



Stichting Stedelijke Toegang Jeugdhulp

Opdrachtgever: Gemeente Zaanstad
Onze referentie: A2000021180

EINDRAPPORTAGE
09-12-2020

Disclaimer

Verspreidingskring

- Dit rapport bevat vertrouwelijke informatie. De uitkomst van dit rapport is uitsluitend bestemd voor gebruik binnen het Sociaal Domein van de gemeente Zaanstad. Eventuele verspreiding van de rapportage binnen de gemeente gebeurt onder regie en verantwoordelijkheid van de Ketenregisseur Sociaal Domein.
- Het is niet toegestaan het rapport openbaar te maken of aan derden te verstrekken, eruit te citeren of eraan te refereren zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de opdrachtnemer (KPMG).

Disclaimer

- De uitkomst van dit rapport is uitsluitend bestemd voor de gemeente Zaanstad als opdrachtgever.
- Onze opdracht heeft de aard van een adviesopdracht. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van aangeleverde informatie door de gemeente en Jeugdteams welke verder niet gecontroleerd is op juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid.
- KPMG neemt geen beslissingen of participeert in enig besluitvormingsproces van de opdrachtgever.
- KPMG Accountants N.V. is mogelijk de accountant van gecontracteerde partijen. De adviseurs in dit onderzoek zijn niet betrokken en/of betrokken geweest in de jaarcontrole van betreffende instellingen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding en onderzoekaankpak	10
2. Evaluatie huidige situatie Jeugdteams	14
3. Alternatieven en afwegingskader	18
4. Ervaringen bij andere gemeenten	22
5. Keuze voor het voorkeursalternatief	32
6. Inrichting van het voorkeursalternatief	35
7. Mitigeren van risico's	41
Bijlagen	
A Interviewlijst	45
B Bronnenlijst	46
C Overleggremlia tussen gemeente en stichting	47
D Prestatie-indicatoren	48
E Risico-assessment	50

De contactpersonen bij KPMG
voor dit rapport zijn:

Arjan Ogink
KPMG Health
Partner
KPMG Advisory N.V.
Tel: +31 (0)6 4826 3503
Ogink.Arjan@kpmg.nl

Frans Cleton
KPMG Health
Senior Manager
KPMG Advisory N.V.
Tel: +31 (0)6 5128 7502
Cleton.Frans@kpmg.nl



Management- samenvatting

Evaluatie van het huidige construct voor Jeugdhulp in Zaanstad aanleiding om stichting voor Jeugdhulp op te richten; KPMG adviseert hierbij

Missie van de gemeente Zaanstad voor de Jeugdhulp: zorgen dat alle jeugdigen in hun eigen omgeving ontwikkelen

De gemeente Zaanstad formuleert haar missie voor de Jeugdhulp als volgt:

Als gemeente willen we dat alle jeugdigen in hun eigen omgeving ontwikkelen. We zetten in op een goede samenwerking met alle partners die daar een bijdrage aan leveren. Waarbij we zelfredzaamheid het belangrijkste vinden maar hulp en ondersteuning bieden. Met inwoners, jeugdigen, hulpverleners en gemeente kijken we samen wat er nodig is om een gelijke startpositie te hebben. Waarbij we samen bouwen aan een toegankelijk en houdbaar jeugdhulpstelsel.

Evaluatie van de uitvoering van toegang en eerstelijns Jeugdhulp in de gemeente Zaanstad aanleiding om stichting op te richten

De gemeente Zaanstad heeft bij de decentralisatie gekozen om de eerstelijns Jeugdhulp en de toegang naar de tweedelijns Jeugdhulp in te richten middels zes wijkgerichte Jeugdteams en vier Jeugdhulporganisaties. In 2018 heeft de gemeente het construct geëvalueerd*, hieruit kwam een aantal belangrijke nadelen naar voren:

- de dienstverlening door de verschillende aanbieders is niet uniform;
- aanbieders werken beperkt samen;
- relatief hoge kosten vanuit verwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp.

De evaluatie gaf aanleiding voor het doorontwikkelen van de teams*. Vanaf 2020 wordt toegewerkt naar één Stedelijk Jeugdteam met een eenduidige werkwijze. Het werken met vier organisaties geeft echter coördinatielasten en nadelen op het gebied van de uitwisseling van personeel. Daarom is het plan per 2022 het Stedelijk Jeugdteam onder te brengen in één stichting.

KPMG is door de gemeente Zaanstad gevraagd te adviseren over de rol van de gemeente ten opzichte van de stichting

De gemeente Zaanstad heeft KPMG gevraagd om advies te geven over hoe de gemeente haar rol naar de stichting zo goed mogelijk kan invullen. Meer specifiek wil de gemeente Zaanstad advies over de volgende zaken:

- Hoe kan toezicht op dienstverlening op effectieve wijze ingericht worden?
- Hoe kan de besturing het beste ingericht worden?
- Binnen welke bandbreedte dient dit gedaan te worden?

Daarbij is gevraagd een inventarisatie te maken van de mogelijke risico's bij de oprichting van de stichting en een aanpak te formuleren over hoe deze risico's het beste beperkt kunnen worden.

Inzichten in deze rapportage zijn gebaseerd op een documentenanalyse, interviews met de gemeente Zaanstad, aanbieders en referentiegemeenten, bijeenkomsten met een kerngroep van medewerkers van de gemeente, en de kennis en ervaring van KPMG vanuit soortgelijke opdrachten.

Verskillende alternatieven om de rol van de gemeente vorm te geven, worden gewogen langs een afwegingskader

In onze aanpak hebben we een aantal alternatieven ontwikkeld voor de verschillende rollen die de gemeente kan spelen bij de wijze van de opdrachtuitvoering (de 'hoe'-vraag). Deze rollen zijn:

- Oprachtgeversrol: de gemeente legt zich in dit alternatief alleen toe op het 'wat' en bepaalt hiertoe de inhoud van de opdracht.
- Toezichtrol: de gemeente kijkt in dit alternatief mee op het 'hoe', maar laat de stichting zelf aan zet om het 'hoe' in te vullen.
- Faciliterende rol (ofwel de rol van medeontwikkelaar): de gemeente werkt in dit alternatief ook mee aan het 'hoe'.
- Manager-rol: de gemeente neemt in dit alternatief een actieve rol in bij de stichting reikend tot aan de werkvloer.

In de alternatieven is de gemeente in toenemende mate betrokken bij de stichting en haar besluitvorming.

Verschillende alternatieven om de rol van de gemeente vorm te geven worden, zijn op basis van een afwegingskader gewogen

De alternatieven zijn gewogen langs een afwegingskader met de belangrijkste criteria voor de gemeente Zaanstad om een keuze voor een alternatief te maken. Deze criteria (zie onder) gaan over de mate waarin het voor de gemeente mogelijk is om:

- (1) de gewenste rol in de beoogde verbeteringen volgend vanuit de evaluatie te spelen (gewenste rol);
- (2) rollen en verantwoordelijkheden helder af te bakenen (complexiteit);
- (3) effectief te sturen op inhoud en financiën (sturing op effectiviteit);
- (4) kosten van de stichting en kosten vanuit doorverwijzingen naar de tweede lijn te beheersen (kosteneffectiviteit);
- (5) personele, inhoudelijke, financiële risico's bij de overgang naar de stichting te beheersen (risicomanagement).

De basis voor een goede uitvoering: een heldere opdracht, rol-afbakening, en een actieve relatie tussen de gemeente en de stichting

Als onderdeel van de aanpak van de opdracht is de inrichting van eerstelijns Jeugdhulp – en toegang en de rol van de gemeente hierin – in drie gemeenten (Amsterdam, Den Bosch en Eindhoven) benut als inspiratie. De belangrijkste lessen die hieruit zijn meegenomen, zijn:

Rol van de gemeente

- Primaire rol van de gemeente is om een heldere opdracht voor de uitvoerende partij te definiëren en een regelmatige dialoog te faciliteren aangaande de prioritering van strategische projecten.
- De rol bij de uitvoering (de 'hoe'-rol) voor de gemeente dient vooral faciliterend te zijn om rolvermenging te voorkomen. Indien de gemeente veel grip wil houden, is insourcen van de activiteit een beter alternatief. Een raad van toezicht enigszins op afstand van de gemeente kan bijdragen aan het tegengaan van rolvermenging.
- De faciliterende rol van de gemeente dient goed gedefinieerd te worden op basis van de behoefte van de stichting. Het is logisch deze rol te laten

afnemen naarmate de stichting meer volwassen wordt.

- De basis voor een goede uitvoering is een actieve relatie tussen de stichting en de belangrijkste stakeholders (alsook de gemeenteraad).

Risico's bij de overgang naar een stichting

- Personele risico's kunnen worden gemitigeerd door veel tijd en aandacht te besteden aan de overgang van personeel naar de nieuwe stichting, perspectief te bieden en arbeidsvoorwaarden op maat te maken.
- Inhoudelijke en financiële risico's kunnen worden gemitigeerd door gebalanceerd te sturen op de kwaliteit en tijdigheid van dienstverlening, en kosten van zowel eerste- als tweedelijns hulp.

In het voorkeursalternatief van medeontwikkelaar zet de gemeente de stip op de horizon en is de stichting in de lead om de route te bepalen

De weging van de alternatieven langs het afwegingskader laat zien dat de rol van 'medeontwikkelaar' voor de gemeente Zaanstad het meest gunstig is. In dit alternatief is het aan de gemeente om een heldere opdracht aan de stichting te formuleren, de kaders waarbinnen deze ingevuld moet worden te schetsen, samen met de stichting te prioriteren en de strategische koers te bepalen, en vervolgens toezicht te houden op het realiseren van deze doelstellingen en contractafspraken. Op tactisch niveau is de gemeente slechts als raadgever betrokken. De stichting is dus zelf in de lead om invulling te geven aan de opdracht en strategische doelen.

De gemeente faciliteert daarnaast in de uitvoering van de dienstverlening, en stelt zich op als partner in innovatie. Dit betekent niet dat zij zich inhoudelijk bemoeit met de stichting, maar wel dat zij handvatten aanreikt om innovatie op gang te brengen. De rol van facilitator kan worden ingevuld door het beschikbaar stellen van huisvesting en ICT en het bieden van ondersteuning bij het opzetten van een leeromgeving, maar ook door een belangrijke rol te spelen in het vormgeven van de integrale samenwerking, en het leggen van verbinding tussen Jeugdteams en andere partijen binnen en buiten de keten.

Duidelijke kaders en bouwen aan vertrouwen met een ingroeimodel van een rol met meer betrokkenheid naar vooral faciliterend

De rol van partner in innovatie kan worden ingevuld door het organiseren van gezamenlijke heidagen, te adviseren tijdens periodiek overleg op tactisch niveau, en budget voor innovatie voor langere termijn veilig te stellen.

Toewerken naar samenwerking op basis van onderling vertrouwen en commitment met een gefaseerde overgang

In het voorkeursalternatief werken de gemeente en de stichting zij aan zij. Voor een dergelijke samenwerking is onderling vertrouwen en commitment nodig van beide partijen. Om dit te bereiken, zijn transparantie en een langjarige overeenkomst op basis van gedeelde waarden noodzakelijk.

Het voorkeursalternatief biedt flexibiliteit om als gemeente meer of minder betrokken te zijn bij de stichting. Wij stellen voor een ingroeimodel te hanteren, waarbij de invulling van de rol van de gemeente verschuift van meer sturend naar meer faciliterend en toetsend. Dit stelt de gemeente en de stichting in staat om het benodigde vertrouwen op te bouwen én de basis voor werkprocessen vanuit de evaluatie van de huidige werkwijze, samen te leggen (de gemeente helpt de stichting 'op gang'). In deze basis zijn teams eenduidig en inzichtelijk vormgegeven met uniforme werkprocessen en werkwijzen, met eenzelfde inrichting, begroting en kostentoerekening en één managementrapportage.

Stevige toegangsfunctie, meer expertise in eerste lijn en gezamenlijke verantwoordelijkheid creëren om tweedelijns kosten te beheersen

De gemeente Zaanstad staat aan de vooravond van het aangaan van nieuwe contracten met tweedelijns Jeugdhulpaanbieders. Dit maakt het extra belangrijk stil te staan bij wat het voorkeursalternatief voor de positie van de gemeente naar de tweede lijn betekent. Uit de evaluatie van het huidige construct van Jeugdhulp is naar voren gekomen dat kosten vanuit doorverwijzingen vanuit de tweede lijn relatief hoog zijn.

De gemeente heeft een aantal mogelijkheden om tweedelijns kosten terug te

brengen:

- Het instellen van budgetplafonds voor de tweede lijn.
- Het aanpassen van de constructie van hoofd- en onderaannemerschap om meer grip te krijgen op de uitvoering en uitvoeringskosten.
- Het stevig neerzetten van de toegangsfunctie vanuit de eerste lijn waarbij:
 - kritisch wordt gekeken bij doorverwijzingen;
 - periodiek herbeoordeling plaatsvindt;
 - bij krapte doorverwijzingen plaatsvinden op basis van prioritering.
- Expertise verschuiven naar de eerste lijn opdat meer (hoog-volume – laag-complexe) casuïstiek in de eerste lijn behandeld kan worden.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de eerste en tweede lijn creëren bij de doelstelling om omvang, duur en intensiteit van tweedelijns trajecten terug te brengen.

Samen met de nulde lijn heeft de stichting een verantwoordelijkheid in het vormgeven van preventie

Samen met de nulde lijn heeft de stichting een verantwoordelijkheid in het vormgeven van preventie. De uitvoering van primaire en secundaire preventie ligt bij het voorliggend veld. Het Stedelijk Jeugdteam richt zich op het bieden van (preventieve) hulp aan jongeren met problemen zodat het niet erger wordt (tertiaire preventie). Het team heeft echter ook een preventieve taak als het gaat om primaire en secundaire preventie. Deze zit in de samenwerking met het voorliggend veld en het opleiden van medewerkers in dit veld.

In de toekomst is het belangrijk om de aansluiting met het voorliggend veld te behouden en waar passend te verstevigen. Met een verschuiving van een aantal taken van het Jeugdteam naar het voorliggend veld over tijd, wordt verdere invulling gegeven aan transformatiedoelstellingen.

Zowel grip als voldoende ruimte voor innovatie door het invullen van de rol van gemeente als medeontwikkelaar

Met het alternatief medeontwikkelaar voldoende grip en ruimte voor professionals om innovatie vorm te geven

Ten opzichte van andere alternatieven scoort het alternatief 'medeontwikkelaar' het hoogst. Hieronder wordt dit verder toegelicht.*

Ten opzichte van de toezichtrol is de gemeente beter in staat:

- (1) verbeteringen uit de evaluatie van het huidig construct vorm te geven;
- (2) te sturen op effectiviteit op verschillende niveaus;
- (3) kosten vanuit doorverwijzing naar de tweede lijn te beheersen;
- (4) inhoudelijke, financiële en personele risico's te beheersen.

Dit volgt uit het feit dat de gemeente een grotere rol speelt bij de invulling van de dienstverlening van de stichting. Zo kan de gemeente als facilitator meer invloed uitoefenen op de voorgestelde verbeteringen vanuit de evaluatie, planning- en controlprocessen, kosten uit de tweedelijns Jeugdhulp en risico's. Dit kan zeker in de beginperiode voordelig zijn wanneer er nog veel werk te doen is op gebied van het integreren van de verschillende wijkteams. Daarnaast ligt er ook prioriteit bij de verdere doorontwikkeling van werkprocessen om transformatiedoelstellingen te realiseren.

Op de criteria complexiteit en overheadkosten scoort 'toezichthouder' beter. Risico's die hieruit volgen vallen echter deels met maatregelen te mitigeren.

Ten opzichte van de manager-rol is de gemeente beter in staat:

- (1) verbeteringen uit de evaluatie van het huidig construct vorm te geven;
- (2) taken, rollen en verantwoordelijkheden t.o.v. de stichting af te bakenen;
- (3) te sturen op effectiviteit op verschillende niveaus;
- (4) overheadkosten te beheersen;
- (5) inhoudelijke, financiële en personele risico's te beheersen.

Dit volgt uit het feit dat de gemeente op voldoende afstand staat van de stichting en van de besluitvorming op de werkvloer. Op deze manier krijgt de stichting ruimte om zichzelf te ontwikkelen, in co-creatie met de gemeente te

innoveren en eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dit vertaalt zich in een betere beheersing van risico's. Daarbij is het bijvoorbeeld aantrekkelijker voor personeel om bij een stichting te werken die in staat is eigen besluiten te nemen vanuit inhoudelijke professionaliteit. Daarnaast is de gemeente in staat om haar rol als beoordelaar over de dienstverlening zuiverder in te vullen. Een zuiverdere afbakening draagt ook bij aan de effectiviteit van sturing, waarbij speelt dat met meer betrokkenen sturing stroperiger en minder slagvaardig wordt. Overheadkosten vallen bovendien lager uit omdat de gemeente in mindere mate betrokken is bij de stichting.

Het risico van een verminderde grip op financiën, onder andere vanuit doorverwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp, valt te mitigeren.

Heldere governance de basis voor een effectieve samenwerking

Voor een effectieve samenwerking tussen de gemeente en de stichting is een heldere governance van groot belang. Op basis van interviews en bijeenkomsten adviseren wij (samenvattend) hiervoor het volgende:

Elementen van de governancestructuur van de stichting:

- Directeur-bestuurder die als eindverantwoordelijke en eerste aanspreekpunt van de gemeente fungeert. De gemeente is strategisch sparringpartner voor de bestuurder.
- Raad van toezicht die toezicht houdt op de dienstverlening van de stichting met als doelen (1) de gemeente te faciliteren in haar toezichthoudende rol (2) toezicht houden op de rol van de gemeente t.o.v. de stichting (3) kwaliteit bewaken en controleren op financiën.
- Management Team (MT) dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse (tactische) sturing. De gemeente fungeert als faciliterende partner voor dit team.
- Staffuncties; de gemeente treedt faciliterend op naar deze functies.
- Uitvoerend Stedelijk Jeugdteam; het MT stuurt het team aan. De gemeente blijft op afstand van het team.

Vanaf de oprichting van de stichting is aandacht voor het beheersen van de personele, inhoudelijke en financiële risico's van groot belang

Overlegstructuur tussen de stichting en de gemeente:

- Maandelijks opdrachtgever-opdrachtnemer-overleg op strategisch niveau.
- Maandelijks managementoverleg op tactisch niveau met het MT.
- Kwartaaloverleg met betrekking tot financiën.
- Kwartaaloverleg over facilitaire zaken (o.a. huisvesting en ICT).

Sturingsmechanismen:

- Maandelijkse monitor en kwartaalrapportages met prestatie-indicatoren.
- Afstemmen strategische prioriteiten op basis van de stuurinformatie.

Middels een gezamenlijk assessment zijn de belangrijke risico's in kaart gebracht en zijn mitigerende maatregelen gedefinieerd

Op basis van interviews met de gemeente Zaanstad, inspiratiegemeenten, aanbieders en een werkbijeenkomst met het kernteam van de gemeente Zaanstad, zijn risico's bij de overgang naar een stichting en maatregelen om deze te mitigeren, in kaart gebracht. Hieronder worden de belangrijkste risico's en maatregelen benoemd:

- Voldoende gekwalificeerd personeel: Dit betreft risico's zoals het verlies van kennis en expertise door het wegtrekken van het huidig personeel en het niet vinden van juiste nieuwe mensen voor de invulling van de functies van bestuurder en ander stafposities. Maatregelen om deze risico's te mitigeren zijn a) het aanbieden van arbeidsvoorwaarden vergelijkbaar met huidige arbeidsvoorwaarden voor het behoud van personeel; b) vooraf voldoende tijd nemen om het huidig personeel, de OR en vakbonden mee te nemen in de verandering; en c) het bieden van een goed toekomstperspectief met voldoende inhoudelijke bewegingsruimte.
- Dienstverlening van onvoldoende kwaliteit: Dit betreft risico's zoals onvoldoende helderheid in de taakverdeling tussen de gemeente en de stichting waardoor taken blijven liggen, en verlies van specialistische expertise en langere doorlooptijden doordat bepaalde activiteiten binnen

de keten worden opgeknapt. Maatregelen om deze risico's te mitigeren zijn a) een vooraf vastgestelde governance en uitgewerkte rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling inclusief overlegvormen en escalatie-routes; b) periodiek overleg en samenwerkingsafspraken met de keten over overdracht en consultatie; en c) het monitoren van doorlooptijden.

- Kostenoverschrijdingen: Dit betreft met name het risico van kostenoverschrijdingen op het hele jeugddomein als gevolg van een groot aantal doorverwijzingen naar de tweede lijn. Daarnaast is het mogelijk dat kosten die de stichting zelf maakt, normen overschrijden. Maatregelen om deze risico's te mitigeren zijn a) monitoren van de prestatie van de stichting middels indicatoren als het aantal doorverwijzingen; b) vooraf afspraken maken over streefwaarden en het vormgeven van de prestatiedialoog; en c) een goede inrichting van de financiële functie van de stichting.
- Implementatieproces onvoldoende (tijdig) afgerond: Dit betreft het risico dat er onvoldoende tijd en aandacht is om zowel het implementatieproces goed uit te voeren als de continuïteit van de dienstverlening en lopende innovatieprojecten te borgen. Dit risico kan het best gemitigeerd worden door het goed voorbereiden en tijdig aanvangen van de implementatie middels het tijdig aanstellen van een programmamanager en het beschikbaar bestellen van een voldoende budget.

De overgang naar de stichting vraagt om zorgvuldig vervolgonderzoek

Uit de implementatierisico's blijkt dat de overgang naar de stichting om een zorgvuldig proces vraagt. Bij tijdige besluitvorming kan het komende jaar worden benut voor de voorbereiding en het uitwerken van thema's die in deze rapportage zijn beschreven: de governance, rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, overleggen, sturingsmechanismen en maatregelen om risico's te mitigeren. Daarbij is het belangrijk te borgen of de juiste beweging ontstaat niet alleen op het gebied van toegang en eerstelijns jeugdhulp, maar ook breder in de uitvoering van de gehele jeugdhulpketen.



1. Inleiding en onderzoekaanpak

Gemeente Zaanstad wil een advies voor de oprichting, inrichting en besturing van de stichting voor Stedelijke Toegang Jeugdhulp

Achtergrond en aanleiding

In de aanloop naar de decentralisatie, is Zaanstad in een vroeg stadium begonnen met de ontwikkeling van een nieuwe inrichting van het Sociaal Domein. De gemeente heeft in het kader van de transformatie ingezet op wijkgericht werken met zes wijkgerichte Jeugdteams belegd bij vier Jeugdhulpaanbieders. Ieder Jeugdteam is verantwoordelijk voor een eigen wijk. De Jeugdteams bieden lichte hulp en ondersteuning (eerstelijns Jeugdhulp). Daarvoor werken de teams intensief samen met de professionals van de zogenaamde 'basisvoorzieningen' (onderwijs, huisartsen, Sociale Wijkteams en Centrum Jong).

De organisaties GGD Zaanstreek-Waterland (hierna afgekort tot GGD), Stichting Levvel (hierna Levvel genoemd), Youz en Jeugdbescherming Regio Amsterdam (hierna afgekort tot JBRA) zijn de hoofdaannemers van de Jeugdteams.

In 2018 heeft de gemeente het functioneren van de Jeugdteams geëvalueerd. De evaluatie gaf aanleiding voor het doorontwikkelen van de teams. Vanaf 2020 wordt toegewerkt naar één Stedelijk Jeugdteam met een eenduidige werkwijze. Dit Stedelijk Jeugdteam heeft als de huidige teams een eerstelijns functie voor Jeugdhulp, en is verantwoordelijk voor doorverwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp met behoud van regie.

Vanaf 2022 is de gemeente voornemens de werkzaamheden van het Stedelijk Jeugdteam te laten uitvoeren door één organisatie. De gemeente Zaanstad heeft verschillende constructen onderzocht waarbinnen deze partij de werkzaamheden moet gaan uitvoeren. Hieruit is een ambtelijk advies uitgebracht waarin de voorkeur is uitgesproken voor een stichting. Middels een zogenaamde 'gecontroleerde uitvoering' wil de gemeente grip uitoefenen op de uitvoering.*

Vraagstelling en doel

Bij het oprichten en inrichten van deze stichting is het van belang concrete invulling te geven aan het begrip 'gecontroleerde uitvoering'. Dit betreft de wijze waarop de rol van de gemeente Zaanstad wordt ingevuld met als doel op een effectieve wijze toezicht te houden op de uitvoering van de werkzaamheden door de stichting. In dit kader vraagt de directie van de gemeente Zaanstad zich af hoe zij het beste toezicht kan houden op de stichting, hoe de sturing naar de stichting het beste ingericht kan worden, binnen welke bandbreedte dit moet gebeuren, en welke risico's er zijn en hoe deze het beste beperkt kunnen worden.

De gemeente heeft aan KPMG gevraagd om op hoofdlijnen te adviseren over de inrichting en sturing van de stichting, en daarbij antwoord te geven op de volgende vragen:

- Hoe kan de directie van de gemeente Zaanstad het beste toezicht houden op de stichting (bijv. met welke rollen en kpi's)?
- Hoe kan de besturing van de stichting het beste ingericht worden en binnen welke bandbreedte?
- Welke risico's hangen samen met de inrichting en oprichting van deze stichting en wat zijn passende mitigerende maatregelen?
- Wat is het advies op het gebied van financiën, bijv. ingeschatte kosten voor oprichting en overhead?
- Hoe worden inhoudelijke en financiële doelen op de meest optimale wijze bereikt?

Dit adviesrapport geeft antwoord op de bovenstaande vragen.

Bronnen : [Advies doorontwikkeling jeugdhulp vanaf 2020](#), [B&W-voorstel en besluitnota 19-03-2019 Doorontwikkeling jeugdhulp vanaf 2020](#), [Raadsinformatiebrief 19-11-2019 Update doorontwikkeling jeugdteams](#), [Raadsinformatiebrief 18-08-2020 Doorontwikkeling Jeugdteams](#)

Inzichten zijn opgedaan op basis van interviews met de gemeente Zaanstad, aanbieders en referentiegemeenten, en bijeenkomsten met een kerngroep

Onderzoekaankpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de onderzoeksactiviteiten gestructureerd in vier fasen. Tijdens de eerste fase stonden de kick-off van het project, documentenanalyse, en het opstellen van alternatieven en een afwegingskader centraal. Tijdens fase 2 zijn er interviews met de gemeente Zaanstad, Jeugdteamaanbieders, en andere gemeenten uitgevoerd. In fase 3 zijn de alternatieven gewogen met behulp van het afwegingskader en is de risk-assessment uitgevoerd. In fase 4 is het voorkeursscenario verder uitgewerkt en zijn de resultaten van het onderzoek gebundeld in deze rapportage.

Fase 1: Kick-off, documentenanalyse en opstellen alternatieven en afwegingskader

In fase 1 is samen met de kerngroep van de gemeente het plan van aanpak voor de opdracht vastgesteld. Tijdens de eerste werkbijeenkomst met opdrachtgever en de kerngroep zijn het plan van aanpak en de planning afgestemd. Ook is een aantal inhoudelijke uitgangspunten bepaald. Vervolgens is er een documentenanalyse uitgevoerd van de stukken van de gemeente Zaanstad, de Jeugdteamaanbieders en referentiegemeenten. In bijlage B is een volledige lijst van bestudeerde bronnen opgenomen. Op basis van de documentanalyse is een eerste schets gemaakt van alternatieven voor de governance van de stichting en het afwegingskader waarlangs deze worden gewogen. Deze schets is voorgelegd aan de gemeente Zaanstad.

Fase 2: Interviews met de gemeente Zaanstad, Jeugdteamaanbieders en andere gemeenten

In fase 2 is input opgehaald middels interviews met medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente Zaanstad, medewerkers van de vier Jeugdteamaanbieders en medewerkers van andere referentiegemeenten (met een stichting). Onderwerpen die centraal stonden

tijdens de interviews waren o.a. het begrip 'gecontroleerde uitvoering', de huidige ervaring van de Jeugdteams, de samenwerking tussen gemeente en Jeugdteamaanbieders, de overwegingen van de gemeente voor een stichting, de gewenste inrichting en sturing van een stichting, risico's en mitigerende maatregelen, en sturingsmechanismen zoals prestatie-indicatoren. In totaal zijn er 20 interviews gehouden van één uur. In bijlage A is een lijst van geïnterviewden opgenomen (inclusief organisatie en functie).

Fase 3: Weging alternatieven met afwegingskader en risk-assessment

In fase 3 zijn de alternatieven en het afwegingskader op basis van de inzichten uit de interviews aangescherpt. Vervolgens zijn de alternatieven samen met de kerngroep gewogen langs het afwegingskader, en is een risk-assessment uitgevoerd. De input is gebruikt om op basis van alle verzamelde inzichten, documentenanalyse, interviews, kerngroep-bijeenkomsten, en eigen ervaring van KPMG met soortgelijke trajecten, een voorkeursscenario vast te stellen.

Fase 4: Uitwerken voorkeursscenario en opstellen rapportage

In fase 4 zijn voor het voorkeursscenario een aantal zaken verder uitgewerkt: de inrichting van de stichting, de relatie tussen de gemeente en de stichting inclusief bijbehorende overlegvormen en sturingsmechanismen, risico's en mitigerende maatregelen. Ook hier is gebruikgemaakt van de inzichten vanuit documentenanalyse, interviews, kerngroepbijeenkomsten, en de eigen ervaring van KPMG met soortgelijke trajecten. Vervolgens is de rapportage opgesteld door alle resultaten vanuit eerdere fasen te bundelen. De belangrijkste conclusies van het conceptrapport zijn besproken met de kerngroep van de gemeente Zaanstad. Naar aanleiding van deze bespreking zijn conclusies aangescherpt.

Leeswijzer

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie van de Jeugdteams in de gemeente Zaanstad beschreven. Daarbij worden tevens conclusies vanuit de evaluatie van het construct en plannen om Jeugdteams onder te brengen in een stichting, benoemd. Hoofdstuk 3 schetst het kader van de rapportage. In dit hoofdstuk worden alternatieven van de gemeente om haar rol in te vullen en afwegingscriteria om deze alternatieven te wegen, uiteengezet. Verder geeft hoofdstuk 3 inzicht in huidige situatie van de Jeugdteams in de gemeente Zaanstad, geleerde lessen en wensen voor het Stedelijke Jeugdteam en de oprichting van een stichting. Hoofdstuk 4 beschrijft de inrichting van Jeugdhulp en geleerde lessen bij drie referentiegemeenten. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van een weging van de alternatieven langs het afwegingskader het voorkeursalternatief voor de gemeente Zaanstad bepaald. In hoofdstuk 6 worden de inrichting en sturingsmechanismen van het voorkeursalternatief verder uitgewerkt. Ten slotte worden de belangrijkste risico's en mitigerende maatregelen die een rol spelen bij de overgang naar een stichting, besproken in hoofdstuk 7. De bijlagen bevatten (A) een lijst met geïnterviewde personen (inclusief organisatie en functie), (B) een lijst met geraadpleegde bronnen, (C) een uitwerking van mogelijke overlegstructuren, (D) een lijst met mogelijke te hanteren kpi's en (E) een volledige lijst van de geïnventariseerde risico's en mitigerende maatregelen.



2. Evaluatie huidige situatie Jeugdteams

Versnippering van zes wijkteams over vier aanbieders zorgt voor suboptimale samenwerking en eenduidigheid

Zaanstad kent zes wijkgerichte Jeugdteams met vier hoofdaanemers

De gemeente Zaanstad heeft sinds de decentralisatie de Jeugdhulp ingericht met zes wijkgerichte Jeugdteams uitgevoerd door vier Jeugdhulpaanbieders. Deze vier aanbieders hebben ieder een andere expertise (jeugdhulp, preventie, GGZ en jeugdbescherming) en hebben ieder een eigen wijk toegewezen gekregen. De gemeente Zaanstad formuleert haar missie voor de Jeugdhulp als volgt:

Als gemeente willen we dat alle jeugdigen in hun eigen omgeving ontwikkelen. We zetten in op een goede samenwerking met alle partners die daar een bijdrage aan leveren. Waarbij we zelfredzaamheid het belangrijkste vinden maar hulp en ondersteuning bieden. Met inwoners, jeugdigen, hulpverleners en gemeente kijken we samen wat er nodig is om een gelijke startpositie te hebben. Waarbij we samen bouwen aan een toegankelijk en houdbaar jeugdhulpstelsel.

Huidige uitvoering van Jeugdhulp door teams niet optimaal: Gebrek aan eenduidigheid, samenwerking en hoog aantal doorverwijzingen

De gemeente heeft het opgestarte systeem van de Jeugdhulp in 2018 geëvalueerd. Hoofdconclusies van de evaluatie waren*:

- Er is geen eenduidig beeld van het aanbod vanuit de Jeugdteams dat voor alle ketenpartijen om de teams heen herkenbaar is.
- De samenwerking tussen Jeugdteams en andere partners in het netwerk van de Jeugdhulp komt nog onvoldoende tot stand;
- De constructie met een concurrerende werking van de verschillende hoofdaanemers helpt niet mee om de teams te organiseren vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Er is een toename zichtbaar in het aantal indicaties per huishouden, zowel in de eerstelijns Jeugdhulp als in doorverwijzing naar specialistische Jeugdzorg.

Conclusies zijn het gevolg van de uitvoering met verschillende aanbieders met ieder een eigen expertise.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat Jeugdteams over de jaren een te breed takenpakket hebben gekregen. Verantwoordelijkheden zijn toegenomen door:

- 1) intensivering van de problematiek;
- 2) toename van (drang)taken vanuit Gecertificeerde Instellingen (GI's);
- 3) krapte in budgetten, budgetplafonds en wachttijden bij de tweedelijns Jeugdhulpaanbieders, hierdoor blijven sommige cliënten (noodgedwongen) in de eerstelijns Jeugdhulp. Als gevolg hiervan neemt de druk op de Jeugdteams toe. Deze druk leidt er mogelijk toe dat sommige cliëntgroepen relatief snel worden doorverwezen naar de tweedelijns Jeugdhulp. De Jeugdteams hebben namelijk een toegangsfunctie en mogen indiceren. De gemeente geeft geen prikkel om (onnodige) verwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp te voorkomen.

De gemeente streeft naar een integrale aanpak door de Jeugdteams en meer samenwerking met de Sociale Wijkteams

De gemeente Zaanstad streeft naar een integrale aanpak: één gezin, één plan. Hierbij is het belangrijk dat het Jeugdteam niet alleen focust op het kind, maar breder kijkt en zich richt op het hele gezin. Naast de Jeugdteams bestaan er ook Sociale Wijkteams die zich richten op volwassenen en vragen oppakken rondom zorg, maatschappelijke ondersteuning en werk. De gemeente ziet graag dat de Sociale Wijkteams en de Jeugdteams nauw optrekken. Zaanstad ziet dus niet alleen ruimte voor meer samenwerking tussen de Jeugdteams, maar ook met de Sociale Wijkteams.

De evaluatie van de Jeugdteams in 2018 gaf aanleiding voor het doorontwikkelen van de Jeugdteams. Vanaf 2020 is de opdracht gegeven aan de aanbieders om hun werkprocessen meer op elkaar af te stemmen en toe te werken naar één Stedelijk Jeugdteam. Als onderdeel hiervan zijn vanuit Levell en de GGD twee managers aangesteld om hier leiding aan te geven.

Met de vorming van één Stedelijk Jeugdteam zijn goede stappen gezet naar meer samenwerking tussen de aanbieders en uniformering van werkprocessen

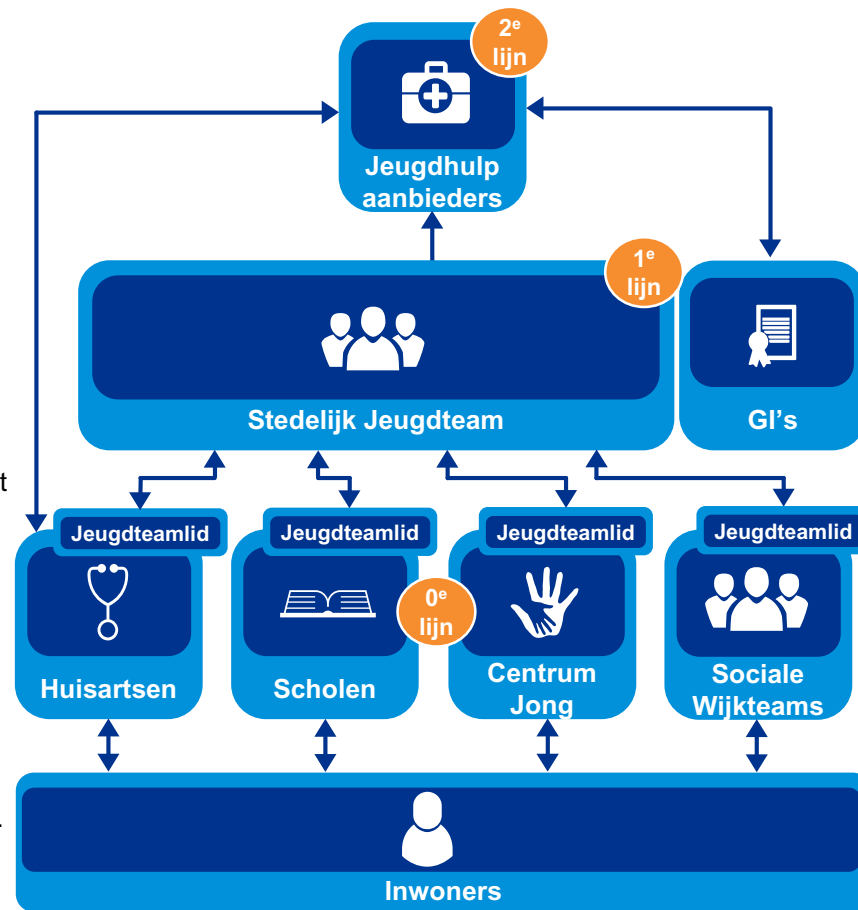
Zaanstad is sinds dit jaar gestart met één Stedelijk Jeugdteam om knelpunten in de uitvoering weg te nemen

Sinds dit jaar werkt Zaanstad met één Stedelijk Jeugdteam. De contracten met de vier aanbieders zijn hierbij verlengd tot 1 januari 2021. Het Stedelijk Team heeft een eerste lijns functie voor Jeugdhulp achter de huidige Jeugdteams en is verantwoordelijk voor doorverwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp met behoud van regie. Doelstelling van de overgang van zes wijkteams naar één Stedelijk Jeugdteam, is processen van de verschillende teams te stroomlijnen en samenwerking tussen teams te verstevigen. Hiertoe hebben de volgende veranderingen plaatsgevonden sinds 1 januari 2020:

- Verplaatsing van toegang tot het Jeugdteam. Inwoners kunnen niet meer direct bij het Jeugdteam als locatie binnenstappen maar komen in contact met de professionals van het Stedelijk Jeugdteam op andere locaties in de stad: op school, bij de huisarts, Centrum Jong en Sociale Wijkteams.
- Flexibeler kunnen inzetten van expertise, omdat men alle expertise in huis heeft. Bovendien maakt het werken met één team eenduidige sturing en samenwerking met andere partijen gemakkelijker.
- De overgang naar één team en één heldere werkwijze, waardoor het aanbod van Jeugdhulp in de gemeente elkaar niet overlapt.
- Het formuleren van een smallere opdracht voor de Jeugdteams en bredere opdracht voor Centrum Jong en Sociale Wijkteams op het gebied van preventie. Primaire en secundaire preventie – vaak collectief ingezet – wordt belegd bij Centrum Jong en Sociale Wijkteams. Jeugdteams richten zich op het bieden van (preventieve) hulp aan jongeren met problemen – vaak individueel ingezet – zodat het niet erger wordt (tertiaire preventie). Daarnaast hebben Jeugdteams een preventieve taak in de samenwerking met het voorliggend veld en het opleiden van medewerkers in dit veld.

Figuur 1 geeft schematisch de organisatie van het Zaanse Jeugddomein weer.

In interviews komt naar voren dat er belangrijke voortgang is geboekt op het gebied van de uniformering van werkprocessen en samenwerking. Verdere uniformering en integratie wordt echter belemmerd door het werken met vier partijen met vier verschillende contracten en begrotingen.



Figuur 1: Organisatie van het veld in de Jeugdhulp

Efficiënte, flexibele en gecontroleerde uitvoering van een Stedelijk Jeugdteam in een stichting

Construct voor de Jeugdteams in Zaanstad is geëvolueerd van een pure opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie naar een partnership

De gemeente heeft er bij de decentralisatie van taken vanuit de Jeugdwet voor gekozen om eerstelijns Jeugdhulp en de toegang naar meer specialistische (tweedelijns) Jeugdhulp niet zelf uit te voeren. De gemeente vertrouwt op de expertise en kennis van aanbieders Jeugdteams in Zaanstad. Vanuit die gedachte is de dienst tot en met 2021 aanbesteed en overgelaten aan marktpartijen. Desalniettemin is de rol van de gemeente en de relatie met de Jeugdteamaanbieders de afgelopen jaren doorontwikkeld.

Aanvankelijk stond de gemeente meer op afstand en was de relatie tussen gemeente en Jeugdteamaanbieders meer een pure opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. De afgelopen jaren is de gemeente van positie verschoven, en speelt zij een grotere rol in hoe de dienst wordt uitgevoerd.

Meer en meer is er sprake van een partnership tussen beide partijen. Zo wordt veel geïnvesteerd in samenwerking en vindt frequente afstemming plaats op verschillende niveaus. De Jeugdhulpaanbieders ervaren het als positief om nauwer op te trekken met de gemeente. Ze vinden over het algemeen dat de gemeente niet alleen moet agenderen, maar ook helder moet zijn wat betreft de inhoud van de opdracht.

De grotere rol van de gemeente heeft niet slechts positieve kanten. Het brengt ook rolonduidelijkheid met zich mee. Het is voor de gemeente vaak zoeken wanneer zij welke rol pakt / moet pakken. Waar ze soms invloed wil uitoefenen op de inhoud, uitvoering en werkprocessen, is het vervolgens lastig om weer terug te stappen in de (zakelijke) opdrachtgeverrol.

Daarnaast is voor de Jeugdteamaanbieders vaak onduidelijk hoe deze rollen binnen de gemeente worden ingevuld. Zij hebben met veel verschillende ambtenaren van de gemeente contact. Een gestructureerde afstemming met accounthouders en duidelijke overlegstructuren biedt uitkomst.

Zaanstad wil toe naar een construct waarmee de gemeente formeel meer invloed heeft op het 'hoe' dan nu het geval is

Na enkele jaren met het huidige construct merkt de gemeente dat de aanbestedingsvorm beperkte inhoudelijke en financiële grip toelaat op de uitvoering van de Jeugdteams. Daarnaast ziet ze dat de Jeugdhulpaanbieders, binnen de aanbestede opdracht, personeel van elkaar inhuren om hun Jeugdteams draaiende te houden. Dit gaat gepaard met hoge kosten.

De gemeente wil daarom een gecontroleerde uitvoering van de Stedelijke Toegang Jeugdhulp in één stichting vormgeven. Ze wil daarbij gebruikmaken van de kennis en expertise van de huidige aanbieders, en deze partijen betrekken bij deze taak. Zaanstad wil daarbij invloed uitoefenen op het 'wat' én op het 'hoe' van de stichting.

Een stichting kan verschillend worden ingericht. Ook kunnen de verhouding met de gemeente, de rol van de gemeente en sturing vanuit de gemeente verschillend worden vormgeven. De invulling van de inrichting van de stichting en de rol van de gemeente vraagt daarom om nadere uitwerking. Op de volgende pagina's geven we antwoord op de volgende vragen:

- Hoe kan het best invulling gegeven worden aan de rollen van de gemeenteraad, het college van bestuur en ambtelijk apparaat?
- Hoe vertalen deze rollen zich in de wijze waarop de verschillende gremia binnen de stichting – directie, bestuur en adviesraad – worden ingericht?
- Welke stuurmechanismen zoals bijvoorbeeld prestatie-indicatoren kunnen worden ingezet voor een effectieve sturing van de opdrachtgever?



3. Alternatieven en afwegingskader

Er zijn verschillende alternatieven voor de gemeente om haar rol naar de stichting in te vullen

De gemeente heeft de wettelijke taak de inhoud van de te verlenen Jeugdhulp te bepalen

De rol die de gemeente kan vervullen binnen de nieuw op te richten stichting kan worden onderscheiden in twee elementen:

- Het 'wat'-element: hierbij wordt de inhoud van de te verlenen Jeugdhulp bepaald.
- Het 'hoe'-element: hierbij wordt de wijze bepaald waarop de dienstverlening wordt uitgevoerd.

De gemeente heeft een wettelijke taak om het 'wat'-element in te vullen. Dit betekent dat de gemeente de inhoud van opdracht aan de stichting definieert, de kaders bepaalt waarbinnen deze opdracht uitgevoerd moet worden, en de ontwikkelingen van haar taak monitort en eventueel vertaalt naar noodzakelijke aanpassingen. Wanneer we kijken naar de verschillende invullingen van de rol van de gemeente, zal het 'wat'-element geen rol spelen bij het maken van onderscheid tussen alternatieven. Wel is het van belang om bij de inrichting van de stichting na te denken over het invullen de rol van de gemeente om te sturen op het 'wat'.

Het 'hoe'-element kan door de gemeente verschillend worden ingevuld. Dit wordt hierna besproken.

De wijze waarop de gemeente invloed uitoefent op hoe de dienstverlening verschillend kan worden ingevuld

De gemeente kan op verschillende wijzen haar rol invullen op het 'hoe'-element. Deze verschillende rollen zijn vertaald naar alternatieven die hierna worden toegelicht. De alternatieven verschillen in de mate waarin de gemeente invloed uitoefent op hoe de dienstverlening wordt uitgevoerd. Daarbij wordt de minste invloed uitgeoefend in alternatief 1 en de meeste invloed in alternatief 4. In de alternatieven wordt de rol van de gemeente steeds uitgebreid: alternatief 2 omvat meer dan de rol van alternatief 1, etc.

De alternatieven worden hierna toegelicht:

- (1) Opdrachtgever-opdrachtnemer: De gemeente vervult in dit alternatief slechts de 'wat'-rol. De 'hoe'-rol ligt volledig bij de stichting.
- (2) Toezicht: De gemeente toetst in dit alternatief vooraf op hoofdlijnen op het 'hoe', maar laat de stichting zelf aan zet om het 'hoe' in te vullen. Vooraf worden strategische plannen van de stichting per toetsing voorgelegd aan de gemeente, vervolgens wordt er gemonitord en eventueel bijgestuurd indien de uitvoering buiten de gestelde kaders plaatsvindt. Te onderscheiden zijn hierbij financiële en inhoudelijke kaders. Het monitoren en toetsen achteraf kan plaatsvinden middels rapportages en audits.
- (3) Faciliterend: De gemeente werkt in dit alternatief ook mee aan het 'hoe'. De gemeente doet dit door bij te dragen aan het bevorderen, ondersteunen, en ontwikkelen van werkprocessen. Deze rol kan op verschillende manieren worden ingevuld*:
 - (1) proactief adviseren;
 - (2) actieve deelname in projecten om werkprocessen te verbeteren;
 - (3) mede-opzetten en -inrichten van een leeromgeving;
 - (4) verbinding leggen met aanpalende (relevante) domeinen zoals Werk & Inkomen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening).
- (4) Manager: De gemeente neemt in dit alternatief een sturende rol in bij de stichting, reikend tot aan de werkvloer. De gemeente is actief betrokken bij de tactische besluitvorming en uitvoering. Deze rol kan worden ingevuld door:
 - (1) als gemeente medebepalend te zijn voor benoemen en beoordelen van managers binnen de stichting;
 - (2) ambtenaren die functie van manager in de stichting te laten bekleden.

De alternatieven verschillen in de mate waarop de gemeente invloed uitoefent op strategische en tactische besluitvorming, en innovatie

In lijn met de mate van invloed op het 'hoe', verschilt de betrokkenheid van de gemeente bij besluitvorming tussen alternatieven

In de verschillende alternatieven beschreven op de vorige pagina, verschilt de mate waarin de gemeente invloed uitoefent op 'hoe' de dienstverlening door de stichting wordt ingevuld. In lijn met de mate van invloed, verschilt ook de betrokkenheid van de gemeente bij de besluitvorming in de stichting. In de tabel hieronder wordt weergegeven hoe de gemeente betrokken is bij de strategische en tactische besluitvorming, en het vormgeven van innovatie. Uit deze tabel wordt zichtbaar dat in het eerste alternatief waar de gemeente de opdrachtgeversrol vervult, de gemeente op afstand staat en niet vooraf stuurt. In het tweede alternatief waar de gemeente de toezichthoudende rol

inneemt, is de gemeente altijd achteraf betrokken bij besluiten, én is vooraf betrokken bij het bepalen van de strategie van de stichting. In het derde alternatief is de gemeente waar ze de rol van medeontwikkelaar vervult, tevens actief betrokken bij het vormgeven van innovatie. Daarnaast neemt de gemeente een adviserende rol in bij de tactische besluitvorming. Het laatste en vierde alternatief, waarbij de gemeente de rol van manager inneemt, reikt het meest ver. In dit alternatief is de gemeente zowel vooraf als achteraf actief betrokken bij alle vormen van besluitvorming, strategisch, tactisch en t.a.v. innovatie.

Legenda:
Veel ●
Geen ○

Alternatief	Invloed op rollen		Betrokkenheid bij besluitvorming		
	'Wat'	'Hoe'	Strategische besluitvorming	Tactische besluitvorming	Afdwingen innovatie/ samenwerking
1 Gemeente is primair opdrachtgever	●	○	— Achteraf betrokken	— Niet betrokken	— Niet betrokken
2 Gemeente is opdrachtgever en toezichthouder	●	◐	— Vooraf en achteraf actief betrokken	— Achteraf betrokken	— Achteraf betrokken
3 Gemeente is opdrachtgever, toezichthouder en medeontwikkelaar	●	◑	— Vooraf en achteraf actief Betrokken	— Adviserend	— Vooraf en achteraf actief betrokken
4 Gemeente is opdrachtgever, toezichthouder en manager	●	●	— Vooraf en achteraf actief betrokken	— Vooraf en achteraf actief betrokken	— Vooraf en achteraf actief betrokken

Om een goede vergelijking te maken tussen verschillende alternatieven worden alternatieven gewogen langs een afwegingskader

Een afwegingskader bevat de belangrijkste criteria om te bepalen hoe passend alternatieven zijn voor de stichting

Om een keuze te kunnen maken voor één van de alternatieven, is het nodig om de alternatieven te vergelijken en te wegen. Er zijn verschillende criteria te bedenken die belangrijk zijn bij het maken van deze vergelijking. Om een gebalanceerde vergelijking te kunnen maken, is het nodig te prioriteren in welke punten van belang zijn voor een goede uitvoering. De belangrijkste criteria volgend uit deze prioritering, zijn gevat in een afwegingskader. Op basis van dit kader volgt welk alternatief het meest passend is voor de gemeente Zaanstad. Het kader bevat de volgende criteria:

- (1) Gewenste rol: Dit criterium gaat over hoe goed de gemeente in staat is de gewenste rol uit te voeren die is voortgekomen uit evaluatie van de huidige wijze van uitvoering. Op basis van deze evaluatie heeft de gemeente aangegeven betrokken te willen worden bij de volgende verbeteringen:
 - uniformering en innovatie van werkprocessen;
 - beheersing van de uitvoering van kosten, en dan met name kosten vanuit doorverwijzing naar de tweedelijns Jeugdhulp;
 - sturing op besteding van financiële middelen, en dan met name de allocatie van middelen naar innovatieprojecten.
- (2) Complexiteit: Dit criterium gaat over de mate van complexiteit binnen het betreffende alternatief. Of, anders gesteld, hoe goed is het mogelijk voor de gemeente om een heldere afgebakende verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheid te maken? Onduidelijkheid in deze verdeling zorgt voor discussie over mandaat bij besluiten en wie de uitvoering oppakt.
- (3) Sturing op effectiviteit: Dit criterium gaat over hoe goed de gemeente binnen het alternatief in staat is te sturen op de periodieke planning- en controlprocessen (inhoudelijke en financiële sturing). Voor een goede sturing is het volgende nodig:

- een duidelijke scheiding tussen rollen, taken en verantwoordelijkheden van de beoordelaar en de beoordeelde. Daarbij is een potentiële valkuil een vermenging van rollen;
- een duidelijke definitie van de prestatiegebieden;
- een accurate wijze van de meting op deze gebieden.

De alternatieven verschillen op het eerste punt. De sturing op effectiviteit vindt op meerdere niveaus plaats:

- binnen de gemeente: tussen de gemeenteraad en het college B&W;
 - tussen de gemeente en de stichting;
 - binnen de stichting: tussen de directie en het management.
- (4) Kosteneffectiviteit: Dit criterium gaat over hoe goed de gemeente binnen het alternatief in staat is om kosten te beheersen. Hierbij kan gekeken worden naar:
 - de omvang van de kosten vanuit doorverwijzing naar de tweedelijns Jeugdhulp;
 - efficiëntie en doelmatigheid van de inrichting van overheiddiensten.
 - (5) Risicomanagement: Dit criterium gaat over hoe goed de gemeente binnen het alternatief in staat is om risico's effectief te beheersen. Daarin kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende risico's:
 - Inhoudelijke risico's: risico's die effect hebben op het resultaat van de taakuitvoering, zoals het risico op incidenten.
 - Financiële risico's van kostenoverschrijdingen: deze kunnen leiden tot hogere gemeentelijke kosten of negatief vermogen bij de stichting.
 - Personele risico's: het risico op onvoldoende gekwalificeerd en deskundig personeel binnen de stichting.
- Verderop in het rapport worden deze risico's uitgewerkt waarbij er aandacht is voor de wijze waarop de risico's kunnen worden gemitigeerd.



4. Ervaringen bij andere gemeenten

Inspiratie vanuit andere gemeenten bij oprichting van een stichting voor de uitvoer van de (eerstelijns) Jeugdhulp

Bij de decentralisatie hebben gemeenten verschillende keuzes bij het inrichten van eerstelijns Jeugdhulp en de rol van de gemeente hierin

Gedurende de afgelopen jaren heeft iedere gemeente te maken gehad met het vraagstuk op het gebied van de organisatie van de Jeugdhulp. Hierbij hebben gemeenten verschillende keuzes gemaakt voor de inrichting van het landschap, samenwerkingsvormen, sturing en bekostiging. Dit heeft bij sommige gemeenten bijvoorbeeld geleid tot de keuze voor een stichting voor de (eerstelijns) Jeugdhulp en/of toegang. Met betrekking tot een stichting zijn er tussen gemeenten verschillen zichtbaar in de afbakening van de werkzaamheden van de stichting (van preventie tot toegang tot eerstelijns of tweedelijns Jeugdhulp) en de rol van de gemeente (op afstand vs. dichtbij).

Inspiratie uit aansprekende praktijkvoorbeelden

Door middel van gesprekken met drie andere gemeenten en twee uitvoerende stichtingen, is georiënteerd op verschillende manieren van inrichting en besturing van de stichting. Gemeenten zijn zo geselecteerd dat het brede palet aan opties voor de invulling van de rol van de gemeente ten opzichte van de stichting verkend is. Hieronder worden de praktijkvoorbeelden kort toegelicht*.

- **Gemeente Amsterdam:** De gemeente Amsterdam heeft in 2019 de joint venture Ouder en Kind Teams (OKT) met 23 aanbieders omgezet in een stichting. De belangrijkste redenen hiervoor waren het verlagen van de complexiteit in de uitvoering en overheadkosten. De stichting is verantwoordelijk voor de toegang en het verlenen van nulde en eerstelijns Jeugdhulp. De gemeente onderhoudt met de stichting een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.
- **Gemeente Eindhoven:** De gemeente Eindhoven heeft in 2015 de stichting WIJeindhoven. De stichting is verantwoordelijk voor het verlenen van eerstelijns Jeugdhulp, doet triage en geeft op basis hiervan advies aan de gemeente over de toegang.

- Om kosten van de tweedelijns Jeugdhulp te beheersen, zijn sinds 2019 de indicatiestelling en de administratieve afhandeling belegd bij de gemeente. De gemeente houdt hiermee actief toezicht, en ondersteunt de stichting bij inhoudelijke ontwikkelingen.
- **Gemeente Den Bosch:** De gemeente Den Bosch heeft de preventie en toeleiding van de Jeugdhulp samengebracht in coöperatie KOO. In deze coöperatie zitten maatschappelijke en welzijnsorganisaties samen met de teams toegang & regie van de gemeente als gelijkwaardige partners. De gemeente heeft de eerstelijns Jeugdhulp en de toegang naar tweedelijns Jeugdhulp, geïnsourcet. Hierdoor heeft de gemeente een grote rol bij de uitvoering van de dienstverlening.

Op de volgende pagina's wordt de inrichting en besturing van eerstelijns Jeugdhulp in de drie andere gemeenten op hoofdlijnen beschreven*. Daarbij worden de volgende zaken besproken:

-  *Waarom is de stichting opgericht?*
-  *Wat is de rol van de gemeente ten opzichte van de stichting?*
-  *Wat zijn de 'lessons learned' van de gemeente (en de stichting)?*
-  *Wat zijn risico's en mitigerende maatregelen bij de overgang?*

Aan het einde van het hoofdstuk wordt concluderend samengevat welke inzichten voor de gemeente Zaanstad, gezien de context van de gemeente, relevant zijn bij het oprichten van een stichting.

Buiten deze drie praktijkvoorbeelden is er meer variatie te vinden in de wijze waarop de organisatie van de Jeugdhulp is ingericht. In samenspraak met de gemeente Zaanstad zijn deze voorbeelden niet verder onderzocht.

Gemeente Amsterdam stuurt als opdrachtgever op de stichting Ouder- en Kindteams, die toegang, nulde- en eerstelijns Jeugdhulp verzorgt



Om complexiteit in uitvoering en overheadkosten te verlagen, heeft de gemeente een stichting opgericht

Gemeente Amsterdam heeft bij de decentralisatie van de uitvoering van de Jeugdwet in 2015, de uitvoering van toegang, nulde- en eerstelijns Jeugdhulp belegd bij Ouder- en Kindteams (OKT), een joint venture met 23 aanbieders.* De OKT zijn per wijk geformeerd. Naar aanleiding van een evaluatie in 2017 van het functioneren van de OKT heeft de gemeenteraad in 2018 besloten de joint venture om te zetten in een stichting. Belangrijke redenen voor de overgang waren:

- (1) versimpeling van de contractrelatie tussen de gemeente en de uitvoerende partij;
- (2) forse besparing op overheadkosten vanuit een versimpeling van overheadprocessen.

Bij de overgang is de organisatie in teams per wijk in tact gebleven.

De huidige OKT heeft zowel generalisten en jeugdpsychologen in dienst. Veel van de hulpvragen die binnenkomen worden door de OKT zelf ingevuld; circa 90% van de hulpvragen die in behandeling worden genomen, blijven binnen de OKT. In het komend jaar worden de activiteiten van de OKT verbreed middels de integratie met de organisatie Samendoen die complexe hulp verleent aan gezinnen. Daarnaast krijgt Amsterdam per april 2021 zeven buurtteams voor volwassenen waar OKT mee gaat samenwerken.



De gemeente stuurt met name op de stichting vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie

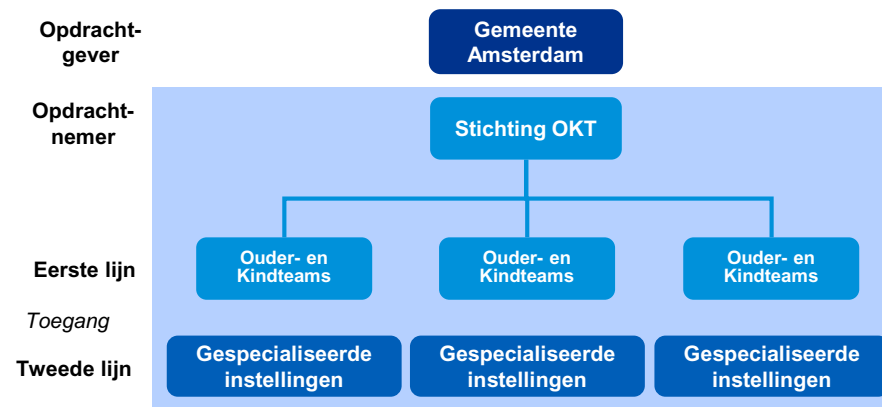
De gemeente stuurt de stichting met name aan vanuit haar opdrachtgeversrol. De gemeente is sterk betrokken bij het bepalen van de inhoud van de dienstverlening en de prioritering van taken. Hiertoe heeft de gemeente een heldere opdracht bestaande uit tien kernpunten geformuleerd. De gemeente staat op afstand als het gaat om hoe de stichting de opdracht van het uitvoeren van de dienstverlening, alsook innovatie, invult.

Ook bij incidenten wordt niet direct ingegrepen door de gemeente.

Concreet wordt hier handen en voeten aan gegeven door:

- (1) op strategisch niveau te prioriteren en agenderen, en inhoudelijke afspraken te maken over te behalen kwaliteit prestatie-indicatoren (kpi's), die vervolgens worden gemonitord; uitkomsten en afwijkingen van streefwaarden geven input voor de prestatiedialoog tussen de gemeente en de stichting;
- (2) de financiële sturing vorm te geven via een lumpsumbudget, en geen onderscheid te maken in financiering voor de verschillende taken die de stichting uitvoert. Daarnaast stuurt de gemeente op financiële kpi's om de totale kosten van Jeugdhulp vanuit de Jeugdwet te beheersen, zoals het percentage doorverwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp.

Hiertoe zijn er twee overleggen tussen de gemeente (inclusief de wethouder) en de stichting ingericht: het prioriteringsoverleg en het begrotingsoverleg. De stichting verwerkt input vanuit deze overleggen naar eigen inzicht in het jaarplan. Hieronder wordt de organisatie van de OKT en de verhouding ten opzichte van de gemeente en de tweede lijn, weergegeven.



Figuur 2: Organisatie van het veld in de Jeugdhulp in Amsterdam

Een duidelijke afgebakende rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling en voldoende afstand dragen bij een zuivere invulling van de opdrachtgeversrol

De stichting heeft een bestuurder en een raad van toezicht (RvT). De bestuurder en de raad van toezicht zijn beide aangesteld door de stichting. Daarbij heeft de gemeente de bevoegdheid de bestuurder te schorsen of te ontslaan. De RvT opereert verder onafhankelijk van de gemeente. De RvT is net als de gemeente betrokken bij het vaststellen van prioriteiten en de begroting.

De gemeente Amsterdam heeft een minimale faciliterende rol. De gemeente verzorgt de huisvesting van de OKT. ICT wordt door de OKT zelf beheerd.



Voldoende afstand en een duidelijke rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling zijn nodig om als gemeente de opdrachtgeversrol zuiver te kunnen invullen

Het houden van een zekere mate van afstand van de stichting en het hanteren van een duidelijke afbakende rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling wordt als noodzakelijk gezien om de opdrachtgeversrol zuiver te kunnen invullen. Doordat de gemeente zeer beperkt is betrokken bij de wijze waarop de stichting de dienstverlening uitvoert, is de gemeente in staat de stichting aan te spreken op de geleverde prestaties en eventueel in te grijpen met als ultieme maatregel het schorsen of ontslaan van de bestuurder van de stichting.

Belangrijkste succesfactor voor deze opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen gemeente en stichting is de mate van onderling vertrouwen. De gemeente vindt het belangrijk dat het 'hoe' wordt overgelaten aan de professionals en dat hiermee de professionals in hun kracht worden gezet. Op deze manier creëert de gemeente tevens een aantrekkelijke werkomgeving voor professionals.



Om personele risico's te beheersen, is voor de overgang met alle medewerkers gesproken en zijn cao's overgenomen

Medewerkers die werkzaam waren binnen de joint venture zijn overgegaan naar de nieuwe stichting. Om personele risico's te mitigeren, zijn de volgende acties ondernomen:

1. Naast overleggen met de OR en vakbonden, heeft de huidige bestuurder (op dat moment ook manager van de joint venture) met alle medewerkers één-op-één gesproken voorafgaand aan de overgang.
2. Rechten die medewerkers hadden vanuit hun cao ten tijde van de joint venture, zijn overgenomen in de cao's van de stichting middels specifieke secundaire arbeidsvoorwaarden.



Om financiële risico's te beheersen, stuurt de gemeente op kosten vanuit de tweedelijns Jeugdhulp op twee assen

De gemeente stuurt op de tweedelijns Jeugdhulp via twee assen. Enerzijds stuurt de gemeente op het percentage van de hulpvragen die de stichting doorverwijst naar de tweedelijns Jeugdhulp en anderzijds maakt zij budgetafspraken met de tweedelijns aanbieders (momenteel zit Amsterdam in de fase waarin contracten worden opgesteld). Daarbij is het van belang dat de drie betrokken partijen (gemeente, OKT en tweedelijns Jeugdzorg-aanbieders) doelstellingen met betrekking tot het beheersen van kosten vanuit de tweedelijns Jeugdhulp, gezamenlijk vormgeven.

De gemeente Eindhoven is overgegaan van de rol van pure opdrachtgever naar een meer toezichthoudende en faciliterende rol

Om bureaucratie te minimaliseren heeft de gemeente dienstverlening op afstand gezet en in een stichting ondergebracht

De gemeente Eindhoven heeft bij de decentralisatie van de Jeugdwet in 2015, de toegang naar alle wetgeving op het gebied van het Sociaal Domein, waaronder (eerstelijns) Jeugdhulp overgedragen aan de stichting WIJeindhoven.* Overwegingen hiervoor waren:

1. de wens om bureaucratie in de uitvoer te minimaliseren door het op afstand zetten van de uitvoering;
2. de burger zo veel mogelijk centraal te stellen, één gezin, één plan, één regisseur.

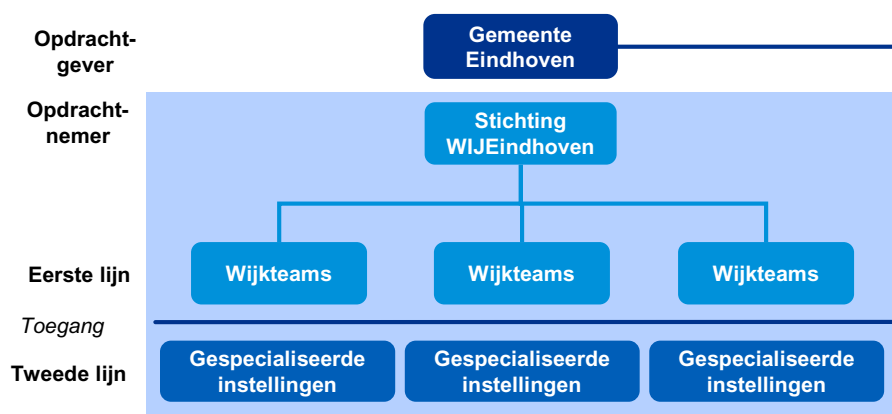
De gemeente stond eerst ver op afstand, maar door beperkte grip heeft ze een toezichtrol naar zich toegetrokken

De stichting WIJeindhoven is in 2015 zonder historie begonnen met o.a. het uitvoeren van toegang en eerstelijns Jeugdhulp met 400 medewerkers. Volgens de gezamenlijke visie van de stichting en de gemeente werden burgers door generalisten thuis aan de keukentafel bevraagd op veertien leefgebieden. Op basis van de triage die hier plaatsvond deed de stichting de indicatiestelling voor de gemeente. De gemeente gaf vervolgens beschikkingen af zonder de indicatiestelling te beoordelen, in lijn met de wens bureaucratie te minimaliseren. Daarbij hanteerde de gemeente voor Jeugdhulp een inspanningsgerichte bekostigingsvariant zonder budgetplafond.

In 2017 ervoer de gemeente dat zij maar beperkt grip had op de kosten vanuit de tweedelijns Jeugdhulp toen er een forse budgetoverschrijding in de domeinen Jeugd en Wmo aan het licht kwam. Dit gaf aanleiding voor de gemeente om het toezicht op de stichting en financiële sturing naar tweedelijns Jeugdhulpaanbieders te verstevigen:

Vanaf 2019 is om deze reden de indicatiestelling voor tweedelijns zorg, belegd bij de gemeente. Daarnaast zijn budgetplafonds ingesteld voor tweedelijns Jeugdhulp, tarieven voor deze hulp verlaagd en maakt de gemeente in de aanbestedingsprocedures voor deze hulp geen gebruik meer van een open inschrijving.

Sinds de gemeente Eindhoven haar toezicht op de stichting verstevigd heeft, heeft de gemeente meer grip op kosten vanuit de tweedelijns zorg. Hieronder wordt de organisatie van WIJeindhoven en de verhouding ten opzichte van de gemeente en de tweede lijn weergegeven.



Figuur 3: Organisatie van het veld in de Jeugdhulp in Eindhoven

Basis voor een goede invulling van op afstand sturende rol van de gemeente is een goede zakelijke relatie en frequente communicatie



Eindhoven heeft nu een faciliterende en backoffice-rol en investeert in de stichting door frequente afstemming

Vanaf 2019 is de rol van de gemeente veranderd naar opdrachtgever en een stevige toezichthouder. Daarbij hebben Jeugdteams een frontoffice-rol (triage) en heeft de gemeente een backoffice-rol (indicatiestelling en afgeven beschikkingen) bij het verzorgen van de toegang naar de tweedelijns zorg. Op de inhoud neemt de gemeente een meer faciliterende rol aan. In de afgelopen jaren is hiertoe de communicatie tussen de gemeente en stichting in frequentie toegenomen. Eens per twee weken vindt een formeel overleg tussen bestuurders plaats. Daarnaast is er iedere maand een overleg op managementniveau.

Sturing door de gemeente middels prestatie-indicatoren

De gemeente stuurt op de stichting middels afgesproken prestatie-indicatoren, zoals het niveau van medewerkers (bijv. SKJ-registratie), klanttevredenheid, wachttijden en doorlooptijden. Resultaten worden ieder kwartaal geëvalueerd. Sinds 2019 heeft WIJ Eindhoven de registratie verbeterd. Hierdoor is de sturing van de gemeente op de stichting verbeterd.



Gerichte sturing nodig om voldoende grip te houden op uitvoer en kosten en om professionele ruimte te kunnen bieden

De gemeente Eindhoven heeft ervaren dat een gemeente die op grote afstand staat, slechts beperkt zicht en grip heeft op de uitvoer en kosten die daarmee gepaard gaan. Het invullen van de toezichthoudende taak vraagt om passende sturingsmechanismen middels de juiste prestatie-indicatoren en prikkels. Daarbij maken ontwikkelingen in het veld het wenselijk prestatie-indicatoren periodiek te evalueren en door te ontwikkelen. Op financieel gebied heeft de gemeente ervaren dat het overdragen van de toegangsfunctie naar tweedelijns Jeugdhulp naar een stichting, te weinig grip geeft op tweedelijns zorgkosten.

Met voldoende toezicht kan de gemeente Eindhoven de stichting loslaten, en inhoudelijke ruimte geven om de kaders voor de dienstverlening in te kleuren.

De basis voor deze rol (waarbij de gemeente enerzijds voldoende grip op de stichting en anderzijds op voldoende afstand van de stichting staat), is een goede zakelijke relatie tussen de stichting en de gemeente op verschillende niveaus (bestuur, management – ambtenaren). Frequente communicatie en een formele vastlegging hiervan in vaste gremia, draagt hieraan bij.



Beheers inhoudelijke risico's door het opstellen van een gezamenlijke visie en het maken van contractuele afspraken

Doelstellingen en de basis voor samenwerking in de keten worden gelegd met het ontwikkelen van één visie met alle betrokken partijen in de keten. De gedeelde visie is nodig om op- en afschalen in de keten op een effectieve, efficiënte, en eenduidige wijze te laten verlopen. Hierin staat een soepel proces van de cliënt, met zo min mogelijk overgangen, centraal.

Belangrijk is om hierbij het takenpakket van wijkteams duidelijk af te bakenen. Het inzetten van frontoffice-medewerkers (generalisten) in de wijk, dichtbij de burger, draagt bij aan voorkomen en tijdig signaleren van hulp- en ondersteuningsvragen. Expertise aan de voorkant is, naast de generalistische inzet, nodig om preventie en toeleiding naar hulp goed vorm te geven. Indien je als gemeente de wijkteams lichte vormen van tweedelijns Jeugdhulp wil laten verlenen (zoals begeleiding), is het nodig dit duidelijk met ketenpartners af te stemmen.

Goede contractuele afspraken zijn belangrijk om de risico's van onvoldoende informatieoverdracht (o.a. data) vanuit de stichting naar de gemeente, te mitigeren.

De gemeente Den Bosch heeft de toegang geïnsourcet, en de nuldelijns Jeugdhulp belegd bij de coöperatie KOO



In de coöperatie KOO werken de teams van de gemeente samen met maatschappelijke partners aan de toeleiding naar eerstelijns hulp

Sinds de decentralisatie in 2015 heeft de gemeente Den Bosch de regisseurrol op zich genomen. Daarbij heeft de gemeente ingezet op het zelfoplossend vermogen en eigen netwerk van de burger en op preventie (nulde lijn). Met de maatschappelijke partners (Farent, MEE en de GGD) is de coöperatie KOO opgericht. KOO is direct toegankelijk voor burgers en geeft informatie en advies op inlooppunten. KOO ondersteunt de burgers bij hulpvragen op het gebied van Jeugd en Wmo, maar ook op gebied van financiën, werk en opleiding en wonen.

Wat betreft de Jeugdhulp is, naast de gemeente, KOO de eerste toegang voor vragen en advies op het gebied van de Jeugdhulp. Indien noodzakelijk kan KOO doorverwijzen naar de Buurteams of naar de gemeente voor het aanvragen van meer gespecialiseerde hulp.

Buurteams ondersteunen ouders en kinderen bij lichtere vormen van hulp, zoals opvoedondersteuning of ondersteuning bij scheidingen.

Ingeval burgers naar de gemeente worden doorverwezen, wordt de indicatie van de hulpvraag door de gemeente gesteld. Hierbij kan de burger op basis van een beschikking worden doorverwezen naar een gespecialiseerde instelling of wordt onder regie van de gemeente eerstelijns Jeugdhulp verleend. Waar passend wordt er integrale hulpverlening (bijvoorbeeld Jeugdhulp in combinatie met schuldhulpverlening) geboden.

De teamleiders van de teams zijn in 2015 door de gemeente in dienst genomen. Medewerkers zijn in eerste instantie gedetacheerd vanuit Jeugdhulpaanbieders, en geleidelijk in dienst gekomen van de gemeente.

De gemeente had als doelstelling de functie van indicatiestelling en het verlenen van eerstelijns Jeugdhulp op termijn weer terug te leggen bij Jeugdhulpaanbieders. De gemeente was echter dusdanig tevreden met de inrichting dat dit niet meer is gebeurd. De inrichting stelt de gemeente in staat goed te sturen op tijdigheid en kosten van hulp.

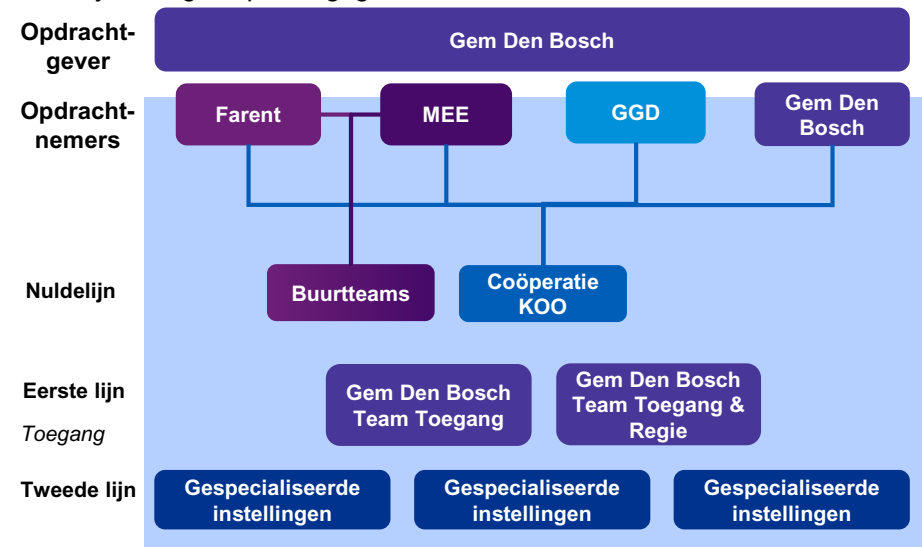


Den Bosch is zowel opdrachtgever als -nemer van de coöperatie

De maatschappelijke organisaties die deelnemen aan KOO en personeel leveren voor de coöperatie werken samen op basis van gelijkwaardigheid. Tweedelijns jeugdpartners participeren niet in de coöperatie waardoor onafhankelijkheid tussen de toeleiding naar en de uitvoering van meer specialistische hulp wordt geborgd.

De gemeente werkt mee in de coöperatie KOO én schrijft de opdracht voor KOO uit. Dit betekent dat de gemeente zowel de opdrachtnemer- als -geversrol inneemt ten opzichte van KOO. Bovendien speelt de gemeente zowel een rol in de frontoffice (trage) via de coöperatie KOO als in de backoffice (toegang naar de tweedelijns Jeugdhulp). Dit maakt dat de gemeente veel grip heeft op de uitvoering en bedrijfsvoering van Jeugdhulp.

Hieronder wordt de relatie tussen KOO, de gemeentelijke teams en de tweedelijns Jeugdhulp weergegeven**.



Figuur 4: Organisatie van het veld in de Jeugdhulp in Eindhoven

*) Bronnen: [Beleidsplan Jeugd 2015 - 2018](#), [Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid Sociaal Domein Gemeente 's Hertogenbosch](#), [Raadsbrief 29-09-2020 Rapport visitatiecommissie financiële beheersbaarheid Sociaal Domein](#), interview met gemeente Den Bosch **) De Buurteams zijn onderdeel van de opdracht basisondersteuning. Zij vallen niet onder een zelfstandige stichting. De medewerkers van Farent en MEE zitten in de Buurteams.

Door transparantie en frequente communicatie met de raad, worden politieke risico's gemitigeerd



Samenwerking in KOO versterkt door het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en taal, en een heldere rol- en taakverdeling

Bij de start van de oprichting van KOO stonden expertise- en cultuurverschillen van partners op de voorgrond. Deze zijn langzamerhand naar de achtergrond verdwenen. Goede gesprekken, de ontwikkeling van een gezamenlijke visie en taal, en een heldere rol- en taakverdeling hebben hieraan bijgedragen.

De gemeente heeft een speciale opleiding opgezet voor medewerkers die een rol hebben in de toegang. Hiermee borgt de gemeente kennis en expertise en creëert een aantrekkelijke werkomgeving voor leergierige professionals.

De gemeente geeft aan erg tevreden te zijn met KOO. Ze ziet dat KOO steeds meer problematiek afvangt door hulpvragen zelf in te vullen of naar andere organisaties in het voorliggende veld (school, buurtteams, etc.) toe te leiden. Dit ontlast de eerstelijns wijkteams van de gemeente en voorkomt (dure) doorverwijzingen.



Om financiële risico's te beheersen, stuurt de gemeente op kosten vanuit de tweedelijns Jeugdhulp op twee assen

De gemeente stuurt strak op de tweedelijns Jeugdhulp via de eigen toegang. Daarnaast maakt zij met de regio budgetafspraken met tweedelijns aanbieders. Voor Jeugdhulp geldt een lumpsumfinanciering. Met deze financiering worden aanbieders 100% gefinancierd voor hun inspanningen met een bandbreedte van 10%. Dit betekent dat de aanbieder 100% van het budget ontvangt als hij 90-110% van zijn budget uitgeeft. Kwartaalgesprekken worden gebruikt om afspraken, wanneer noodzakelijk, bij te stellen. Mogelijk wordt de bekostigingssystematiek vanaf 2022 gewijzigd.

Het beleggen van de toegang tot tweedelijns hulp bij de gemeente enerzijds en het beleggen van de inkoop en bekostiging van tweedelijns hulp bij de regio anderzijds, maakt dat deze niet altijd optimaal aansluiten.

Om politieke risico's te beheersen is de gemeente transparant en investeert ze in de relatie en communicatie met de raad

Het college en ambtenaren op het gebied van Jeugd, vinden het erg belangrijk te investeren in een goede relatie met de gemeenteraad. Een hoge mate van transparantie en frequente communicatie vormen daarvoor in hun ogen de basis. Zo is er een Zorgmonitor ontwikkeld om te informeren over ontwikkelingen in zorggebruik, en wordt er goed afgestemd welke informatie de raad wanneer wil ontvangen. Daarnaast organiseert de gemeente trainingen en werkbezoeken voor de gemeenteraad om de verbinding met de praktijk te leggen.

Belangrijkste lessen vanuit inspiratiegemeenten: zorg voor een heldere rolverdeling en blijf op enige afstand of source dienstverlening in

Belangrijkste conclusies o.b.v. interviews met referentiegemeenten

- 1 Iedere gemeente heeft haar eigen historie die voor een belangrijke deel de gemaakte keuzes door de gemeente bepaalt:
 - Gemeente Amsterdam kon vanuit een bestaand construct van samenwerkende partijen (joint venture) met professionele staf, relatief soepel een overgang maken naar een stichting. Daarbij kon de gemeente veel verantwoordelijkheid geven aan de stichting.
 - Gemeente Eindhoven heeft nadelige consequenties ondervonden (oplopende kosten) van het houden van veel afstand van een niet-regelgegeven uitvoering. Als reactie hierop heeft de gemeente het stuur op de doorverwijzingen naar de tweede lijn lijn stevig in handen genomen.
 - Gemeente Den Bosch heeft de eerstelijns hulp en toegang vanaf het begin geïnsourceerd en hier vervolgens aan vastgehouden. Gezien het verschil in context met de gemeente Zaanstad, is hieruit geen eenduidig advies voor Zaanstad te destilleren.
- 2 Bij alle gemeenten heeft de gemeente primair een rol wat betreft het bepalen van de inhoud van de dienstverlening (de 'wat'-rol). Deze wordt ingevuld door (1) het zorg dragen voor een heldere opdracht voor de stichting; (2) het periodiek evalueren van de opdrachtuitvoering; en (3) eventueel het nader invullen van de opdracht op basis van politieke (her)prioritering. Dit betekent een actieve rol voor de gemeente als opdrachtgever om politieke wensen te vertalen naar een opdracht op inhoud en budget. Een dergelijke invulling van de primaire rol van de gemeente lijkt tevens passend voor de gemeente Zaanstad.
- 3 Wat betreft de rol bij de uitvoering (de 'hoe'-rol) geven gemeenten aan dat een heldere rolverdeling tussen de gemeente en de stichting van groot belang is. Indien de 'wat'- en 'hoe'-rol van de gemeenten te veel vermengen, kan de gemeente haar sturende rol als opdrachtgever niet zuiver uitvoeren. Indien de gemeente een sterke grip op de uitvoering wil houden, lijkt het op basis van inzichten vanuit referentiegemeenten beter deze activiteiten te insourcen in plaats van het gezamenlijk vormgeven van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering.
- 4 Een raad van toezicht op enige afstand van de gemeente (wel benoemd maar niet bemand door de gemeente) kan toezicht houden op de relatie tussen de stichting en de gemeente en ervoor zorgen dat rollen niet te veel vermengen. Vergelijkbaar met de raad van toezicht zal de gemeente zelf toezicht willen houden op inhoud, begroting en besteding van de middelen. Daarom is het van belang de gebieden waarop de raad van toezicht actief is, scherp te definiëren en op basis hiervan de juiste mensen hiervoor aan te trekken.
- 5 Inspiratiegemeenten laten zien dat de gemeente een rol kan spelen als facilitator van de uitvoering van de opdracht. Ook hier is het van belang scherp te zijn op de afbakening van rollen tussen de stichting en de gemeente. Na verloop van tijd maken gemeenten de keuze om als facilitator meer op de achtergrond te treden, waarmee de scheiding tussen de opdrachtnemer- en opdrachtgeversrol wordt aangescherpt. Zo kan bijvoorbeeld het overbrengen van het ICT-beheer naar de stichting ten goede komen aan de efficiëntie en flexibiliteit van processen. Voor de gemeente Zaanstad is het belangrijk om de rol van facilitator periodiek af te stemmen op basis van de behoefte van de stichting. De verwachting is dat deze behoefte in de loop van de tijd verandert.

Belangrijkste lessen vanuit inspiratiegemeenten: bouw aan vertrouwen en geef met gebalanceerde sturing over de tijd meer professionele ruimte

Belangrijkste conclusies o.b.v. interviews met referentiegemeenten

- 6 De overgang van het personeel naar een nieuw construct vereist veel aandacht. Belangrijk hierbij is het bieden van een goed perspectief en passende arbeidsvoorwaarden. In de gemeente Amsterdam bleek het mogelijk primaire arbeidsvoorwaarden te harmoniseren en compensatie bij een overgang naar achtergestelde voorwaarden in de secundaire arbeidsvoorwaarden te verwerken. Wanneer het harmoniseren van arbeidsvoorwaarden lastig gaat, kan ervoor worden gekozen om een deel van het personeel te detacheren, zoals in de gemeente Den Bosch. Voor de gemeente Zaanstad is het belangrijk dat tijdens de oprichting van de stichting voldoende tijd en budget beschikbaar is om voorwaarden voor een soepele overgang van personeel zorgvuldig te onderzoeken, en vervolgens in te vullen.
 - 7 Inspiratiegemeenten geven aan dat het van groot belang is dat de stichting een actieve relatie met de belangrijkste stakeholders van Jeugdhulp (zoals bijvoorbeeld de gemeenteraad) onderhoudt. Tijdens het overgangsproces is het van belang deze stakeholders actief te informeren over de wijze waarop de stichting wordt ingericht en volgens welke visie er zal worden gewerkt.
 - 8 Inspiratiegemeenten laten zien dat de gemeente Zaanstad voldoende grip kan houden op de uitvoering van de stichting door op een gebalanceerde wijze te sturen op inhoud (kwaliteit), doorlooptijd, en kosten van Jeugdhulp. Daarbij is nodig tweedelijns Jeugdhulpaanbieders te betrekken bij het sturen op de kosten van doorverwijzingen naar de tweede lijn door het maken van prijsafspraken en eventuele budgetplafonds. Dit laatste is relevant aangezien de gemeente Zaanstad aan de vooravond staat van nieuwe contracten met de tweedelijns Jeugdhulpaanbieders.
- Sturen op het effect van dienstverlening voor cliënten blijft een uitdaging. Vanuit interviews komt naar voren dat hierop onder gemeenten geen duidelijke eenduidige visie bestaat. Het belang om in de toekomst goed op effect van dienstverlening te kunnen sturen, is echter groot. Daarom adviseren we de gemeente Zaanstad te experimenteren met het meten van effecten in samenwerking met andere gemeenten en relevante onderzoeksinstituten.



5. Keuze voor het voorkeursalternatief

Het alternatief 'medeontwikkelaar' scoort het meest gunstig op het afwegingskader

Scores op het afwegingskader zijn gebaseerd op input vanuit de gemeente Zaanstad én ervaringen vanuit andere trajecten

In de onderstaande tabel zijn voor de verschillende alternatieven die in hoofdstuk 3 uiteengezet zijn, aangegeven hoe goed zij scoren op de afwegingscriteria van het afwegingskader beschreven in hoofdstuk 3. Daarbij betekent een hoge score een meer gunstige uitwerking van het criterium. De scores zijn gebaseerd op:

- (1) een peiling onder medewerkers van de gemeente Zaanstad tijdens een werksessie met de gemeente;
- (2) de expertisie van KPMG op de scores waarin ervaring vanuit soortgelijke adviesopdrachten alsook kennis over de gemeente Zaanstad vanuit interviews en documentatie is meegenomen;
- (3) een indruk van de scores op basis van ervaringen vanuit de geïnterviewde inspiratie gemeenten.

Legenda score variabelen :

- -	Scoort relatief zeer ongunstig t.o.v. de andere alternatieven
-	Scoort relatief ongunstig t.o.v. de andere alternatieven
0	Scoort relatief neutraal t.o.v. de andere alternatieven
+	Scoort relatief gunstig t.o.v. de andere alternatieven
++	Scoort relatief zeer gunstig t.o.v. de andere alternatieven

Deze manier van scoren zorgt ervoor dat zowel gemeente-specifieke kennis en ervaring alsook kennis en ervaring vanuit andere gemeenten en governancetrajecten optimaal wordt benut bij het maken van een afweging tussen de alternatieven.

Het alternatief 'medeontwikkelaar' scoort het meest gunstig op het afwegingskader

Als we kijken naar de scores op het afwegingskader zien we dat het alternatief 'medeontwikkelaar' over het algemeen het meest gunstig scoort op de criteria van het afwegingskader. Uit gesprekken met de gemeente Zaanstad waarin wensen zijn uitgesproken, is duidelijk geworden dat alternatief 1 'Gemeente is primair opdrachtgever' geen optie is om de rolverdeling van de gemeente t.o.v. de stichting in te vullen. Belangrijke verschillen tussen het voorkeursalternatief en de andere twee alternatieven 'toezichthouder' en 'manager', worden op de hiernavolgende pagina toegelicht.

Criterium		Betrokkenheid bij besluitvorming			
		Gemeente is primair opdrachtgever	Gemeente is opdrachtgever en toezichthouder	Gemeente is opdrachtgever, toezichthouder en medeontwikkelaar	Gemeente is opdrachtgever, toezichthouder en manager
1	Gewenste rol	- -	0	++	+
2	Complexiteit	++	+	0	- -
3	Sturing effectiviteit	-	0	+	0
4	Kosten effectiviteit	Doorverwijzingen 2e lijn	- -	0	+
		Overheadkosten	++	+	- -
5	Risico management	Inhoudelijk	-	+	++
		Financieel	- -	+	+
		Personeel	++	+	- -

Het voorkeursalternatief leidt tot de meest effectieve sturing en stimulans van innovatie

Meer grip met het alternatief ‘medeontwikkelaar’ t.o.v. het alternatief ‘toezichthouder’

Vanuit de tabel op de voorgaande pagina is zichtbaar dat het alternatief ‘medeontwikkelaar’ op afwegingscriteria hoger scoort dan het alternatief ‘toezichthouder’. Zo is de gemeente beter in staat om:

- (1) de gewenste betrokkenheid bij verbeteringen vanuit de evaluatie van het huidige construct in te vullen;
- (2) te sturen op effectiviteit op verschillende niveaus;
- (3) kosten vanuit doorverwijzing vanuit de tweedelijns Jeugdhulp te beheersen;
- (4) inhoudelijke, financiële en personele risico's te beheersen.

Dit volgt uit het feit dat de gemeente als facilitator meer betrokken is bij de stichting, en hoe de werkprocessen vanuit de gezamenlijke visie verder geüniformeerd en geïnnoveerd worden. Hiermee kan de gemeente meer invloed hebben op de beheersing van kosten uit de tweedelijns Jeugdhulp en de beheersing van inhoudelijke risico's. Dit kan zeker in de beginperiode van de stichting voordelig zijn wanneer er nog veel werk te doen is op het gebied van het integreren van de verschillende wijkteams. Daarnaast ligt er ook prioriteit bij de verdere doorontwikkeling van werkprocessen om transformatiedoelstellingen te realiseren. Uit interviews met de gemeente Zaanstad blijkt dat de gemeente voldoende ambitie heeft deze rol op te pakken.

Er is ook een aantal criteria waar het alternatief ‘toezichthouder’ beter op scoort dan het alternatief ‘medeontwikkelaar’. Dit zijn de criteria complexiteit en overheadkosten. Met minder bemoeienis van de gemeente bij de stichting neemt de zuiverheid van de rol van de gemeente als toezichthouder toe. Daarbij hoeft de gemeente minder mankracht in te zetten om haar rol bij de stichting in te vullen. De scores voor het alternatief ‘toezichthouder’ wegen in onze visie echter niet op tegen de scores voor het alternatief ‘medeontwikkelaar’, en het risico op rolvermenging valt met maatregelen te mitigeren, zie bijlage E.

Voldoende afstand met het alternatief ‘medeontwikkelaar’ t.o.v. het alternatief ‘manager’ om innovatie te stimuleren

Vanuit de tabel op de voorgaande pagina is zichtbaar dat het alternatief ‘medeontwikkelaar’ op afwegingscriteria hoger scoort dan het alternatief ‘manager’. Zo is de gemeente beter in staat om:

- (1) de gewenste betrokkenheid bij verbeteringen vanuit de evaluatie van het huidige construct in te vullen;
- (2) taken, rollen en verantwoordelijkheden t.o.v. de stichting af te bakenen;
- (3) te sturen op effectiviteit op verschillende niveaus;
- (4) overheadkosten te beheersen;
- (5) inhoudelijke, financiële en personele risico's te beheersen.

Dit volgt uit het feit dat de gemeente op voldoende afstand staat van de stichting en de besluitvorming op de werkvloer. Op deze manier krijgt de stichting ruimte om zichzelf te ontwikkelen, in co-creatie met de gemeente te innoveren en eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dit vertaalt zich in een betere beheersing van risico's. Daarbij is het bijvoorbeeld aantrekkelijker voor personeel om bij een stichting te werken die in staat is eigen besluiten te nemen vanuit inhoudelijke professionaliteit. Zo hebben aanbieders aangegeven dat zij in dit alternatief minder een rol zien voor zichzelf.

Daarnaast stelt het alternatief ‘medeontwikkelaar’ ten opzichte van het alternatief ‘manager’ de gemeente in staat om haar rol als beoordelaar over de dienstverlening zuiverder in te vullen. Zij is slechts adviserend en heeft geen mandaat over de invulling van uitvoering op tactisch niveau, en beoordeelt zo geen ‘eigen werk’. Een zuiverdere afbakening draagt ook bij aan de effectiviteit van sturing. Daarbij speelt dat met meer betrokkenen de sturing stroperiger en minder slagvaardig wordt. Overheadkosten vallen lager uit omdat de gemeente in mindere mate betrokken is bij de stichting.

Een risico bij dit alternatief is een verminderde grip op financiën o.a. vanuit doorverwijzingen naar de tweedelijns Jeugdhulp. Er zijn echter maatregelen te nemen om dit risico te mitigeren, zie bijlage E..



6. Inrichting van het voorkeursalternatief

Duidelijke kaders en bouwen aan vertrouwen met een ingroeimodel van een rol met meer betrokkenheid naar vooral faciliterend

De gemeente zet de stip op de horizon, de stichting is vervolgens in de lead om hier invulling aan te geven

In het voorkeursalternatief heeft de gemeente de rol van 'medeontwikkelaar'. Dit betekent dat de gemeente zowel een faciliterende rol heeft als de rol van opdrachtgever en toezichthouder. In dit alternatief is het aan de gemeente om een heldere opdracht aan de stichting te formuleren, de kaders waarbinnen deze ingevuld moet worden te schetsen, samen met de stichting te prioriteren en de strategische koers te bepalen, en vervolgens toezicht te houden op het realiseren van deze doelstellingen en contractafspraken.

Op tactisch niveau is de gemeente slechts als raadgever betrokken. De gemeente zet bij strategische meerjarenplannen de stip op de horizon voor de stichting. Vervolgens laat zij medewerkers van de stichting in de lead om vanuit hun kracht, professionaliteit op de inhoud, hier invulling aan te geven. De gemeente faciliteert dit proces, en stelt zich op als partner in innovatie door niet te bepalen maar wel handvatten aan te reiken. Zo ontstaat er ruimte voor doorontwikkeling en het verder brengen van transformatiedoelen.

Aanbieders lijken zich te kunnen vinden de geschetste rol van de gemeente. Zij geven aan dat het voor een uitvoerende partij belangrijk is om vanuit een heldere opdracht te werken inclusief duidelijke kaders voor de uitvoering van de opdracht. Daarnaast hebben zij behoefte aan een gemeente die nauw betrokken is en ook meestuurt op het strategisch niveau. Daarbij is het van belang dat er sprake is van een duidelijke rolafbakening waarbij de gemeente op enige afstand staat van de stichting en inspanningen vanuit de gemeente worden geregistreerd. Tegelijkertijd kunnen de belangen van aanbieders en de wens van aanbieders om invloed te blijven uitoefenen op de eerstelijns Jeugdhulp, een risico vormen bij de overgang naar de stichting. Dit risico wordt nader toegelicht in bijlage E.

Toewerken naar samenwerking op basis van onderling vertrouwen en commitment met een faseerde overgang

In het voorkeursalternatief werken de gemeente en de stichting veel meer zij

aan zij dan in de andere alternatieven (besproken op bladzijde 19). Voor een dergelijke samenwerking is onderling vertrouwen en commitment nodig van beide partijen. Om dit te bereiken, zijn transparantie en een langjarige overeenkomst op basis van gedeelde waarden noodzakelijk.

Daarnaast is er sprake van een bijzondere context. Het huidige model waarin de uitvoering bij meerdere aanbieders ligt, maakt plaats voor één nieuwe organisatie. De goede uitvoering is afhankelijk van voldoende uitvoerende capaciteit bij medewerkers die nu bij de aanbieders in dienst zijn. Dit speelt ongeacht voor welk scenario de gemeente kiest. Belangrijk is om daarbij consistentie en randvoorwaarden vanaf het begin af aan goed te borgen.

Het voorkeursalternatief biedt flexibiliteit om als gemeente meer of minder betrokken te zijn bij de stichting. Wij stellen voor een ingroeimodel te hanteren, waarbij de invulling van de rol van de gemeente verschuift van meer sturend naar meer faciliterend en toetsend. Dit stelt de gemeente en de stichting in staat het benodigde vertrouwen op te bouwen én de basis voor werkprocessen, vanuit de evaluatie van de huidige werkwijze, samen te leggen. In deze basis zijn teams eenduidig en inzichtelijk vormgegeven met uniforme werkprocessen en werkwijzen, een zelfde inrichting, begroting en kostentoerekening en één managementrapportage.

Belangrijk voor het creëren van een relatie op basis van onderling vertrouwen en commitment, is het ontwikkelen van een gezamenlijke visie van de stichting en de gemeente. Naast de gemeente en de stichting is ons advies hier tevens tweedelijns Jeugdhulpaanbieders en andere belangrijke ketenpartners zoals het onderwijs bij te betrekken. Dit zorgt voor het benodigde draagvlak bij deze ketenpartners om bepaalde uitgangspunten van de visie te realiseren. Voorbeelden zijn het verminderen van het aantal, de duur en de intensiteit van trajecten in de tweedelijns Jeugdhulp, het vormgeven van de preventieve en vroegsignaleringsfunctie van teams, en het voorkomen van hiaten in de keten ten behoeve van de veiligheid van kinderen en jeugdigen.

In de rol van facilitator stuurt de gemeente op integrale samenwerking, faciliteert randvoorwaarden en is gesprekspartner op innovatie

Stevige toegangsfunctie, meer expertise in eerste lijn en gezamenlijke verantwoordelijkheid creëren om tweedelijns kosten te beheersen

De gemeente Zaanstad staat aan de vooravond van het aangaan van nieuwe contracten met tweedelijns Jeugdhulpaanbieders. Dit maakt het extra belangrijk stil te staan bij wat het voorkeursalternatief voor de positie van de gemeente naar de tweede lijn betekent. Uit de evaluatie van het huidige construct van Jeugdhulp is naar voren gekomen dat kosten vanuit doorverwijzingen vanuit de tweede lijn relatief hoog zijn. De gemeente heeft een aantal mogelijkheden om tweedelijns kosten terug te brengen:

- het instellen van budgetplafonds voor de tweede lijn;
- het aanpassen van de constructie van hoofd- en onderaannemerschap om meer grip te krijgen op de uitvoering en uitvoeringskosten;
- het stevig neerzetten van de toegangsfunctie vanuit de eerste lijn waarbij:
 - kritisch wordt gekeken bij doorverwijzingen;
 - periodiek herbeoordeling plaatsvindt;
 - bij krapte doorverwijzingen plaatsvinden op basis van prioritering;
- expertise verschuiven naar de eerste lijn opdat meer (hoog-volume – laag-complexe) casuïstiek in de eerste lijn behandeld kan worden;
- gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de eerste en tweede lijn te creëren bij de doelstelling om omvang, duur en intensiteit van tweedelijns trajecten terug te brengen.

Facilitator in de rol van verbindingsofficier in de keten, en gesprekspartner in innovatie tijdens gezamenlijke heidagen

In het voorkeursalternatief heeft de gemeente de rol van facilitator en partner in innovatie. Dit betekent niet dat zij zich inhoudelijk bemoeit met de stichting, maar wel dat zij handvatten aanreikt om innovatie op gang te brengen. Er zijn meerdere manieren om deze rol vorm te geven. In lijn met het ingroeimodel adviseren we de gemeente in eerste instantie een stevige rol op facilitair en innovatiegebied in te nemen (om de stichting 'op gang' te helpen), en over de

tijd meer afstand te nemen en meer aan de stichting over te laten. Meer specifiek, adviseren we op basis van gesprekken met de gemeente, aanbieders, en andere inspiratiegemeenten, het volgende voor de invulling van de rol van facilitator en partner in innovatie:

Facilitator

- Als voortrekker sturen op het verder doorontwikkelen van de integrale samenwerking in de keten ten behoeve van kwaliteitsverbetering (o.a. voorkomen van hiaten in ketenprocessen t.b.v. de veiligheid van kinderen en jeugdigen) en kostenreductie (o.a. beperken doorverwijzingen).
- Waar nodig vanwege beperkingen in de relatie of het zicht van de stichting op wat er gebeurt in het veld / andere domeinen, treedt de gemeente op als verbindingsofficier. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld ook voorzien in het delen van best-practices vanuit andere gemeenten.
- Ondersteuning bij het opzetten van een leeromgeving.
- Facilitator van huisvesting.
- Facilitator van ICT en data-analyse. Op de lange termijn is het passender om in ieder geval data-analyse en het opstellen van stuurinformatie meer en meer over te dragen aan de stichting. Dit ondersteunt (1) het werken vanuit vertrouwen en (2) de zuivere afbakening van rollen.

Partner in innovatie

- Samen met de stichting aan tafel voor innovatie tijdens heidagen.
- Periodiek overleg met de stichting waarbij de stichting voorstellen voorlegt en de gemeente adviseert. De stichting heeft als opdrachtnemer de taak om aantoonbaar te maken dat de basis voor werkprocessen die is gelegd, verder wordt doorontwikkeld.
- Sponsor voor innovatie door (1) het scheiden van het budget voor innovatie van het budget van productiewerk en (2) tijd en ruimte te geven om innovatie daadwerkelijk in de praktijk te brengen en effecten te kunnen meten, met het garanderen van budget voor een langere termijn.

Heldere governance is de basis voor een effectieve samenwerking tussen de gemeente en stichting

Belangrijke uitgangspunten voor het inrichten van het voorkeursalternatief

Vanuit gesprekken met de gemeente Zaanstad, aanbieders in de gemeente en inspiratiegemeenten, volgen de volgende uitgangspunten voor de inrichting van het voorkeursalternatief op het gebied van (1) elementen van de governancestructuur van de stichting en relatie tussen deze elementen (zie volgende pagina), (2) de overlegstructuur tussen de stichting en de gemeente en (3) de te hanteren sturingsmechanismen.

(1) Elementen van de governancestructuur

- Stichting: aan de stichting geeft de gemeente de opdracht voor de dienstverlening. De bestuurder is namens de stichting eind-verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht en eerste aanspreekpunt voor de gemeente. De bestuurder wordt door de gemeente benoemd voor een bepaalde periode. Naast opdrachtgever is de gemeente de strategische sparringpartner voor de bestuurder.
- Raad van toezicht (RvT): deze vervult namens de gemeente een toezichthoudende rol op de dienstverlening van de stichting. Het includeren van de RvT heeft drie functies:
 - (1) de RvT kan de gemeente faciliteren door namens haar toezicht te houden op de borging en doorontwikkeling van kwaliteit, effectiviteit, doelmatigheid en efficiëntie op basis van hun ervaring in Jeugdhulp;
 - (2) de RvT houdt tevens toezicht op de rol van de gemeente ten opzichte van de stichting (o.a. krijgt de stichting voldoende budget om taken uit te voeren en is er geen sprake van rolvorming?);
 - (3) de RvT bewaakt de kwaliteit en controleert de financiën door mee te kijken op o.a. prioritering, begroting en jaarrekening.
 Net als de bestuurder worden de RvT-leden benoemd door de gemeente.
- Management Team (MT): is verantwoordelijk voor de dagelijkse (tactische) sturing. De gemeente fungeert als faciliterende partner voor dit team.

- Staffuncties: de gemeente treedt faciliterend op naar deze functies.
- Uitvoerend Stedelijk Jeugdteam: het MT stuurt het team aan. De gemeente blijft op afstand van het team.

Op de volgende pagina worden in een organogram de verschillende rollen van de gemeente ten opzichte van de verschillende onderdelen van de stichting weergegeven.

Er is geen raad van advies toegevoegd aan de voorgestelde organisatiestructuur van de stichting. Deze rol wordt vervuld door de gemeente. Het toevoegen van een raad van advies kan zorgen voor verminderde wendbaarheid en slagvaardigheid door de betrokkenheid van meer gremia bij besluitvorming.

(2) Overlegstructuur tussen de stichting en de gemeente

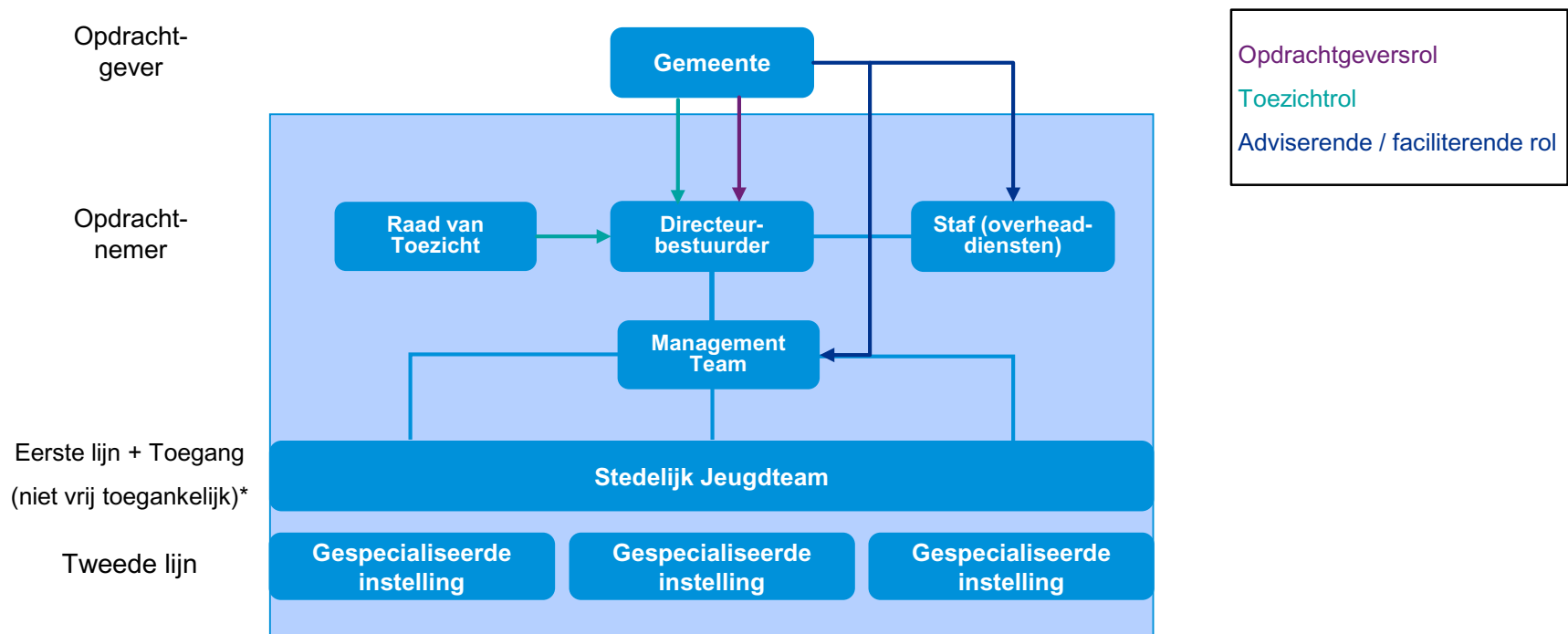
- Maandelijks opdrachtgever-opdrachtnemer-overleg op strategisch niveau.
- Maandelijks managementoverleg op tactisch niveau tussen gemeente, het MT en de inhoudelijke staf.
- Kwartaaloverleg met betrekking tot financiën.
- Kwartaaloverleg over facilitaire zaken (o.a. huisvesting en ICT).

Hierbij is het van belang om de verschillende gesprekspartners binnen de gemeente te benoemen en het team onder één regiehouder te brengen. In bijlage C wordt het voorstel voor de overlegstructuur verder uitgewerkt.

(3) Sturingsmechanismen

- Tijdig inzicht in de voortgang middels een maandelijkse monitor en kwartaalrapportages. De monitor en rapportages bevatten vooraf gedefinieerde prestatie-indicatoren. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn opgenomen in bijlage D.
- De toezichthoudende rol van de gemeente wordt ingevuld door middel van opdrachtgever-opdrachtnemer-overleg waarin op basis van deze prestatie-indicatoren strategische prioriteiten worden afgestemd.

In onderstaand schema worden de verschillende rollen van de gemeente ten opzichte van de verschillende onderdelen van de stichting weergegeven



Figuur 5: Toekomstige organisatie van de Jeugdhulp tussen gemeente en stichting*

* Zie ook figuur 1 voor de positie van het Stedelijk Jeugdteam ten opzichte van de nulde lijn die vrij toegankelijk is

Het vormgeven van sturing middels prestatie-indicatoren vereist een gebalanceerde set van indicatoren passend bij de wijze van sturing

Monitoring op de voortgang van doelstellingen met een selecte set van prestatie-indicatoren

Het implementeren van de juiste sturingsmechanismen is een belangrijke onderdeel van de inrichting van de nieuwe stichting. Door vooraf doelstellingen te vertalen naar prestatie-indicatoren, kan de voortgang op doelstellingen gemonitord en bijgestuurd worden wanneer nodig. Daarbij is het van belang de volgende uitgangspunten aan te houden om de juiste prestatie-indicatoren te selecteren:

- de prestatie-indicatoren dienen objectief meetbaar zijn;
- de prestatie-indicatoren dienen een gebalanceerd beeld te schetsen van o.a. inspanningen en uitkomsten van deze inspanningen;
- de prestatie-indicatoren dienen in grote mate beïnvloedbaar te zijn voor de stichting die op de indicatoren wordt beoordeeld;
- het aantal prestatie-indicatoren dient te worden beperkt (maximaal 15).

Met een gebalanceerde set van indicatoren kan gestuurd worden op proces en resultaat

Het invullen van het tweede uitgangspunt hierboven, vraagt om het selecteren van verschillende typen indicatoren om sturing op verschillende gebieden vorm te geven. Daarbij zijn de volgende typen sturing te onderscheiden:

- (1) Processturing: deze vorm van sturing is gericht op de optimalisatie van werkprocessen. In het voorkeursalternatief heeft de gemeente primair een faciliterende rol bij de uitvoering. Hiermee ligt de processturing primair bij stichting zelf en niet bij de gemeente.
- (2) Outputsturing: deze vorm van sturing is gericht op de optimalisatie van het resultaat van de werkprocessen. Resultaatafspraken dienen in lijn te zijn met de inhoud van de opdracht die door gemeente is geformuleerd. Het concretiseren van deze resultaatafspraken dient te resulteren in de

juiste set van prestatie-indicatoren op output. Bij het bepalen van streefwaarden voor de indicatoren, is het belangrijk de juiste balans te vinden tussen de resultaatafspraken en het beschikbaar budget voor (1) de dienstverlening van de stichting en (2) tweedelijns Jeugdhulp. Outputprestatie-indicatoren geven belangrijke input voor de periodieke prestatiedialoog tussen de gemeente en de stichting.

- (3) Outcomesturing: deze vorm van sturing is gericht op de optimalisatie van het effect van de dienstverlening voor wie deze is bedoeld, de cliënten. Het beoogd effect van de dienstverlening dient duidelijk geformuleerd te worden in de visie op de opdrachtverlening van de stichting. In lijn met het beoogd effect worden periodiek prioriteiten en innovatieprojecten tussen de gemeente en de stichting afgestemd. Outcome-indicatoren dragen (idealiter) bij aan de periodieke toetsing van de visie en het bepalen van het effect van innovatieprojecten.

In de praktijk blijken veel gemeenten en uitvoerende stichtingen moeite te hebben met het ontwikkelen van goede outcome-indicatoren. In onze visie betekent dit dat er snel gestart moet worden met de ontwikkeling van indicatoren (en niet moet worden gewacht tot een perfect set van indicatoren beschikbaar is). Juist het experimenteren met indicatoren kan van grote meerwaarde zijn om de juiste indicatoren te selecteren. Daarbij adviseren wij om onderzoek te blijven doen naar outcome-indicatoren in samenwerking met andere gemeenten en onderzoeksinstituten.

Op basis van onze ervaring en ons onderzoek naar prestatie-indicatoren die bij andere gemeenten in gebruik zijn, hebben we een mogelijke set van proces-, output- en outcome-indicatoren voor de sturing van de stichting opgesteld. Deze is opgenomen in bijlage D. De uitwerking van de sturing alsook het maken van een definitieve keuze voor de set van kpi's, vraagt nader onderzoek.



7. Mitigieren van risico's

Personele en inhoudelijke risico's mitigeren met arbeidsvoorwaarden op maat, goede samenwerkingsafspraken in de keten en een heldere taakverdeling

Risico's zijn geïnventariseerd en geprioriteerd op basis van gesprekken met de gemeente Zaanstad, aanbieders en inspiratiegemeenten

In het afwegingskader waarlangs de verschillende alternatieven voor de invulling van de rol van de gemeente naar de stichting zijn gewogen, zijn de personele, inhoudelijke en financiële risico's als criteria meegenomen. In dit hoofdstuk worden deze risico's voor het voorkeursalternatief nader uitgewerkt. Op basis van gesprekken met de gemeente Zaanstad en inspiratiegemeenten en Jeugdhulpaanbieders, een kerngroepbijeenkomst met medewerkers van de gemeente Zaanstad, en de ervaring van KPMG vanuit soortgelijke adviesopdrachten, zijn de belangrijkste risico's in kaart gebracht en geprioriteerd. Voor de prioritering is gekeken naar de waarschijnlijkheid waarmee een risico zich voordoet en het effect (de impact) van het risico op de uitvoering van werkzaamheden door de op te richten stichting. Per risico wordt aangegeven welke maatregelen bij de oprichting van de stichting genomen kunnen worden om risico's te mitigeren.

Hieronder worden de belangrijkste risico's en bijbehorende maatregelen per categorie (personeel, inhoudelijk, financieel en implementatie) beschreven. Een uitgebreidere lijst van ingeschatte risico's en mitigerende maatregelen is opgenomen in bijlage E.

Behoud van kennis en expertise en het aantrekken van de juiste mensen met passende arbeidsvoorwaarden en aantrekkelijk perspectief

Bij de overgang naar een stichting zijn de belangrijkste personele risico's:

- (1) het behoud van kennis en expertise met behoud van het huidige personeel;
- (2) het aantrekken van juiste mensen voor de nieuwe vacatures zoals een bestuurder en stafposities.

Belangrijke maatregelen om deze risico's te mitigeren zijn:

- a) het bieden van passende arbeidsvoorwaarden; arbeidsvoorwaarden op maat vergelijkbaar met de huidige arbeidsvoorwaarden;
- b) voldoende gesprekken met personeel (bijvoorbeeld één-op-één) en overlegorganen als de OR en vakbonden over wensen van personeel en wat de overgang voor personeel gaat betekenen; hierbij is het van belang om tijdig de bestuurder en stafposities in te vullen omdat deze medewerkers hier een belangrijke rol in moeten spelen (risico 1);
- c) het bieden van een goed toekomstperspectief met voldoende inhoudelijke professionele vrijheid (risico 1 en 2).

Borgen van kwaliteit en snelheid met goede samenwerkingsafspraken in de keten en een heldere taakverdeling

Bij de overgang naar een stichting zijn de belangrijkste inhoudelijke risico's:

- (1) onduidelijkheid in de taakverdeling tussen de gemeente en de stichting;
- (2) de kwaliteit en efficiëntie van het ketenproces; het beleggen van nulde-, eerste- en tweedelijns Jeugdhulp bij verschillende organisaties (het opknippen van de keten), leidt mogelijk tot versnippering van kennis en langere doorlooptijden met meer overdrachtsmomenten in de keten.

De belangrijkste maatregelen om deze risico's te mitigeren zijn:

- a) een duidelijke governance en uitgewerkte rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de stichting en de gemeente voordat de stichting 'in werking treedt' (risico 1);
- b) ketenoverleg en samenwerkingsafspraken in de keten over overdracht, consultatie (risico 2);
- c) monitoring van doorlooptijden (risico 2).

Sturing middels prestatie-indicatoren en het tijdig aanstellen van een programma-team dragen bij aan het mitigeren van financiële en implementatierisico's

Beheersing van (tweedelijns) kosten door middel van het monitoren van indicatoren die inzicht geven in kwaliteit, tijdigheid en kosten

Bij de overgang naar een stichting zijn de belangrijkste financiële risico's:

- 1) Oplopende kosten van tweedelijns hulp als gevolg van te veel doorverwijzingen.
- 2) Overschrijdingen van het lumpsumbudget die door de stichting zelf worden gemaakt als gevolg van een lagere productiviteit.

Belangrijke maatregelen om deze risico's te mitigeren zijn:

- a) Het monitoren van de dienstverlening door de stichting middels prestatie-indicatoren (o.a. het aantal doorverwijzingen naar de tweede lijn). Hierbij is het van belang om een set van prestatie-indicatoren te definiëren die een juiste balans biedt tussen indicatoren die inzicht geven in kwaliteit, tijdigheid en kosten van dienstverlening (zie bijlage D) (risico's 1 en 2).
- b) Goede contracten met aanbieders van tweedelijns Jeugdhulp (risico 1).
- c) Een goede inrichting van de financiële functie van de stichting (risico 1).

Tijdig aanstellen programmamanager en voldoende budget om tijd en aandacht voor de implementatie, naast lopende projecten, te borgen

Ten slotte zijn er procesrisico's verbonden aan de implementatie van de nieuwe stichting. Het belangrijkste risico dat speelt, heeft betrekking op de tijd en aandacht die nodig is om de implementatie binnen gestelde tijdslijnen tot een succes te maken, en tegelijkertijd de continuïteit van dienstverlening en lopende innovatieprojecten te borgen.

De belangrijkste te nemen mitigerende maatregelen zijn het goed voorbereiden, tijdig aanvangen van de implementatie middels het zo snel mogelijk aanstellen van een programmamanager en het beschikbaar stellen van een voldoende budget.

Voor deze opdracht heeft de gemeente Zaanstad gevraagd een inschatting

te maken van de implementatiekosten van de oprichting van de stichting.

Een precieze inschatting van deze kosten is op dit moment niet mogelijk. Wel kan er meer inzicht worden gegeven in de componenten van deze kosten.

De volgende kostencomponenten spelen een rol:

- Kosten voor het aantrekken van een implementatiemanager (+/- 9 maanden voor de definitieve overgang).
- Kosten voor het aantrekken van een kwartiermakersteam (o.a. bestuurder, HR en financieel manager) (+/- 6 tot 9 maanden voor de definitieve overgang).
- Kosten voor de inzet van ambtenaren om de overgang naar de stichting te ondersteunen.
- Frictiekosten voor de aanpassing van cao-voorwaarden indien deze eenmalig kunnen worden afgekocht.



Bijlagen

A. Interviewlijst	45
B. Bronnenlijst	46
C. Overleggremlia tussen gemeente en stichting	47
D. Prestatie-indicatoren	48
E. Risico-assessment	50

A. Lijst van gehouden interviews

	Organisatie	Functie	Datum
1.	Gemeente Zaanstad	Wethouder	19 november 2020
2.	Gemeente Zaanstad	Directeur	29 oktober 2020
3.	Gemeente Zaanstad	Beleidsmedewerker	30 oktober 2020
4.	Gemeente Zaanstad	Sectorhoofd	6 november 2020
5.	Gemeente Zaanstad	Contractmanager	2 november 2020
6.	Gemeente Zaanstad	Strategisch adviseur	5 november 2020
7.	Gemeente Zaanstad	Beleidsmedewerker	9 november 2020
8.	Gemeente Zaanstad	Adviseur planning en control	2 november 2020
9.	Gemeente Zaanstad	Programmamanager	4 november 2020
10.	Gemeente Zaanstad	Casemanager	3 november 2020
11.	Youz (aanbieder Jeugdteam Zaanstad)	Directeur	11 november 2020
12.	Levvel (aanbieder Jeugdteam Zaanstad)	Directeur	30 oktober 2020
13.	JBRA (aanbieder Jeugdteam Zaanstad)	Strategisch adviseur	3 november 2020
14.	GGD Zaanstreek-Waterland (aanbieder Jeugdteam Zaanstad)	Sectormanager	5 november 2020
15.	GGD Zaanstreek-Waterland (aanbieder Jeugdteam Zaanstad)	Directeur	12 november 2020
16.	Gemeente Amsterdam	Beleidsadviseur	18 november 2020
17.	Stichting Ouder- en Kindteams	Bestuurder	13 november 2020
18.	Gemeente Eindhoven	Directeur	3 november 2020
19.	Stichting WIJ Eindhoven	Bestuurder	19 november 2020
20.	Gemeente Den Bosch	Directeur	11 november 2020

B. Lijst van geraadpleegde bronnen

Document		Auteur
1.	Contractering Jeugdteams Gemeente Zaanstad	KPMG (2019)
2.	Advies doorontwikkeling jeugdhulp vanaf 2020	Gemeente Zaanstad (2019)
3.	B&W-voorstel en besluitnota 19-03-2019 Doorontwikkeling jeugdhulp vanaf 2020	Gemeente Zaanstad (2019)
4.	Memo Uitvoering van één Stedelijk Jeugdteam na 2021	Gemeente Zaanstad (2019)
5.	Het jeugddomein in Zaanstad en de positie van de GGD	Anderson Elffers Felix
6.	Jeugdhulp in Zaanstad Onderzoeksrapport	Rekenkamer Metropool Amsterdam (2020)
7.	Toezicht naar Jeugdteams Zaanstad	IGJ (2020)
8.	Raadsinformatiebrief 19-11-2019 Update doorontwikkeling Jeugdteams	Gemeente Zaanstad (2019)
9.	Raadsinformatiebrief 18-08-2020 Doorontwikkeling Jeugdteams	Gemeente Zaanstad (2020)
10.	Basisfuncties voor lokale teams in kaart	KPMG (2019)
11.	Jaarrapportage 2019	Ouder- en Kindteams Amsterdam (2020)
12.	Eindrapportage evaluatie Joint Venture Ouder- en Kindteams Amsterdam	KPMG (2017)
13.	Toezichtsfilosofie Raad van Toezicht Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam	Ouder- en Kindteams Amsterdam (2020)
14.	Doen wat nodig is	Ouder- en Kindteams Amsterdam (2019)
15.	Evaluatie WIJ Eindhoven, Wat Wijzer?	Rekenkamercommissie Eindhoven (2016)
16.	Jaarverantwoording 2019	Stichting WIJ Eindhoven (2020)
17.	Beleidsplan Jeugd 2015 - 2018	Gemeente Den Bosch (2014)
18.	Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid Sociaal Domein Gemeente 's Hertogenbosch	VNG (2020)
19.	Raadsbrief 29-09-2020 Rapport visitatiecommissie financiële beheersbaarheid Sociaal Domein	Gemeente Den Bosch (2020)

C. Inrichting overleggen Gemeente - Stichting

Overleg	Inhoud	Wie	
1. Opdrachtgever-opdrachtnemer-overleg	- Inhoud van de opdracht - Wijziging van de inhoud - Geleverde prestaties - Begroting uitputting - Strategische beslissingen	- Concern Directeur - Contract Manager - Ketenregisseur - Business Controller	- Directeur - Controller - Hoofd Staf
2 Financieel overleg	- Analyse budget-uitputting - Jaarrekening - Begroting volgend jaar	Business Controller	Controller
3. Inhoudelijke overleg	- Inhoud van de opdracht - Wijziging van de inhoud - Prioritering projecten - Voortgang lopende projecten	- Ketenregisseur - Stafmedewerkers	- Hoofd Staf - Managers Team
4. ICT/Facilitair	- Huisvesting - IT	- ICT Coördinator - Huisvesting	
5. Lopende projecten	- Voortgang lopende projecten - Uitvoering projecten	Stafmedewerkers	

De inhoud van de opdracht en de wijzigingen hierop worden vastgesteld door gemeente in de persoon van de Wethouder Jeugd en de Concern Directeur. Zij worden hierbij geadviseerd door de ketenregisseur.

D. Prestatie-indicatoren

Prestatiegebied		Streefwaarden	Prestatiegebied indicator	Frequentie	
Proces-indicatoren	1	Voldoende middelen worden vrijgemaakt voor investering in de kwaliteit van de zorgverlening van de stichting	— Minimaal % van het totale budget wordt geïnvesteerd in het bevorderen van de kwaliteit van de dienstverlening van de stichting	— % van het totale jaarbudget dat geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van de dienstverlening van de stichting	— Jaarlijks
	2	Een maximaal deel van de tijd wordt besteed aan cliënt	— Minimaal [X]% van de werkuren dienen cliëntgebonden te zijn	— % cliëntgebonden tijd van de totale arbeidstijd van werknemers	— Per kwartaal
	3	Minimaliseren van de de gemiddelde wachttijd voor de behandeling van een melding	— Elke inwoner uit Zaandam die met een vraag bij het wijkteam komt, krijgt binnen [X] werkdagen passende ondersteuning in 2021, en binnen [x] werkdagen in 2022	— Gemiddeld aantal werkdagen tussen melding en eerste contact tussen de cliënt en Jeugdhulp per kwartaal	— Per kwartaal
	4	Het goed verdelen van de werklast onder de professionals; voldoende tijd beschikbaar voor cliënten	— Min. - Max. caseload per professional	— Aantal lopende casussen per FTE	— Per kwartaal
	5	Een herkenbare en consistente wijze van dienstverlening	— Minimaal (niet onderbouwde) aantal afwijkingen van het standaardproces	— % afwijkingen (niet onderbouwd) van het standaardproces	— Per jaar
Output-indicatoren	6	Stichting dient het vastgestelde budget voor de eigen dienstverlening niet te overschrijden	— Geen overschrijding	— Werkelijke kosten / Gebudgeteerde kosten	— Per kwartaal
	7	De dienstverlening van de stichting is voldoende effectief	— Gemiddelde doorlooptijd van een casus — % casussen die de maximale doorlooptijd overschrijden	— Gemiddelde tijd tussen start en einde van een casus (in maanden)	— Per kwartaal
	8	Het zo veel mogelijk zelf afhandelen van casussen en daarmee de kosten van de tweede lijn zo veel mogelijk beperken	— Maximaal aantal doorverwijzingen naar tweede lijn — Kosten tweedelijns dienstverlening liggen onder budgetplafond	— % aantal doorverwijzingen naar tweedelijns Jeugdhulp van het totaal aantal meldingen per jaar — Kosten tweedelijns doorverwijzingen	— Per kwartaal
	9	Goed contact en bejegining van cliënt en ouders	— Maximaal % gegronde klachten	— Aantal gegronde klachten per kwartaal	— Per kwartaal

D. Prestatie-indicatoren

Prestatiegebied		Streefwaarden	Prestatiegebied indicator	Frequentie
Outcome-indicatoren	10	Het doelbereik zal in 2021 op een beoordelingscijfer van minimaal een [X] (1-10) liggen, en voor 2022 op minimaal [X]	[X]% cliënten die zich beter voelde na de ondersteuning van Jeugdzorg - Gemiddelde cijferbeoordeling van de cliënten	Per jaar
	11	Het doelbereik zal in 2021 op een beoordelingscijfer van minimaal een [X] (1-10) liggen, en voor 2022 op minimaal [X]	[X]% ouders van de cliënten die tevreden zijn over de ondersteuning van de Jeugdzorg en deze een voldoende cijferbeoordeling geven - Gemiddelde cijferbeoordeling van de families van de cliënten	Per jaar
	12	Het doelbereik zal in 2021 op een beoordelingscijfer van minimaal een [7,5] (1-10) liggen, en voor 2022 op minimaal [8,0]	[X]% van de maatschappelijke partners die tevreden zijn over de ondersteuning van de Jeugdzorg en deze een voldoende cijferbeoordeling geven - Gemiddelde cijferbeoordeling van de maatschappelijke partners	Per jaar

E. Aantrekkelijke en passende arbeidsvoorwaarden van groot belang voor behoud van kwaliteit van het personeel

Nr	Categorie	Definitie	Gevolgen van risico	Waarschijnlijkheid risico	Impact op taakuitvoering	Mitigerende maatregel
1	Personeel	Personeel wil niet over naar nieuwe stichting	Onvoldoende gekwalificeerd personeel voor de uitvoering primaire processen	Middel	Hoog	- Maatwerk cao aangepast voor cao voormalige moedermaatschappij - Goed perspectief bieden voor bestaand personeel - Afspraken maken met detacheringsbureau(s)
		Nieuwe posities (directeur, staf, ect.) zijn lastig in te vullen	Onvoldoende gekwalificeerd personeel voor de uitvoering ondersteunende processen	Laag/Middel	Hoog	- Netwerk gemeente benutten - Aantrekkelijk positie bieden - Managers uit de gemeente - Inschakelen wervingsbureau - Afspraken maken met detacheringsbureau
		Personeel wordt als gevolg van verlaten moederorganisatie minder goed opgeleid	Kwaliteit van de dienstverlening vermindert	Middel	Middel	Samen met partijen opleidingsprogramma opzetten
		Personeel gaat alsnog weg na overgang	Onvoldoende gekwalificeerd personeel	Laag/Middel	Middel	- Goede implementatie / inregelen werkomgeving - Werk aantrekkelijk houden / betrekken bij oprichting stichting
		Vrijwilligers haken af	Kwaliteit van de dienstverlening vermindert	Laag/Middel	Middel	Betrekken bij oprichting stichting

E. Heldere taakopdracht en een goede rolverdeling zijn van belang bij borging van de kwaliteit van de dienstverlening

Nr	Categorie	Definitie	Gevolgen van risico	Waarschijnlijkheid risico	Impact op taakuitvoering	Mitigerende maatregel
2	Inhoudelijk	Onvoldoende borging inhoudelijke werkprocessen en protocollen	Verkeerde inzet van instrumenten leidt tot hoog risico	Laag/Middel	Middel/Hoog	• Gebruikmaken van afdelingen binnen gemeente voor proces-opzet en borging
		Stedelijk Team is extra schakel waardoor passende hulp te laat wordt ingezet	Stijging van de Jeugdhulp-kosten en langere doorlooptijden	Middel	Middel/Hoog	• Heldere taakverdeling tussen wijkteams en stichting • Ketenoverleg wijkteams en Jeugdzorg • Monitoren op doorlooptijden
		Grotere knip tussen eerste en tweede lijn dienstverlening	Bepaalde kennis en expertise in eerste lijn wordt minder	Middel	Middel	• Onderhoud relatie met voormalige werkgever
		Onduidelijke governance, meer kapiteins op één schip	Mensen weten niet van elkaar wie wat oppakt; ook naar externe partners onduidelijk wie wat doet	Laag/Middel	Middel	• Heldere rolverdeling gemeente vs. stichting
		Rol stichting onduidelijk voor externe partijen	Gevaar voor de dienstverlening	Laag/Middel	Laag/Middel	• Goede voorlichting werkzaamheden stichting
		Creativiteit medewerkers neemt af door te veel sturing gemeente	Jeugdhulp op maat wordt niet geleverd	Laag/Middel	Middel	• Rol van gemeente is beperkt tot strategisch niveau • Gemeente is faciliterend en niet bepalend bij ontwikkelen/ innoveren werkprocessen

E. Juiste en realistische prestatie-indicatoren dragen bij aan een adequate financiële sturing

Nr	Categorie	Definitie	Gevolgen van risico	Waarschijnlijkheid risico	Impact op taakuitvoering	Mitigerende maatregel
3	Financieel	Hoog aantal doorverwijzingen naar tweede lijn	Totale kosten Jeugdzorg stijgen	Middel/Hoog	Hoog	• Inbedden data / financieel gestuurd werken (product/kosten) • Prestatie-indicatoren verwijzingen
		Onvoldoende productiviteit personeel leidt tot hogere formatie om wachtlijsten te vermijden	Tekorten van de stichting worden bijgestort door de gemeente	Middel	Middel/Hoog	• Prestatie-indicatoren aantal afgehandelde casussen • Indicator wachttijd/-lijst
		Beperkt eigenaarschap voor financiën (als gevolg van een laag startbudget)	Stichting stuurt onvoldoende op de kosten waardoor financiële tekorten optreden	Laag/Middel	Middel	• Reële begroting (niet direct starten met een forse bezuiniging als gevolg van het huidige tekort)

E. Programmamanagement en voldoende implementatiebudget dragen bij aan een voorspoedige implementatie en beperkt effect op lopende projecten

Nr	Categorie	Definitie	Gevolgen van risico	Waarschijnlijkheid risico	Impact op taakuitvoering	Mitigerende maatregel
4	Implementatie	Complexe transformatie	Oprichting van stichting kost veel tijd en aandacht waardoor dit vertragend werkt op het behalen van de transformatiedoelen	Hoog	Hoog	- Aanstellen ervaren programmamanager - Voldoende programmabudget - Gezamenlijk doelen bepalen (gemeente en stichting) - Tijdig starten met de oprichting
		Cultuurverandering en aannemen andere werkwijzen bij personeel stichting	Doelstellingen worden niet bereikt	Middel	Middel/Hoog	- Aandacht voor het nieuwe samenwerken tijdens de implementatie - Definiëren benodigde competenties (nieuw) personeel en selecteren hierop
		Vertraging in reeds opgestarte projecten zoals samenwerking met partners en innovatie van werkprocessen	Transformatiedoelen worden niet behaald	Middel/Hoog	Middel/Hoog	- Juiste balans tussen aandacht voor implementatie en lopende projecten (prioriteitstelling) - Specifieke sturing op deze projecten - Voldoende project-specifieke budgetten
		Onvoldoende financiële middelen voor oprichting stichting	Essentiële elementen van de implementatie worden niet gerealiseerd	Middel	Middel/Hoog	Voldoende programmabudget



KPMG on social media



KPMG app

© 2020 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap ingeschreven in het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie..