigheid van de uitvoeringstaken.
5. Eigen 'ogen en oren' op de werkvloer, zolang de informatievoorziening op basis waarvan toezicht kan worden gehouden niet op peil is.

Het is de rol van de gemeente om toezicht te houden op de door haar gegeven opdracht, zowel op 'de juiste dingen doen' als 'de dingen juist doen'. Hiertoe zijn in de uitvoeringsovereenkomst heldere (productie)afspraken opgenomen alsmede

de frequentie en wijze van verslaglegging op basis waarvan verantwoording en toezicht kunnen plaatsvinden.

In 2015 heeft een periodieke evaluatie van de overeenkomst plaatsgevonden, waarbij de analyses worden besproken en de mogelijke bijstuurmogelijkheden. Deze gaat in op de afspraken uit de overeenkomst, maar ook op het functioneren van opdrachtnemer en de relatie tussen opdrachtgever en –nemer.

### Strategie en beleidsvorming

Per 1 januari 2015 zijn door de gemeente het beleid en de strategie rondom jeugdhulp expliciet vastgelegd en vertaald in concrete normen en prestatie-indicatoren waaraan de CJG-jeugdteams moeten voldoen.

Gedurende 2015 is periodiek door opdrachtgever en opdrachtnemer geëvalueerd of de plannen voldoen aan de strategie en zo nodig zijn knelpunten gesignaleerd, risico's gedefinieerd en maatregelen genomen.

In de voorbereiding op de transitie is de opgestelde strategie en het beleid geoperationaliseerd in een stappenplan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vormgeving van de teams:

1. De omvang en expertise van een team is gebaseerd op de vraag vanuit dat gebied (o.a. vanuit de gedane wijkanalyses) of vice versa; het kan ook zo zijn dat de grootte van de gebieden wordt bepaald n.a.v. de grootte van het team.
2. De expertise van het team sluit aan bij vraag van de populatie (vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht).
3. Een team kan omgaan met fluctuaties van vragen uit de wijk.

### Organisatie en processen

Bij het inrichten van de jeugdhulp en de organisatie daaromheen spelen de processen een belangrijke rol. In de voorbereiding is uitgedacht: a) de opdrachtomschrijving, b) welke taken en processen daarbij horen, c) hoe deze te groeperen naar de verschillende functies en als laatste d) het structureren van de functies naar een organisatiestructuur. De structuur volgt het procesontwerp.

Op voorhand is dus een duidelijke taakomschrijving met de daarbij behorende procesbeschrijvingen voorhanden. De medewerkers van de uitvoeringsorganisatie zijn goed bekend met deze taakomschrijving en weten wat van hen wordt verwacht.

Per 1 januari 2015 is duidelijk voor de volgende facetten:

1. **Toegangsfunctie:** Er is een duidelijke en laagdrempelige toegangspoort voor de burgers en partners naar de CJG-jeugdteams. Dit betekent dat op een centrale plek (via een website, telefoonnummer) alle vragen op het

gebied van jeugdhulp gesteld kunnen worden en naar de juiste hup worden begeleid.

2. **Waar mogelijk één huishouden, één plan, één hulpverlener:** Er zijn duidelijke afspraken (zoals de overdrachtscriteria) in de teams onderling en met andere belangrijke netwerkpartners om overlap te voorkomen.
3. **Samenwerking tussen de teams:** Verwacht mag worden dat de verschillende CJG-teams met elkaar afstemmen, onderling uitwisselen en dat er gemaakte afspraken voorhanden zijn. Dit mag ook verwacht worden van de andere teams in de wijk, zoals het sociaal wijkteam.
4. **Regierol:** De medewerkers zijn bekend met de taakomschrijving van regierol en voeren deze tevens uit. Zij weten wanneer en hoe deze rol uit te voeren.
5. **Balans tussen generiek en specialisme:** Waar een specialistisch team te snel overgaat tot zwaardere interventies, is het gevaar van een generalistisch team de specialisatie niet kan waarmaken en waardoor problematiek te laat wordt doorgestuurd.
6. **Verwijzingen:** Het CJG-team verleent de toegang tot de voorzieningen. Ze doen dit tijdig en tegelijkertijd wordt er gekeken wat in het voorveld opgepakt kan worden.
7. **(Her)beschikkingen:** Verwacht mag worden dat er een werkproces voorhanden is waarin het (her)beschikkingsproces staat beschreven en de medewerkers hier bekend mee zijn. De beschikkingen voldoen aan de vastgestelde eisen en er zijn heldere afspraken over wie gemandateerd is. De verwijzers zijn ervaren met het verlenen van beschikkingen en weten welke beschikkingmogelijkheden er zijn. Tevens zijn de medewerkers vanuit hun regierol op de hoogte wanneer een beschikking afloopt, en welke ondersteuning vervolgens nodig is (zoals een herbeschikking).
8. **Kindveiligheid:** Alle medewerkers die zich bezighouden met de toegang tot jeugdhulp moeten de veiligheid van jeugdigen systematisch kunnen inschatten, duiden en signalen hierover indien nodig delen. Zij moeten weten bij wie zij terecht kunnen en wat het proces is bij een crisis.

Verwacht mag worden dat na 1,5 jaar de procesbeschrijvingen aanwezig zijn, de AO/IC ingericht is, meer structuur en kaders aanwezig in de teams zijn en er een meer uniforme werkwijze ontstaan is. Het huis is op orde en de klant komt meer en meer centraal te staan.

### Besturing en beheersing

Bij de oprichting (1 januari 2015) is een plan – do – check – act cyclus ingericht. Bijsturing is primair gericht op het beïnvloeden van de financiële indicatoren; gevolgen van bijsturingbeslissingen voor niet-financiële indicatoren blijven onderbelicht.

Gedurende het jaar 2015 ontwikkelt de informatiebehoefte zich meer en meer naar niet-financiële targets als de soort problematiek, de caseload van de teams, effecten van de CJG-jeugdteams voor de burger etc.

Na 1,5 jaar kent de managementinformatie ten behoeve van de (bij)sturing en beheersing van de uitvoeringsorganisatie een duidelijke relatie met de (productie)afspraken uit de uitvoeringsovereenkomst op basis waarvan moet worden verantwoord.

### **Mensen en Cultuur**

De omslag naar het integraal werken kost tijd voor de professional. Van zorgen overnemen naar ontzorgen, van eenzijdige hulpverlening naar inzetten op wederkerigheid, van gekaderd werken naar buiten je eigen kaders denken, van domeinspecifiek naar domeinoverstijgend. Dit vraagt op voorhand een geoutilleerd plan om de professionals te begeleiden naar wat van hen wordt verwacht in de nieuwe context. Na 1 januari 2015 wordt van de oud-CJG-medewerker verwacht dat hij in staat is om:

1. Burgers proactief te benaderen;
2. Ondersteuningsvragen vroegtijdig te signaleren;
3. Vraagverheldering toe te passen;
4. Een plan van aanpak te maken;
5. Eigen kracht van de burger aan te boren en tevens het netwerk;
6. Kennis van gespecialiseerde ondersteuningsmogelijkheden toe te passen;
7. De volle breedte (domeinoverstijgend) van de problematiek te signaleren en daar de passende ondersteuning te verlenen en/of bij te vinden;
8. Lichtere problematiek snel en doeltreffend te verwerken en bij zwaardere gevallen op te schalen.

Dit betekent ten eerste dat kennis en expertise goed geborgd zijn middels een structureel opleidingsbeleid, welke in ieder geval gericht is op het verbeteren van de functie-uitoefening en het opleidingsbudget. Daarnaast moeten in de voorbereiding functiebeschrijvingen al dan niet competentieprofielen zijn opgesteld en moeten de medewerkers kunnen leunen op aanwezige procesbeschrijvingen, kaders en procedures.

Na aanvang op 1 januari gaan de teams aan de slag, maar moeten zij zich nog ontwikkelen. Om van de teams presterende teams te maken, is een teamleider aangesteld om het team bijeen te brengen, zorg te dragen voor het creëren van vertrouwen en richting en duidelijkheid te geven aan het team.

Op dit moment (1,5 jaar na oprichting) zouden de CJG-jeugdteams als een team moeten functioneren; regels, waarden, normen en methodes zijn uitgewerkt en de doelmatigheid stijgt. De teamleider geeft meer autonomie aan het team.

## Informatietechnologie

Bij aanvang wordt verwacht dat sprake zal zijn van eilandinformatisering (afzonderlijke systemen die nog niet met elkaar communiceren). Informatiesystemen moeten nog worden ontwikkeld, net als informatiebeleid en planning. Gezien de noodzaak voor goede managementinformatie (zie par. 5.4), wordt in het jaar 2015 toegewerkt naar een integraal informatiesysteem.

Verwacht mag worden dat er een uniforme registratie is, waarvan betrouwbare, volledige en juiste managementinformatie kan worden opgesteld.