Jeugdhulpregio Noordoost Brabant

Toekomstgerichte evaluatie van de centrumregeling

Eindrapportage

& Van de Laar B.V.
Drs. Albert van Grootel
Drs. Stan van de Laar
Jasmijn Hondebrink Msc.

3 juni 2022
Ons kenmerk: R077
Plaatsnaam ‘s-Hertogenbosch / Eindhoven

Inhoudsopgave

1. Aanleiding evaluatie centrumregeling
2. Onderzoeksthema's
3. Onze aanpak
4. Feitelijkheden centrumregeling gevat in een 'foto'
5. Onze bevindingen
6. Onze handreikingen

Bijlagenboek

A. Geraadpleegde personen
B. Geraadpleegde bronnen
C. Kerncijfers regio Noordoost Brabant

Samenwerking met 10 gemeenten in de regio Noordoost Brabant

- Sinds 2015 werken de gemeenten in Noordoost Brabant samen in de inkoop van jeugdhulp en de uitvoering van een regionale beleidsagenda: Oss, ‘s-Hertogenbosch, Bernheze, Vught, Sint Michielsgestel, Boxtel, Meierijstad, Boekel, Maashorst, Land van Cuijk.
- De tien gemeenten hebben gekozen voor een samenwerking op basis van een centrumregeling, een vorm van een gemeenschappelijke regeling (Wgr). De gemeente ’s-Hertogenbosch draagt, in afstemming met de regiogemeenten, zorg voor een kwalitatieve en efficiënte inkoop van jeugdtaken.
- Op basis van de vastgestelde inkoopstrategie, de jaarlijkse inkoopopdracht en het Regionaal Beleidsplan Jeugd voert de Regionale Inkooporganisatie Zorg (RIOZ) de inkooptaken en het contractmanagement voor de samenwerkende gemeenten uit. De RIOZ is onderdeel van de centrumgemeente ’s-Hertogenbosch.
- De huidige regeling ‘Centrumregeling inkoop jeugdhulp Brabant Noordoost 2020-2024’ loopt tot en met 31 december 2023.

1. Aanleiding evaluatie centrumregeling

In de centrumregeling (art.23) is een evaluatiebepaling opgenomen

- In de centrumregeling hebben de gemeenten afgesproken dat deze, en de uitvoering daarvan vóór 1 juli 2022 wordt geëvalueerd. De evaluatie vindt plaats onder onafhankelijke aansturing. Het Regionaal Regieteam heeft &VDL gevraagd om deze opdracht te vervullen. Daarbij is bepaald dat de evaluatie resulteert in een evaluatieverslag dat wordt aangeboden aan de colleges van de gemeenten. De colleges van de gemeenten brengen het evaluatieverslag en hun zienswijzen daarbij onder de aandacht van hun raden.

De uitkomsten van deze evaluatie geven input voor de nieuwe centrumregeling

- Op basis van lessen uit het verleden heeft deze evaluatie als doel om de centrumregeling gezamenlijk te versterken. Naar aanleiding van de vorige evaluatie (2018) van centrumregeling zijn er enkele aanpassingen gedaan in de structuur en taakverdeling. Zo is bijvoorbeeld het Regionaal Regieteam in het leven geroepen en zijn er bestuurlijke trekkers geïntroduceerd. De grootste aanpassing is dat de RIOZ in 2019 meer op afstand binnen de gemeente ‘s-Hertogenbosch is geplaatst. Door de voorbije periode te evalueren en daarbij te kijken naar wat nodig is voor optimalisatie van de centrumregeling richting de toekomst, kan er een nóg stevigere basis ontstaan om te werken aan het realiseren van de opgaven en ambities vanuit een toekomstbestendige centrumregeling.

- Om tijdig een nieuwe inkoopprocedure te kunnen starten voor de contractering van de jeugdhulp én om het regionale beleidsproces en de samenwerkingsagenda op te kunnen stellen voor de periode na 1 januari 2024, wordt deze evaluatie van de huidige centrumregeling uitgevoerd. Het onderzoek betreft een evaluatie van de centrumregeling als zodanig, een beleidsevaluatie is geen onderdeel van onderliggende evaluatie.

- De uitkomsten van deze evaluatie geven input voor de nieuwe centrumregeling. Daarbij kunnen inzichten worden meegenomen in de uitwerking en implementatie van de inkoop en het opstellen van de regionale beleidsagenda in het jaar 2023 ter voorbereiding op de nieuwe periode.

- Ook is het op basis van de huidige lokale als landelijke ontwikkelingen (o.a.PxQ financiering vanaf 2022, de Rijks Hervormingsagenda Jeugd en Rijksbegroting) goed om met elkaar stil te staan bij de robuustheid en duurzaamheid van de samenwerking en de samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten onderling.

Reikwijdte

- Deze evaluatie richt zich nadrukkelijk op de samenwerking binnen de centrumregeling. Op de volgende sheet worden de verschillende onderzoeksonderwerpen toegelicht. De inhoudelijke samenwerkingsagenda (zoals beschreven in het regionaal beleidsplan), het uitvoeringsplan, de inkoopstrategie en de inkoopopdracht is geen onderdeel van de evaluatie. Ook het functioneren van de centrumgemeente ‘s-Hertogenbosch en de Regionale Inkooporganisatie Zorg (RIOZ) zijn geen onderdeel van de evaluatie.

Onze invalshoeken

&VDL heeft de afgelopen jaren meerdere centrumgemeente-constructies geëvalueerd en geoptimaliseerd. Daarbij hebben we enkele vraagstukken geconstateerd die we in meer of mindere mate – afhankelijk van de context, de sleutelfiguren en het ontwikkelstadium van de samenwerking – bij centrumregelingen tot uiting zien komen. Onder andere aan de hand van deze ervaringen hebben wij onderzoeksthema's geformuleerd: governance, bekostigingssystematiek, proces en sturingsinformatie en financiën. Door deze 'bril' hebben wij ook naar de samenwerking in centrumregeling Noordoost Brabant Jeugd gekeken en deze vervolgens geanalyseerd. Om zodoende te bezien in welke mate deze vraagstukken zich voordoen. In centrumregelingen zien wij altijd een aantal spanningsvelden ontstaan. In het onderliggend onderzoek hebben wij deze getoetst.

Spanningsveld 1: Samenwerking of zakelijk overeenkomst?

- Is sprake van samenwerking tussen de betrokken gemeentebesturen, of is de grondhouding onder de centrumregeling primair een zakelijke overeenkomst? En is de intentie onder de regeling congruent tussen de betrokken bestuurders? Zijn de sentimenten lopende de samenwerking gewijzigd, door tussentijdse issues rondom kwaliteit en/ of kosten, door de wisseling van sleutelpersonen rondom de samenwerking of omdat het toekomstperspectief is veranderd? Het zijn vragen die van belang zijn om elkaar periodiek te stellen als betrokken portefeuillehouders en om te bezien of de afspraken in de regeling hierop nog aansluiten. Samenwerking vraagt om onderling vertrouwen, elkaar wat gunnen en overleg over koers, inhoud en ambities tussen de betrokken bestuurders. Bij een zakelijke overeenkomst is vooral sprake van verantwoording door de centrumgemeente op geleverde/ te leveren prestaties qua kosten, kwaliteit en tijdigheid, conform de regeling.

- Het is onze ervaring dat deze onderlinge verwachtingen over het karakter van de samenwerking vooral 'onder tafel' aanwezig zijn, waarbij beelden over elkaar ontstaan. Het is van belang voor de duurzaamheid van de samenwerking om dit juist periodiek expliciet 'op tafel' te krijgen en constructieve afspraken te maken hoe daarmee om te gaan.

Spanningsveld 2: Behoefte aan grip en couleur locale regiogemeenten vs. wens tot harmoniseren en efficiency

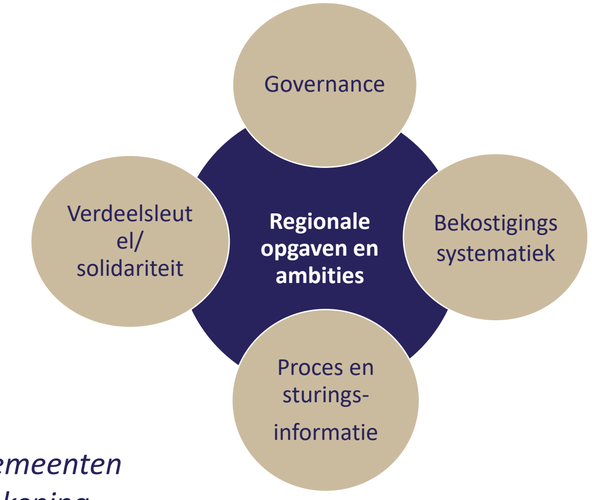
- Er zit veelal een spanningsveld tussen de centrumgemeente (waarbinnen ook uitvoeringsorganisatie RIOZ is gepositioneerd) en de regiogemeenten. Het RIOZ wenst veelal standaardisatie van processen, harmonisatie van systemen en zoveel als mogelijke uniformering van beleidskeuzen. Dat draagt bij aan de efficiency en de 'werkbaarheid' voor de medewerkers in de ambtelijke organisatie van het RIOZ. De regiogemeenten waaronder ook de centrumgemeente hebben daarentegen, als autonome gemeentebesturen, behoefte aan grip op de kosten en aan 'couleur locale' in termen van beleidskeuzen en soms ook in de uitvoering van taken in de lokale toegang. Daarnaast kunnen regiogemeenten behoefte hebben aan beïnvloedbare ruimte op de uitgaven aan de centrumgemeente/RIOZ.

- Om dit spanningsveld beheersbaar te houden zijn er in Noordoost Brabant diverse bestuurlijke en ambtelijke overlegplatforms ingericht, als governancemodel rondom de centrumregeling. Heeft deze governance het beoogde effect geeft voor de betrokken gemeentebesturen? Dit mede ook in het perspectief van veranderende verhoudingen in deze regio, door schaalvergrotingen per 1 januari 2022.

Spanningsveld 3: De kracht van de centrumgemeente: kans én risico

- De kunst bij centrumregelingen is om de kracht van de centrumgemeente in te zetten ten gunste van de autonome gastgemeenten – als goede buur en dienstverlener – en tegelijkertijd als centrumgemeente niet dominant over te komen. Het is een subtiel ambtelijk en bestuurlijk samenspel om een goed evenwicht hiertussen te behouden. Zodanig dat wij-zij-verhoudingen zoveel mogelijk worden voorkomen. In deze evaluatie wordt onder andere bezien in welke mate deze balans naar tevredenheid van de deelnemers is aangebracht.

2. Onderzoeksthema's



Vanuit de vijf onderstaande thema's is de evaluatie naar deze centrumregeling vormgegeven. Uit de analyse van deze thema's worden de succesfactoren en verbeterpunten voor de samenwerkende gemeenten gedestilleerd. De evaluatie heeft een toekomstgericht karakter: over de breedte van het onderzoek is er rekening gehouden met de huidige context, mogelijke toekomstige ontwikkelingen en veranderingen.

1. **Governance**
   De inrichting van de samenwerking in de regio (ambtelijk en bestuurlijk): positionering van de verschillende gremia en de werking ervan. Binnen dit thema zijn de structuur, mandatering, besluitvorming, stemverhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden onderzocht. In het bijzonder is de relatie bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever – opdrachtnemer en de wisselwerking ('het spel') tussen de verschillende gremia meegenomen in het onderzoek. De mate van slagvaardigheid en doelmatigheid in de samenwerking wordt meegenomen in de werking van de huidige governance.

   Ook zijn aspecten als de schaalgrootte van de regeling, de positie van de centrumgemeente en de positionering van de RIOZ onderzocht. Daarbij zijn (zachtere) aspecten van de inrichting belicht zoals de gelijkwaardigheid tussen de verschillende gemeenten en commitment van de verschillende gemeenten bij de centrumregeling.

2.De (gewijzigde) bekostigingssystematiek (PxQ financiering), de nieuwe inkoopsystematiek (Open house toetreding) en consequenties voor de samenwerking en de lokale en regionale taken
Binnen dit thema is onderzocht wat de wijziging in bekostigingsystematiek van lump sum naar P*Q, en de 'open house' inkoopsystematiek heeft betekend voor de samenwerking. Daarbij is de veranderde taakuitvoering van de gemeenten en de RIOZ meegenomen in het onderzoek.

3.Proces en sturingsinformatie
Binnen dit thema zijn de planning en control cycli en de behoefte van deelnemers aan sturingsinformatie onderzocht. Er is er gekeken naar procesmatige aspecten zoals de gehanteerde aanlevertermijnen, de routing en de kwaliteit en diepgang van de verschillende dossiers voor de overlegmomenten en besluitvorming.

4.De gehanteerde verdeelsleutel en solidariteitsafspraken
Binnen dit thema zijn de financiële kaders en afspraken onderzocht. Hierin zijn ook de afspraken rondom solidariteit en de capacitaire (beleids-)inzet meegenomen.

5.De regionale opgaven en ambities

Een evaluatie op de regionale beleidsagenda valt buiten de scope van het onderzoek, wel is gekeken naar de passendheid en aansluiting van de overige onderzoeksthema's op de regionale opgave en ambities voor de jeugdzorg in NOB.

3. Onze aanpak

Vijf stappen om te komen tot aanbevelingen ter versterking van de centrumregeling

1. **Inventarisatie van de feiten: documentenanalyse**
   Om tot een objectieve evaluatie en daarop gebaseerde handreikingen ter versterking van de centrumregeling te komen is een analyse gemaakt van relevante documentatie (zie bijlage B). Deze documentenanalyse vormt de basis onder de ‘foto’ van de huidige situatie. Daarin is op de vijf onderzoeksthema’s een feitenanalyse uitgevoerd.

2. **Inventarisatie van meningen: verdiepende gesprekken**
   De feitenanalyse is middels een brede gespreksronde (zie bijlage A) verdiept en verrijkt. De bestuurlijke en ambtelijke sleutelpersonen hebben bijgedragen aan de inkleuring en duiding van de feitelijkheden. Bovenal hebben zij hun beeld bij de centrumregeling en samenwerking gedeeld met de onderzoekers.

3. **Spiegelsessies**
   De opgehaalde bevindingen (feiten en meningen) zijn gebundeld in deze korte tussenrapportage. De bevindingen worden in spiegelsessies getoetst op juistheid, herkenbaarheid, volledigheid en draagvlak. De betrokkenen worden daarbij in de gelegenheid gesteld hierop te reflecteren, aan te scherpen en waar nodig aan te vullen. Aan de ambtelijke spiegelsessie nemen zowel het Regionaal Beleidsteam als een afvaardiging van de regionale controllers deel. Met het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) zal een bestuurlijke spiegelsessie plaatsvinden.

4. **Opstellen eindrapportage**
   De uitwerking van de resultaten uit voorgaande stappen, en in het bijzonder de verwerking van de opbrengsten van de spiegelsessies, zal leiden tot een expertmatig oordeel over de samenwerking in de centrumregeling. Hieruit worden handreikingen ter optimalisatie van de verbinding en samenwerking in de centrumregeling aangereikt. De concept eindrapportage wordt gedeeld en besproken met het Regionaal Regieteam en met de begeleidingsgroep, op basis van de bespreking wordt er een definitief eindrapport opgeleverd.

5. **Besluitvorming en vaststelling eindrapportage**
   Het eindrapport zal, na bespreking met de opdrachtgevers en het Regionaal Regieteam, gereed gemaakt worden voor besluitvorming in het RBO.

“

4. Feitelijkheden centrumregeling gevat in een ‘foto’

Voor een goed begrip van voorliggend rapport is in dit hoofdstuk een feitelijke duiding opgenomen van de huidige vorm en formele afspraken van de centrumregeling.

4.1 De centrumregeling werkt op basis van uitgangspunten in het kader van samenwerking en financiën

Samenwerken aan goede en efficiënte inkoop van jeugdtaken
De gemeenten zijn een onderlinge samenwerking aangegaan gericht op het zorgdragen voor een kwalitatief goede en efficiënte inkoop van de jeugdtaken. Op basis van de Inkoopstrategie 2020-2024, de vastgestelde Inkoopopdracht, het Regionaal Beleidsplan Jeugd 2020- 2024, en beleidsopdrachten, met inachtneming van de bepalingen van de Jeugdwet wordt hier uitvoering aan gegeven.

Vastgestelde uitgangspunten samenwerking

1.De gemeenten behouden hun eigen bestuurlijke structuur, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, gericht op een goede dienstverlening aan de eigen bevolking en ruimte voor het behoud van eigen identiteit in de uitvoering van de jeugdtaken.

2.Bij de medewerkers van het RIOZ mag geen sprake zijn van taakvermenging met lokale taken en beleidstaken op het terrein van jeugd.

3.Bij lokale initiatieven die raakvlakken hebben met de Regionale Inkoopstrategie 2020-2024 vindt vooraf overleg plaats met het RIOZ om te beoordelen of dit initiatief daarmee en de reeds gesloten overeenkomsten in strijd is.

4.Iedere gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de keuze wanneer de ingekochte diensten van jeugdtaken in te zetten: de toegang is lokaal georganiseerd.

5.Iedere gemeente heeft zelf contact met gecontracteerde aanbieders op casusniveau.

6.Binnen het Regionaal Beleidsteam wordt gezamenlijk gewerkt aan de beleidsopdrachten. Iedere subregio levert naar rato van de verdeelsleutel voldoende beleidscapaciteit om de beleidsopdrachten op een slagvaardige manier uit te voeren.

Financiële uitgangspunten

Vanaf 2022 werken de gemeenten met een vaste verdeelsleutel volgens de centrumregeling. Deze is voor Maashorst en Land van Cuijk bijgesteld (inwoneraantallen zijn opgeteld) als gevolg van gemeentelijke samenvoeging/herindeling. Op basis waarvan een inleg per gemeente zal worden bepaald aan de hand van de afgesproken verdeelsleutel. Hierin zitten de onderdelen die we centraal blijven bekostigen. Dit zijn de kosten voor:

- JeugdzorgPlus
- Spoedeisende zorg en een beperkt deel voor de Gecertificeerde instellingen. Hieronder vallen de instandhoudingskosten van de GI's, dus niet de bekostiging van de trajecten PxQ.
- Veilig Thuis
- Civiel Trajectberaad
- Beschikbaarheid crisishulp
- Excessieve casuïstiek
- Uitvoeringskosten van RIOZ en regionaal werkbudget RBT

Financieel kader en verdeelsleutel
Ieder jaar wordt een financieel kader voor centrumregeling vastgesteld. In de centrumregeling 2020 (GR- tekst) is de verdeelsleutel vastgesteld. Deze is gebaseerd op de op algemene uitkering van het Gemeentefonds in 2018, afgezet tegen het aantal jeugdigen per gemeente. Met de gemeentelijke herindelingen (Haaren, Land van Cuijk, Maashorst) is deze verdeelsleutel aangepast, met dezelfde bovengenoemde basis. Aan de hand van de verdeelsleutel wordt de jaarlijkse bijdrage per gemeente bepaald. Voor de gezamenlijke uitvoering van taken wordt het 'regionaal werkbudget' opgenomen. Hieruit worden onder andere de uren voorzitter RBT en secretaris RBT/RBO gefinancierd.

4.2 Gremia en verantwoordelijkheden

- De centrumregeling bestaat uit het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO), opgedeeld in smal en breed, het Regionaal Regieteam (RRT), het Regionaal Beleidsteam (RBT) en het de Regionale Inkooporganisatie Zorg (RIOZ).

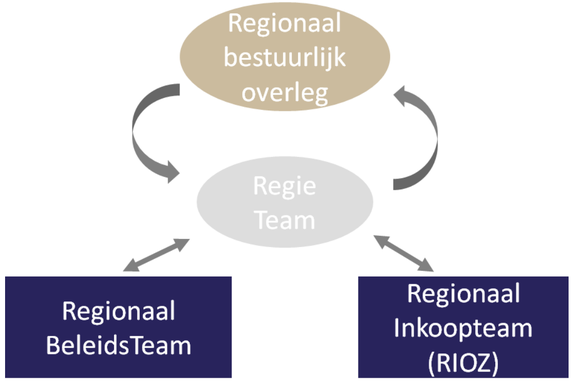
- Het **Regionaal Bestuurlijk Overleg Jeugd (RBO)** bestaat uit de portefeuillehouders Jeugd van de gemeenten en een onafhankelijk voorzitter. Het RBO heeft als taak om de gemeenten te adviseren over de beleidskaders waarbinnen de inkoop van jeugdtaken plaatsvindt. Daarnaast bepaalt het RBO, als bestuurlijk opdrachtgever, de kaders voor het Regionaal Regieteam voor te verstrekken opdrachten aan het Regionaal Beleidsteam en het Regionaal Inkoopteam. Tot slot houdt het RBO overleg over inhoudelijke en financiële voortgang en realisatie van de Inkoopopdracht en beleidsopdrachten. Het RBO Smal bestaat uit een afvaardiging van de subregio's en bereidt de overleggen van het RBO (breed) voor.

- Het **Regionaal Regieteam (RRT)** bestaat uit één ambtelijke vertegenwoordiger van de gemeente 's-Hertogenbosch en daarnaast één ambtelijke vertegenwoordiger per subregio. De voorzitter van het Regionaal Beleidsteam en de manager van het Regionaal Inkoopteam zijn vaste adviseurs van het Regionaal Regieteam. Het Regieteam adviseert, informeert en legt verantwoording af aan het RBO over de beleidskaders van de inkoop van jeugdtaken. Het Regionaal Regieteam is de ambtelijk opdrachtgever voor het Regionaal Beleidsteam en het Regionaal Inkoopteam (RIOZ). Ook draagt het Regionaal Regieteam de zorg om de benodigde middelen voor de inkoopopdracht en beleidsopdrachten te organiseren en bewaakt zij de samenhang tussen regionaal beleid, inkoopopdracht, beleidsopdrachten en lokale dynamiek.

- Het **Regionaal Beleidsteam (RBT)**, bestaat uit beleidsmedewerkers van de gemeenten. Het Regionaal Beleidsteam adviseert het Regionaal Regieteam, voert verstrekte beleidsopdrachten van het Regionaal Regieteam uit en legt verantwoording af over KPI's en inhoudelijke en financiële voortgang en realisatie van de beleidsopdrachten. Tot slot draagt het Regionaal Beleidsteam de zorg voor het organiseren van het gezamenlijk overleg met de gecontracteerde aanbieders van jeugdtaken over beleidsmatige ontwikkelingen en transformatie. Op dit moment wordt het Regionaal Beleidsteam gevormd door beleidsmedewerkers uit 's-Hertogenbosch, Meierijstad, Maashorst, Oss, Land van Cuijk, Boxtel en Sint-Michielsgestel (MijnGemeenteDichtbij). De overige gemeenten leveren uren op specifieke taken of opdracht specifieke elementen van de beleidsopdrachten.

- De **Regionale Inkooporganisatie Zorg (RIOZ)** regelt de inkoop van specialistische jeugdhulp en verzorgt het contractbeheer en accountmanagement voor de ingekochte hulp, namens samenwerkende gemeenten in de regio Noordoost Brabant. De RIOZ is een afdeling van de centrumgemeente 's Hertogenbosch en bestaat uit medewerkers van de centrumgemeente die inkooptaken uitvoert voor de gemeenten. Het RIOZ heeft als hoofdtaak de regionale inkoop van de jeugdtaken, inclusief accountmanagement en contractbeheer. Het RIOZ legt verantwoording af over KPI's en de inhoudelijke en financiële voortgang en realisatie van de inkoopopdrachten. Ook valt het evalueren van accountmanagement en contractbeheer onder de taken van het RIOZ. Tot slot draagt het RIOZ de verantwoording voor het voeren van rechtsgedingen voortvloeiende uit hun taken.

- In de centrumregeling is geen formele rol opgenomen voor de **controllers**. De controllers van de gemeenten hebben zichzelf georganiseerd rondom de centrumregeling. De controllers hebben een vorm van smal (subregio's) en breed overleg. De controllers vervullen een rol bij het opstellen van de stukken voordat deze op de tafel van het Regionaal Regieteam komen.



4.3 Werkwijze centrumregeling

De samenwerking kent bestuurlijke trekkers op de verschillende thema's

- Onder andere voortvloeiend uit het Regionale Beleidsplan worden beleidsopdrachten geformuleerd. Het Regieteam is ambtelijk opdrachtgever aan het beleidsteam van deze beleidsopdrachten. Per thema zijn er bestuurlijke trekkers zoals, Veilig Thuis, GI's, wachtlijsten. Op de verschillende thema's wordt er voor gezorgd dat de regio ook bovenregionaal vertegenwoordigd is, bijvoorbeeld bij de J42. Binnen het Regionaal Beleidsteam wordt een verdeling gemaakt van beleidsopdrachten en collega's. Dit gebeurt aan de hand van de interesses en expertise van de beleidsmedewerkers en beschikbare uren.

De ambtelijke capaciteit aan de hand van de verdeelsleutel

- Alle gemeenten leveren ambtelijke capaciteit voor het Regionaal BeleidsTeam (RBT). De verdeelsleutel zoals opgenomen in de Centrumregeling (GR-tekst) wordt losgelaten op de totaal geraamde inzet. Iedere gemeente levert dus naar rato uren of inhuur aan het regionaal beleidsteam. Dit verschilt van 0,13 FTE (Boekel) tot 2,15 FTE ('s-Hertogenbosch). Per beleidsopdracht wordt een begroting van uren gemaakt, wat wordt ingevuld door de gemeenten. Indien verlof, ziekte of andere soort uitval van collega's in het beleidsteam, dan zorgt de betreffende gemeente voor vervanging. Mocht het nodig zijn dat er een externe adviseur/ expert of bijvoorbeeld projectleider is op bepaalde beleidsopdrachten, dan wordt hiervoor budget vrijgemaakt in het financieel kader. De inhuur verloopt dan via de regels en de richtlijnen van de centrumgemeente.

De samenwerkende gemeenten verstrekken een inkoopopdracht aan de RIOZ

- In de centrumregeling zijn de kernafspraken met de RIOZ en de gemeenten opgenomen. De inkoopopdracht wordt door het Regionaal Regieteam voorgelegd aan het RBO. Na behandeling in het RBO leggen de gemeenten de Inkoopopdracht ter accordering voor aan hun colleges en/of raden, wanneer deze buiten het mandaat van het RIOZ of het RBO valt.

Van lumpsum – financieringssystematiek naar inspanningsgerichte (P*Q) bekostiging

- Bij de start van de centrumregeling is er gewerkt met een lumpsum- financiering systematiek. In 2018 concludeerde het onderzoeksbureau Significant dat de lumpsum heeft bijgedragen aan transitie maar dat de uitwerking afwijkt van de intenties. Er was sprake van vele administratieve afspraken, met als doel extra grip en sturing wat de lumpsumbekostiging ondermijnde. Daarbij bleven de verwachtte effecten (o.a. partnerschap en samenwerking cliënten) uit.
- Met regionale inkoopstrategie 2020 gekozen voor P*Q financiering: het afrekenen van werkelijk gebruik. De besluitvorming rondom dit punt was destijds weerbarstig.
- De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van de jeugdhulpvormen, de contacten met aanbieders op casusniveau en de monitoring van het eigen verwijsgedrag. De gemeenten dienen via het berichtenverkeer te zorgen voor facturering. Vanwege de coronapandemie is ervoor gekozen om het jaar 2021 als tussenjaar te gebruiken voor de overgang naar de nieuwe bekostigingssystematiek (PxQ).
- De JeugdzorgPlus, Spoedeisende zorg en een beperkt deel van de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis, Civiel trajectberaad, Beschikbaarheid crisishulp, Excessieve casuïstiek, aanpak wachtlijstenproblematiek GGZ, Uitvoeringskosten van RIOZ en regionaal werkbudget blijven een regionale aangelegenheid.

4.4 (landelijke) Ontwikkelingen in het kader van jeugdhulp

- **Hervormingsagenda 2022- 2028**
  Het Rijk heeft geconcludeerd dat het huidige jeugdhulpstelsel niet houdbaar is. Een samenwerking met zorgprofessionals, zorgaanbieders, clientorganisatie, het Rijk en gemeenten in het kader van de *'Hervormingsagenda Jeugd'* moet leiden tot verbetering van de hulpverlening en een financieel beheersbaar en duurzaam jeugdstelsel.

- De vijfhoek van bovengenoemde actoren werkt de Hervormingsagenda Jeugd in werkgroepen uit aan de hand van 7 thema's:

1. Reikwijdte en preventie
2. Toegang
3. Kwaliteit en effectiviteit
4. Kennis, leren en ontwikkelen
5. Regionalisering, verplichte samenwerking op basis van aangepaste regio-indeling
6. Inkoop en administratieve lasten
7. Data en monitoring

- **Norm van opdrachtgeverschap**
  Met de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) erkennen de samenwerkende gemeenten dat voor sommige vormen van zorg regionale en bovenregionale samenwerking vereist is. Het gaat daarbij vooral om de beschikbaarheid van weinig voorkomende en specialistische vormen van hulp. Dit wordt gezamenlijk vastgesteld in de regiovisie. In deze visie spreken de samenwerkende gemeenten onderling af op welke taken op het gebied van jeugd in samenwerking worden opgepakt en welke inhoudelijke ontwikkelingen in de regio gewenst zijn. In de norm is vastgesteld waar de regiovisie minimaal aan voldoet, de invulling (het hoe) is aan de regio en gemeenten zelf. De regio Noordoost Brabant geeft door middel van het regionaal beleidsplan en het regionale uitvoeringsplan uitvoering aan deze norm van opdrachtgeverschap. Met het opstellen en afspreken van een centrumregeling geven de gemeenten in NO-B deels invulling aan de NvO.

- **Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming**
  Momenteel worden ontwikkelingen op het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming vormgegeven. Dit is een transformatie over een lange termijn van zo'n 5 à 10 jaar. In de huidige situatie voeren lokale teams, Veilig Thuis, RvdK en GI's een 'estafettemodel' uit, deels overlappend met hun eigen onderzoekstaken en hulpplannen. De basisprincipes van het toekomstscenario zijn gezinsgericht, rechtsbeschermend en transparant, eenvoudig en lerend. Dit traject van de het toekomstscenario staat zeer in de beginfase van de ontwikkeling en heeft in bepaalde mate overlap met de stelselaanpak van de hervormingsagenda. VT is een belangrijke partner in deze gehele keten.

- **Pilots jeugdbescherming**
  Tussen 2019 en 2021 zijn er pilots uitgevoerd in het kader van Zorg voor de Jeugd. Het doel hiervan was te onderzoeken hoe de jeugdbeschermingsketen efficiënter ingericht kan worden en de samenwerking binnen de jeugdbescherming te verbeteren. Er zijn geen eenduidige resultaten uit de zes pilots gekomen. De pilots zijn inmiddels afgerond en worden opgevolgd door proeftuinen.

- **Rijksbegroting**
  In april 2021 heeft het Kabinet 613 miljoen euro extra (incidenteel) beschikbaar gesteld voor de jeugdhulp voor 2021. Deze extra budgetten zijn onder meer ingezet voor uitbreiding van de GGZ-jeugdzorg, specialistische jeugdzorg en complexe casuïstiek. Vervolgens is in juni 2021 een bedrag van 1,314 miljard extra beschikbaar gesteld voor 2022 ter compensatie van de tekorten in de jeugdzorg. Dit geld dient door gemeente onder andere ingezet te worden om verbeteringen door te voeren in de jeugdzorgketen waarmee op de langer termijn kostenbesparingen gerealiseerd kunnen worden.

- Deze financiële injectie in 2021 gaat echter gepaard met een aangekondigde structurele bezuiniging op jeugdhulp van € 500 miljoen vanaf 2025, zo stelt het nieuwe regeerakkoord. Ondanks een motie en de uitspraak van de arbitragecommissie, om de aangekondigde bezuiniging van 500 miljoen van tafel te halen, houdt het kabinet vast aan deze korting. Eind april 2022 besloot de ministerraad dat de voorgenomen € 500 miljoen extra bezuiniging op jeugdhulp niet langer bij gemeenten wordt gehaald. Dit betekent niet dat de bezuiniging helemaal van tafel is. Wel brengt dit besluit de VNG weer aan tafel bij de Hervormingsagenda Jeugd.

5. Onze bevindingen

Op basis van de analyse van feiten en meningen zijn op navolgende pagina's onze bevindingen opgetekend ten aanzien van de werking van de centrumregeling.

De bevindingen dienen als in het vervolg van deze evaluatie als fundament onder onze handreikingen ter versterking van de centrumregeling..

5. Onze bevindingen

1. Na een ‘roerige tijd’ is er rust gekomen in de centrumregeling.
2. Gewijzigd speelveld vraagt om herijking huidige governance.
3. Beelden en verwachtingen bij het Regionaal Regieteam zijn diffuus.
4. Meerjarig perspectief en prioritering voor realisatie regionale opgaven en ambities kan beter.
5. Regionaal Beleidsteam kwetsbaar, meer ‘zakelijke’ sturing gewenst.
6. Sturingsinformatie grotendeels op orde maar informatieregie vraagt om meer scherpte.
7. Gewijzigde bekostigingssystematiek nog niet verwerkt in centrumregeling.
8. Verdeelsleutel en solidariteitsregeling moet opnieuw worden vastgesteld in nieuwe regeling.

5.1 Na een ‘roerige tijd’ is er rust gekomen in de centrumregeling

- **Vertrouwen in de samenwerking is gegroeid in de regio**
  Voorbijgaande periode is er gewerkt aan het standaardiseren van processen binnen de regionale samenwerking. De toename aan transparantie in het handelen van de RIOZ heeft bijgedragen aan het versterken van het vertrouwen. De bestuurders hebben over het algemeen het gevoel dat de samenwerkende gemeenten elkaar goed kunnen vinden. Door te bouwen aan de samenwerking is het onderlinge vertrouwen gegroeid.

- **Bestuurlijke besluitvorming volop gericht op consensus en harmonisatie**
  Wij constateren dat het RBO – smal een aanjaagfunctie vormt in deze regionale samenwerking. De subregio’s verrichtten veel werk alvorens het RBO samenkomt. Het ‘voorkoken’ van besluitstukken in de verschillende gremia leidt tot weinig verrassingen of stevige inhoudelijke discussies in het RBO. De besluitvorming in het RBO verloopt via consensus. Er wordt in mindere mate teruggegrepen naar de feitelijke en formele vastgelegde afspraken.

  Daarbij merken wij wel op dat in de huidige tekst van de centrumregeling *‘Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant 2020’* geen stemverhouding zijn opgenomen.

- **De Regionale Inkoop Organisatie Zorg (RIOZ) functioneert in grotere mate onafhankelijk**
  Wij zien een collectieve tevredenheid en bovenal trots op de professionalisering van de RIOZ. Sinds de RIOZ meer op afstand is geplaatst van de gemeente ‘s-Hertogenbosch is er beduidend meer transparantie in de werkzaamheden van de RIOZ. Voorheen was er binnen de RIOZ vermenging tussen het belang van ‘s-Hertogenbosch (portefeuillehouder) en de regionale belangen, dat schuurde. Ook was er sprake van vermenging van taken bij de medewerkers van het Regionaal Inkoopteam op gebied van (jeugd)beleid en inkoop. Sommigen sleutelpersonen benoemde dat zij het gevoel hadden dat de RIOZ een ‘blackbox’ was, waarin de mate van invloed van de gemeente ‘s-Hertogenbosch onbekend was. Het feit dat de RIOZ nu een separate afdeling is, en dat er binnen de RIOZ continue aandacht is voor de onafhankelijke rol die zij vervullen schept rust in de samenwerking. Daarbij is er meer het gevoel van eigenaarschap bij alle regionale bestuurders in deze centrumregeling, omdat de RIOZ meer regionaal gefocust handelt. Wel worden er vragen gesteld door respondenten in de evaluatie bij regiogemeenten over de vertegenwoordiging van het RIOZ in het managementoverleg (MT) van de gemeente Den Bosch.

- **Risico spanningsveld positie centrumgemeente met daarbinnen het RIOZ en regiogemeente.** Er blijft een latent risico aanwezig in deze centrumregeling over onduidelijkheden over de positie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrumgemeente, het RIOZ en de regiogemeenten met name op momenten dat er zaken even niet goed lopen kan dit spanningsveld boven komen. Enerzijds is dit inherent aan een centrumregeling, anderzijds vraagt dit het goed bewaken en onderhouden van ieders positie. Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap tussen de stakeholders vraagt continu aandacht.

- **Na de herindelingen zijn de gemeenten meer gelijk aan elkaar**
  De afgelopen 8 jaar zijn veel gemeenten in Noordoost Brabant heringedeeld. Bij de start van deze regionale samenwerking waren er 19 gemeenten. Bij de herijking van de centrumregeling in 2020 waren dit er 16. Met de herindeling van Uden en Landerd (Maashorst) en de gemeenten in Land van Cuijk in 2022 bestaat de regeling momenteel uit 10 gemeenten. Dit betekent dat de gemeenten groter zijn geworden in omvang. Dat resulteert daarbij ook in meer gelijkwaardig tussen de gemeenten. Tegelijkertijd hebben de herindelingen ervoor gezorgd dat er een inhoudelijke verbeterslag op de dossiers is gemaakt. Bij kleine gemeenten hebben wethouders erg diverse en omvangrijke portefeuilles. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke verdeling, waar je bij kleine gemeenten ziet dat beleidsmedewerkers veelal generalisten zijn en veel verschillende dossiers hebben. Bij grotere gemeenten zijn beleidsmedewerkers in grotere mate inhoudelijk expert op specifieke dossiers.

5.2 Gewijzigd speelveld vraagt om herijking huidige governance

- **Aantal gemeenten in subregio's afgenomen**
  Zoals eerder aangegeven hebben de herindelingen in de regio gezorgd voor een vermindering van het totaal aantal deelnemende gemeenten. Daarbij staat de nut en noodzaak van het RBO- smal ter discussie. Het RBO- smal bereidt de besluitvorming voor het RBO- breed voor. Met nog tien overgebleven deelnemers komt het bestaansrecht van het RBO- smal in het nauw. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het RBO- smal veel kennis, kunde en ervaring levert aan de regionale samenwerking. In het RBO- smal nemen de meest inhoudelijk gedreven portefeuillehouders deel. Zij zijn veelal bestuurlijk trekkers op bepaalde beleidsopdrachten/dossier en hebben de meeste commitment tot de centrumregeling.

Subregio's vóór herindelingen	Subregio's Na herindelingen per 01-01-2022
Oss	Oss
Bernheze	Bernheze
's-Hertogenbosch	's-Hertogenbosch
Vught	Vught
Sint Michielsgestel	Sint Michielsgestel
Boxtel	Boxtel
Meierijstad	Meierijstad
Boekel	Boekel
Uden	Maashorst
Landerd	
Boxmeer	Land van Cuijk
Sint Antonis	
Mill en Sint Hubert	
Cuijk	
Grave	

- **Controllers 'vechten' voor hun plekje in centrumregeling**
  In de centrumregeling is de positie van de controllers formeel niet opgenomen. Inmiddels hebben zij een plek en werkwijze gevonden. Dat ging niet zonder slag of stoot, er is veel discussie over geweest. De controllers hebben (net als het RBO) een smal en breed overleg. In de overleg- cyclus vergaderen zij voordat het Regionaal Regieteam bij elkaar komt.

  Er is sprake van integrale advisering op de beleidsopdrachten. Dit houdt in dat de op de verschillende beleidsopdrachten de ambtelijk vertegenwoordiger zijn/haar gemeentelijke controller meeneemt in het dossier. Vervolgens koppelen de controllers dit terug aan de collega controllers. Op vastgestelde beleidsopdrachten werkt deze werkwijze veelal goed. Echter, bij urgente stukken of zaken die buiten het vastgestelde proces vallen, worden controllers zo nu en dan vergeten in het proces rondom besluitvormingsstukken. Aan de andere kant is niet voor iedereen helder wat de positie en rol van controllers is. Waar mogen ze wel wat van vinden, waarvan niet? Ook vragen controllers om tijdig ook op inhoud meegenomen te worden voor een goede duiding van de dossiers.

- **Verder staat de huidige governance structuur niet ter discussie**
  Naast de ontwikkelingen rondom de subregio's en de positie van de controllers is de algemene tendens dat de deelnemers van deze regionale samenwerking tevreden zijn met de governance structuur. In ons onderzoek kwam naar voren dat de structuur helder is maar de toepassing, informatievoorziening, regionale planning en prioritering scherper kan. Het ontbreekt wat aan het strak sturen en naleven van gemaakte afspraken. Vanuit expertmatig oogpunt zien we vanuit &VDL een complexe structuur. Ook mist het in de samenwerking aan een centrale functie die zorgt voor regie, overzicht, prioritering en strategische informatievoorziening.

5.3 Beelden en verwachtingen bij het Regionaal Regieteam zijn diffuus

- **Regisseur of stuurgroep?**
  Zoals hiervoor aangegeven is de invoering van het Regionaal Regieteam (RRT) van toegevoegde waarde. De behaalde winst zit met name op het procesmatige en coördinerende werkzaamheden. Echter, daarbij wordt vrijwel altijd in dezelfde adem uitgesproken dat het Regieteam beter zijn rol zou kunnen pakken. De beelden bij het Regionaal Regieteam zijn diffuus.

  Waar de één aangeeft dat de inhoudelijk afwegingen voor het RBO en RBT zijn, verwacht de ander juist sturing op de integraliteit en samenhang van de dossiers. Is het Regieteam een sparringspartner op inhoud of vervult zij voornamelijk een procesmatige rol als ambtelijk opdrachtgever?

  Het één hoeft het ander niet uit te sluiten. De taken van het RRT worden omschreven in artikel 8 van de Centrumregeling. Het algemene beeld is dat het RRT niet altijd het overzicht bewaakt in het speelveld en vrij ad-hoc handelt. De doelen en ambities die vastgesteld zijn in de Inkoopstrategie, Regionaal Beleidsplan Jeugd en Regionaal uitvoeringsplan vragen om het vasthouden aan de stip op de horizon en een duidelijke prioritering in de beleidsopdrachten.

- **Verscheidenheid in functies van deelnemers in het Regieteam**
  Wij constateren dat de deelnemers met verschillend mandaat plaats nemen in het Regieteam. Sommigen subregio's hebben een afdelingshoofd/ manager afgevaardigd, andere een programmamanager (jeugd). Het Regieteam is onder andere als 'opschaal'- gremium in de centrumregeling. Daar waar er binnen het RBT of beleidsopdrachten onvoldoende capaciteit is (of onenigheid) kan er geëscaleerd worden naar het Regieteam. Echter, in de praktijk blijkt dat sommigen Regieteamleden onvoldoende beslisbevoegdheid hebben om spoedig te zorgen voor personele versterking. Zij dienen enkele stappen te doorlopen met hun manager/ afdelingshoofd, waardoor er veel tijd verloren gaat.

- **Regionaal Regieteam als voorportaal voor besluitvorming**
  Tot slot is het RRT verantwoordelijk voor de agendabepaling van het Smal en later in proces het Breed RBO. Het Regieteam houdt controle op de mate van 'rijpheid' van stukken voor besluitvorming. Daarnaast wordt ook gewerkt met bestuurlijk opdrachtgeverschap op dossiers. Enkele bestuurders geven daarbij aan dat zij zelf willen bepalen wat er op de agenda komt voor het RBO. Het voorportaal in het Regionaal Regieteam kan vertragend werken.

  Op een groot aantal dossiers is ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap ingeregeld. Deze structuur kan de rol van het RRT ook lastig maken in de praktijk. Waar stuurt het RRT op, het proces of toch ook de inhoud? En hoe verhoudt dit zich tot ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap.

5.4 Meerjarig perspectief en prioritering voor realisatie regionale opgaven en ambities kan beter

- **Collectief geheugen van de samenwerking ontbreekt**
  Enkele bestuurders zijn vanaf het begin van de centrumregeling bij de samenwerking betrokken, veel bestuurders niet. Met de nieuwe portefeuillehouders na de verkiezingen is de kans groot dat er nog meer nieuwe spelers plaats nemen in het bestuur. Frisse blikken kunnen heel goed bijdragen aan een hernieuwde energie, echter het gezamenlijk besef welke ontwikkeling de centrumregeling al heeft doorgemaakt is ook belangrijk.

- **Er wordt niet altijd vastgehouden aan besluiten en bestuurlijke afspraken**
  Aangegeven wordt dat opdrachten en doelen soms telkens opnieuw 'oppoppen'. Er wordt weinig teruggegrepen naar de feitelijke en formele vastgelegde afspraken waardoor steeds zaken ter tafel komen zonder dat duidelijk is welk proces of besluit al gelopen is op het onderwerp. Dit vraagt meer scherpte in het vasthouden en vastleggen van processtappen en besluiten.

- **Behoefte aan betere prioritering (aan de hand van data)**
  Het mist in de huidige samenwerking aan duidelijke ontwikkeldoelen, stip op de horizon en langere termijn visie zo wordt ervaren door diverse respondenten.

- **Bestuurlijke kartrekkers op bepaalde onderwerpen moeten worden behouden.**
  Het helpt de regio en bestuurders om de onderwerpen en dossiers onderling te verdelen in bestuurlijk kartrekker. Het jeugdhulpdossier in zijn geheel is complex. Wel wordt er bestuurlijk de wens uitgesproken om meer inhoudelijk op de jeugdhulp te sturen, en bestuurlijk op inhoud te spreken over de opgaven die er zijn. De afgelopen jaren is er teveel nadruk komen te liggen op de bedrijfsvoering, financiën en technische kant van het gezamenlijk oppakken, organiseren en inkopen van de jeugdhulp.

5.5 Regionaal Beleidsteam kwetsbaar, meer ‘zakelijke’ sturing gewenst

- **Capaciteit en kwaliteit dat gemeenten leveren aan RBT verschilt**
  Zoals geschetst bij de werkwijze leveren alle gemeenten ambtelijke capaciteit naar rato van de verdeelsleutel. Echter, velen in deze regionale samenwerking zien dat er verschillen zijn tussen de capaciteit en kwaliteit dat geleverd wordt door de gemeenten. Dit heeft onder meer te maken met de grootte van gemeenten en beschikbare mensen per dossier. . Daarnaast zijn er geen afspraken gemaakt over duidelijke escalatielijnen bij te weinig capaciteit of twijfels of onvrede over de kwaliteit van de regionale ambtelijke inzet.

- **Vervanging medewerkers bij uitval wordt als lastig ervaren**
  Bij uitval van een medewerker in het regionaal beleidsteam moet de desbetreffende gemeente zélf voor vervanging zorgen. Dit wordt in veel gemeenten als lastig ervaren. Naast de huidige krapte op de arbeidsmarkt waarbij het voor iedere gemeente lastig is om aan gekwalificeerd personeel te komen is de centrumregeling een construct waarbij het bij ontbreken van harde afspraken en sturing het moeilijk kan zijn om beleidscapaciteit af te dwingen. Afgelopen periode is geconstateerd dat er een groot verloop van collega’s in het regionaal beleidsteam is geweest. Dit vraagt om goede overdracht en aandacht voor het inwerken, het duurt even voordat iedereen weer ‘op de juiste vlieghoogte is’.

- **Geen mogelijkheid voor personele selectie op expertise/ kennis bij beleidsopdrachten**
  Het beleidsteam moet ‘het doen met’ de afvaardiging vanuit de gemeenten. Er is geen sollicitatieprocedure op kennis of expertise of profielschetsen voor de deelname aan het regionaal beleidsteam. Het regionaal beleidsteam is geheel afhankelijk van de beschikbaar gestelde medewerkers. Daarnaast moet er binnen het beleidsteam op de verschillende beleidsopdrachten een verdeling gemaakt worden. Ook hierin is vaak weinig speelruimte qua toebedeling. Daarmee is een verscheidenheid in de kwaliteit van de stukken en uitwerkingen.

- **Gemeenten rekenen elkaar niet af op capaciteit**
  De ingezette uren van de medewerkers in het beleidsteam worden niet gemonitord. Aangezien meerdere gemeente moeite hebben met het leveren van capaciteit, rekenen gemeenten elkaar daar niet op af. Er is begrip voor de knelpunten die gemeenten ervaren in het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit

- **Meer ‘zakelijke’ sturing en scherpte in regionale beleidsagenda kan het Regionale Beleidsteam versterken.**
  Er wordt in een prettige sfeer samengewerkt in het Regionaal Beleidsteam. Echter horen wij van respondenten ook terug dat het wat ontbreekt aan duidelijke doelstellingen (wat willen we in de regio bereiken), planning, vastgelegde en navolgbare resultaten en sturing daarop (projectmatige competenties). Het totaal plaatje ontbreekt en de raakvlakken of overlap tussen verschillende (beleids-) opdrachten wordt niet (tijdig) genoeg erkent.
  Hierdoor ontstaat het gevoel dat er adhoc diverse zaken steeds worden opgepakt zonder een goede borging in de regionale beleidsagenda of vastgestelde doelstellingen. Dit zorgt voor een niet altijd gedeelde urgentie, onduidelijkheid en twijfels waarom we zaken in de centrumregeling gezamenlijk oppakken.

5.6 Sturingsinformatie grotendeels orde maar informatieregie vraagt om meer scherpte

Sturingsinformatie

- **Algehele tevredenheid over bestuurs-/managementrapportages RIOZ**
  De bestuur rapportages die de RIOZ aan de gemeenten oplevert wordt door de bestuurders als compleet en inhoudelijk goed beschouwd. P&C- cyclus van het RIOZ is zo veel als mogelijk aangesloten op de P&C- cyclus van de gemeenten.

- **Verbetering kwaliteit de informatiestromen binnen de centrumregeling**
  Zoals eerder aangegeven is er over het algemeen meer rust gekomen in de centrumregeling. Er is sprake van een lichte verbetering van de informatiestromen met de invoering van het Regieteam. De hogere kwaliteit van P&C-stukken zorgt daarmee ook voor een betere informatievoorziening aan de gemeenten en gemeenteraden. Er worden eenduidige formats gebruikt waarin veel kwaliteitsborgen zijn ingebouwd.

Informatieregie

- **De ervaren tijdsdruk is groot, als het gaat om aanlevertermijnen**
  Ondanks deze verbeterslag in het proces wordt ook geconstateerd dat de formele aanlevertermijnen niet worden behaald. Er wordt iets meer ademruimte ervaren, maar ook nog steeds een grote mate van tijdsdruk als het gaat om de advisering en het kennisnemen van stukken. Voornamelijk de leden van het Regionaal Beleidsteam hebben het gevoel dat zij erg veel ‘ad hoc’ moeten aanleveren en te weinig tijd krijgen om besluitstukken voldoende (integraal) af te stemmen. De controllers geven aan beheofte te hebben aan een duidelijke planning. Hiermee kan de kwaliteit van de stukken in het geding komen. Ook de controllers geven aan dat zij vaak te laat worden betrokken in het proces en nauwelijks de ruimte hebben om input te leveren. De irritaties rondom de gestelde termijnen is ambtelijk met regelmaat een onderwerp van gesprek, hetgeen dat nadelig is voor de focus op de inhoudelijke agendapunten.

- **Betere duiding van informatie leidt tot meer mogelijkheid op sturing**
  De informatie die beschikbaar is wordt door de meeste betrokkenen als voldoende ervaren. Tegelijkertijd is er de wens om te werken aan betere duiding van de data. De beschikbare informatie wordt nog niet optimaal benut. Zoals ook in het Regionaal Beleidsplan opgenomen is, bijvoorbeeld in het kader van preventie, de beschikbare data nog gerichter ingezet kunnen worden. Het meetbaar maken van alle doelen en daarmee (bij) sturing geven aan regionale beleidsthema’s en vraagstukken. De noodzaak en urgentie van het prioriteren van enkele beleidsopdrachten/ dossiers kan zichtbaar gemaakt worden door middel van de duiding van de gegevens.

  Een voetnoot hierbij is wel dat doordat er meer taken lokaal worden uitgevoerd dat de RIOZ minder overzicht heeft op deze taken. De data dient door alle gemeenten te worden aangeleverd. De afgelopen periode is door de RIOZ gewerkt aan een dashboard. Naast de data die de RIOZ tot zijn beschikking leveren de gemeenten input aan. Hiermee kunnen er vergelijkingen getrokken worden tussen de verschillende gemeenten.

- **Strategische informatie en communicatieregie vanuit Regionaal Regieteam en Regionaal Beleidsteam ontbreekt en is niet duidelijk belegd in de regio.**
  Er is ambtelijk secretariaat ingeregeld voor de overlegstructuur echter ontbreekt het aan het strategisch sturen op de informatie en communicatiestroom in de regio. De communicatiestroom loopt nu vooral vanuit de voorzitter van het Regionaal Beleidsteam of manager van het RIOZ maar duidelijke afspraken hierover ontbreken.

5.7 Gewijzigde bekostigingssystematiek nog niet verwerkt in centrumregeling

- **Meer autonomie en ruimte voor ‘couleur’ lokaal door P*Q financiering**
  De gemeenten zelf verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van de jeugdhulpvormen, de contacten met aanbieders op casusniveau en de monitoring van het eigen verwijsgedrag. De gemeenten dienen zelf via het berichtenverkeer te zorgen voor facturering.

  Vanwege de coronapandemie is ervoor gekozen om het jaar 2021 is als tussenjaar te gebruiken voor de overgang naar de nieuwe bekostigingsvorm. Met dit overgangsjaar is nog niet duidelijk wat deze verandering in de bekostigingssystematiek heeft betekent voor de gemeenten.

  Wel kunnen we stellen dat de bestuurders over het algemeen tevreden over de verschuiving naar de P*Q financiering. Zij hebben het gevoel dat er meer helderheid is over de kosten en mogelijkheden voor sturing, passend bij de eigenheid van de gemeenten en haar jeugdigen. Verschillende portefeuillehouders gaven door de P*Q financiering meer autonomie te ervaren. De afgelopen periode is er flink geïnvesteerd in de ‘toegang’, lokale jeugdteams en de werkwijze als het gaat om verwijzingen.

  Ondanks dat de wijze van bekostigingssystematiek destijds bestuurlijk een groot discussiepunt was, is iedere bestuurder er van overtuigd dat zij de inkoop gezamenlijk moeten regelen. De meeste gemeenten voelen de noodzaak van de regionale samenwerking hierop omdat zij dit niet zelfstandig kunnen inkopen, met behoud van de kwaliteit. Dit is in lijn met de landelijke ontwikkelingen rondom regionalisering en samenwerking op het gebied van jeugd.

- **Werkzaamheden van het RIOZ niet afgenomen met nieuwe financiering**
  Zoals hierboven genoemd zijn met de nieuwe financiering meerdere taken van de RIOZ naar de gemeenten gevloeid. De verwachting bij sommige bestuurders/ ambtelijke sleutelfiguren is dat de RIOZ daarmee minder uren hieraan besteed, waar de inzet van RIOZ uiteindelijk minder geld zou moeten kosten. Dit is een logische redenatie, mocht het niet zo zijn dat de bekostigingssystematiek is veranderd. Bij een lumpsum financiering is het contractmanagement minder intensief, gezien er een groot voorschot wordt gedaan. Een P*Q financiering zorgt voor een aanzienlijke administratieve druk (facturering), wat deels bij de gemeenten is komen maar wat het contractmanagement bij de RIOZ niet verminderd. Daarbij is het inkooptraject wat doorlopen moet worden gelijk.

5.8 Verdeelsleutel en solidariteitsregeling moet opnieuw worden vastgesteld in nieuwe regeling

- **De gemeenten zijn flexibel in financiën (en ophogen van budgettair kader voor RIOZ)**
  Op basis van de jeugdwet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor hun jeugdigen. Deze verplichting wordt sterk gevoeld, omdat het om kinderen gaat. De kosten die gemaakt worden, worden achteraf verrekend. Het is de afgelopen jaren niet voorgekomen dat het budgettair kader gehaald werd. De gemeenten moesten telkens geld bijleggen voor de afgenomen diensten.

- Portefeuillehouders hebben een ontspannen gevoel bij deze samenwerking. Aan de hand van de documentstudie, de gevoerde gesprekken, de survey kan er gesteld worden dat deze centrumregeling niet hoog op de agenda staat bij de tien gemeenteraden. Op enkele individuele casussen na.

- Onze onderzoeksbevindingen tonen aan de dat centrumregeling niet in de ‘spotlight’ staat van de raden, met het oog op hun kaderstellende en controlerende rol.

- Naast de raadsbesprekingen in het kader de formele periodieke stukken (begroting/ jaarstukken) passeert de centrumregeling nauwelijks de revue in de gemeenteraden of commissies van de deelnemende gemeenten.

- **De gemeenten zijn op een zeer klein gedeelte van de samenwerking volledig solidair**
  Uitsluitend op JeugdzorgPlus zijn de gemeenten volledig solidair. Dit betekent dat op andere taken in de samenwerking de gemeenten niet solidair zijn. Wij hebben gemerkt dat er zo nu en dan een misvatting is van de mate waarin de gemeenten solidair zijn.

- **Verdeelsleutel gebaseerd op een berekening uit 2018**
  De verdeelsleutel voor de zware jeugdtaken is gebaseerd op de op algemene uitkering van het Gemeentefonds in 2018, afgezet tegen het aantal jeugdigen per gemeente. Aan de hand van deze (continue) verdeelsleutel en de begroting wordt de jaarlijkse bijdrage per gemeente bepaald. Echter, de uitkering van het gemeentefonds aan de gemeenten wordt ieder jaar herijkt. De verdeelsleutel is sinds 2018 niet herijkt. Enkele bestuurders zijn hier ontevreden over, ook hebben wij geconstateerd dat enkelingen in de centrumregeling de berekening achter de verdeelsleutel (te) complex vinden.

6. Onze handreikingen

Op basis van de feitelijkheden en onze bevindingen zijn in dit hoofdstuk onze handreikingen opgenomen ter versterking en verbetering van de samenwerking in de centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant.

6. Overzicht handreikingen op evaluatiethema's (1/2)

	'technische aspecten' centrumregeling	'gedragsaspecten' samenwerking
Regionale opgaven en ambities	• Borg het opstellen van een regionaal beleidsplan beter in de regeling zodat er een meerjarig perspectief ontstaat op de regionale opgaven en ambities.	• Prioriteer scherper (regioagenda versus lokale agenda) in opgaven en zorg voor 'zakelijke' sturing op beleidsopdrachten. • Richt de samenwerking en het onderling gesprek meer op ontwikkeling en innovatie van de jeugdhulp in de regio.
Governance	• Kies voor één Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) stap af van de deling smal-breed). • Borg een onafhankelijk technisch voorzitter RBO in tekst centrumregeling Jeugdhulp. • Kies voor een smal Regionaal Regieteam (RRT) aangevuld met tweejaarlijkse conferentie voor het breed Regieteam ten behoeve van de verbinding en ontwikkeling. • Stel een onafhankelijk programmamanager aan als voorzitter van het RRT en secretaris/adviseur van het RBO. • Verwerk de afspraken m.b.t. de rol van de controllers en het controllersoverleg.	• Kies binnen het RRT voor meer eenduidigheid in bemensing en functies. Zorg daarbij voor voldoende mandaat van Regieteamleden als het gaat over capaciteit en financiën individuele gemeenten of cluster van gemeenten. • Een Programmamanager kan zorgen voor duidelijkere rolneming van Regieteam, strategisch overzicht en het bewaken van de verhouding tussen centrumgemeente, RIOZ en regiogemeenten. • Zorg voor meer 'zakelijke' sturing in en op het beleidsteam. • Duidt in controllersoverleg goed de rol en rolopvatting van controller versus financieel adviseur.

Overzicht handreikingen op evaluatiethema's (2/2)

	'technische aspecten' centrumregeling	'gedragsaspecten' samenwerking
Proces en sturingsinformatie	• Maak een duidelijkere afspraak over rapportagewijze en frequentie van ieder gremium en stem hierbij op elkaar af.	• Geef de programmamanager een duidelijke opdracht in de communicatie- en informatieregie in de regio.
Bekostigingssystematiek jeugdhulp	• Verwerk nieuwe wijze van inkoop en bekostiging in de tekst van de centrumregeling.	
Verdeelsleutel / stemverhoudingen	• Kies voor een duidelijke nieuwe afspraak over de stemverhoudingen. • Neem een besluit over het aangaan tot een proces van herijking van de verdeelsleutel. Neem, indien tot herijking wordt overgegaan, een overgangstermijn in acht om de financiële voor- en nadelen op te vangen wanneer deze onevenredig groot zijn.	• Solidariteitsregeling op hoog-specialistische jeugdhulp en verdeelsleutel blijven vaak onderwerp van gesprek tijdens de uitvoering van de regeling. Heb met elkaar dit bestuurlijk gesprek alleen op het moment van herijken of verlengen van de centrumregeling.

6.1 Voorstel aanpassing governance structuur

Reden en doel aanpassing governance structuur

In de voorgaand opgetekende bevindingen is aangegeven dat er in de basis de afgelopen jaren meer rust en structuur is gekomen in de samenwerking op jeugdhulp in Noordoost Brabant. De afgelopen jaren is het vertrouwen gegroeid in de centrumregeling en is er meer stabiliteit gekomen in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Echter enkele ontwikkelingen vragen ook om een aanpassing van de structuur en governance, we noemen hierbij vooral:

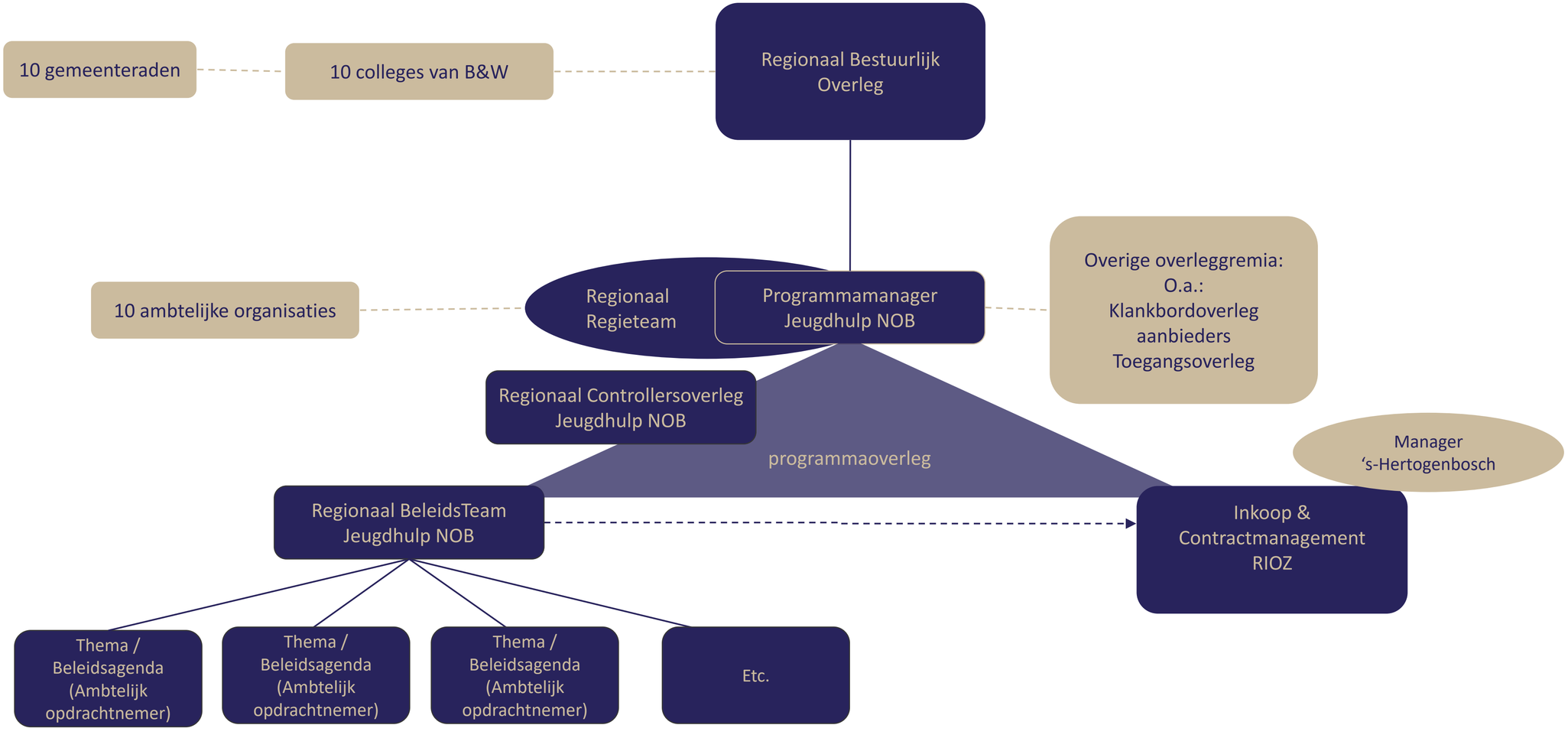
- Herindelingen gemeenten in de afgelopen jaren waardoor schaalgrootte en onderlinge verhoudingen anders zijn komen te liggen. Hiermee is de gelaagde structuur RBO Smal en RBO Breed niet meer passend.
- Wens tot meer 'zakelijke' sturing, prioritering, informatie- en communicatieregie en een meerjarig ontwikkelperspectief op de samenwerking jeugdhulp.
- Uitgesproken wens om in overlegstructuur meer te spreken over inhoudelijke opgaven i.p.v. inkoop, bekostigingssytematiek en cijfers.
- Versterken van de slagvaardigheid, rolvastheid en kwetsbaarheid van zowel het Regionaal Regieteam en Regionaal Beleidsteam alsmede de positie en verhoudingen tussen de centrumgemeente met daarbinnen het RIOZ en de .regiogemeenten.

Structuur en gedrag in balans brengen en houden

Het doel is om de in deze rapportage vernoemde kritische reflecties zoveel als mogelijk op te heffen in de doorontwikkeling van de bestaande samenwerking. Voor een deel moet dat voortkomen uit het aanpassen van houding en gedrag van betrokkenen, dat vraagt om voortdurende reflectie en het elkaar aanspreken. Aanspreken in de dagelijkse praktijk op het vertonen van afwijkingen ten opzichte van het gewenste gedrag. Gewenst gedrag passend in de lijn en de intenties zoals in deze rapportage met elkaar verankerd. In de kern te vatten met woorden als: belangen en verlangens transparant maken en houden, gedeeld eigenaarschap tonen, denken en handelen als partners.

- De doorontwikkeling van de samenwerking vraagt echter zeker ook om interventies in de sturing en structuur van de samenwerking: de governance. Deze is in zijn huidige vorm te belemmerend en te gelaagd voor een duurzame, wendbare, slagvaardige, gelijkwaardige en efficiënte samenwerking tussen de tien gemeenten.
- Hoewel beseft moet worden dat de ideale structuur niet bestaat en structuur altijd een hulpmiddel is, zijn wij in deze context van mening dat begonnen moet worden met een interventie in de governance. Vanuit een herijkte governance kan samen (stapsgewijs) gewerkt worden aan een versterking van de inhoudelijke regionale agenda en visie. Daarbij kunnen innovaties worden opgepakt en kan zodoende het vertrouwen in elkaar en in de samenwerking worden uitgebouwd.

6.2 Voorstel aangepast governance model



Inhoudelijke projectteams (bezetting vanuit 10 gemeenten)

6.3 Regionaal Bestuurlijk Overleg

Blijf werken aan onderlinge verbinding en vertrouwen

Het is van belang om het onderlinge vertrouwen tussen de 10 gemeenten en in de rol van opdrachtgever (bestuurlijk) en opdrachtnemer (ambtelijk) te behouden. De afgelopen periode is hier flink in geïnvesteerd. Wij adviseren om het verhaal te (blijven) vertellen over de vorming van de centrumregeling, welke ontwikkeling deze heeft doorgemaakt en wat de regionale samenwerking voor de 10 gemeenten al heeft opgeleverd. Het blijven vertellen van het verhaal (omdat spelers wisselen) helpt voor onderling begrip, ook bij afwijkende standpunten op de bestuurlijke tafel. Het vertellen van het verhaal is van belang voor alle stakeholders: raden, colleges, ambtelijke organisaties.

Doel en karakter van het RBO

- Doel van het RBO is ***visie- en strategievorming tussen de 10 deelnemers op majeure thema's*** die de jeugdhulp in de gemeenten betreffen.
- Thema's die in het RBO aan de orde komen hebben altijd een strategisch (inhoudelijk) karakter en gaan over de lange termijn agenda. Voorbeelden daarvan zijn: landelijke wetgeving en beleidskaders, innovaties, werkbezoeken, strategisch inkoopbeleid, takenpakket samenwerking in relatie tot lokale taakuitvoering, strategische ontwikkeling van de samenwerking, financiering/ begroting van de samenwerking en de vast- en bijstelling van de RegioVisie en het daarop te baseren jaarlijkse programma-/ transformatieplan.
- Het RBO kan een opiniërend/ beeldvormend, oordeelsvormend en/ of besluitvormend karakter hebben, afhankelijk van het besproken thema en de fase waarin de bespreking van dat thema zich bevindt.
- Afhankelijk van de status van agendapunten in het RBO, maakt het RBO procesafspraken. Dat kan betekenen: een advies aan de programmamanager of aan het Regionaal Regieteam het instellen van een 'bestuurlijke werkgroep' of het aanwijzen van een Bestuurlijk opdrachtgever om een thema nader te verdiepen, of het in routing brengen van een kaderstellende visie/ strategie richting de lokale colleges of gemeenteraden.

Het RBO is niet bedoeld om discussies uit de andere overleggen over te doen.

Deelnemers en frequentie van het RBO

- Aan het RBO neemt ***per deelnemende gemeente in de samenwerking één lid van het college*** van B&W deel. Dit lid heeft 'jeugd' in portefeuille. De colleges wijzen geen plaatsvervangers aan in het geval leden van het RBO incidenteel niet kunnen aansluiten bij het RBO.
- Het RBO wordt ambtelijke voorbereid en ondersteund door de programmamanager. Deze programmamanager treedt op als eerste adviseur van het RBO als geheel en is eindverantwoordelijk voor de ambtelijke uitvoering binnen het regionaal beleidsprogramma.
- De agenda van het RBO wordt door de programmamanager in samenspraak met de voorzitter van het RRT voorbereid. Leden van het RBO kunnen suggesties aandragen voor de agendasetting, mits de ingebrachte thema's een strategisch (inhoudelijk) karakter kennen.
- Bij het RBO kunnen op uitnodiging van de voorzitter derden aansluiten, bijvoorbeeld in de rol van inspirator, voor een technische toelichting op ingebrachte voorstellen of als toehoorder om bestuurlijke discussies/ visievorming uit eerste hand te vernemen.
- Gezien het strategische karakter van dit overleg ***komt het RBO 6x per jaar bijeen***. In het geval van onvoorziene strategische ontwikkelingen kan de voorzitter het RBO tussentijds bijeen roepen.

Voorzitterschap van en besluitvorming in het RBO

- Het ***voorzitterschap van het RBO is belegd bij een onafhankelijk voorzitter***. Gedacht kan worden aan een burgemeester of portefeuillehouder op een ander domein vanuit één van de samenwerkende gemeenten. Advies is om dit als zodanig formeel op te nemen in de centrumregeling.

Periodiek reflectiemoment

- In het verlengde van het behouden en versterken van de onderlinge relatie en daarmee het vertrouwen in elkaar op bestuurlijk niveau, adviseren wij het RBO en de ambtelijke overlegstructuur periodiek expliciet stil te laten staan bij wijze en vorm van de bestuurlijke samenwerking. Feedback vanuit de programmamanager en de RIOZ kunnen daarbij waardevol zijn.

6.4 Programmamanager Jeugdhulp NOB

Wij hebben in onze advisering diverse varianten voor de ambtelijke sturing op de centrumregeling afgewogen. Uiteenlopend van sturing hierop door het Regionaal Regieteam als collectief (huidige situatie), door de voorzitter van het Regionaal Regieteam, door de manager RIOZ tot aan sturing door de voorzitter van het Regionaal Beleidsteam.

Wij komen tot de slotsom dat de sturing op de ambtelijke regionale organisatie én de advisering aan het RBO ***helder, onafhankelijk, met slagkracht: eenhoofdig, vanuit gezamenlijkheid en evenwichtig: juiste balans tussen inhoud (beleid) en techniek (inkoop en contractmanagement)*** moet worden ingevuld, door een programmamanager.

Mogelijke werkwijze met programmamanager:

- De Programmamanager zoals voorgesteld is **ván en vóór de regio**. Administratief wordt deze functie geborgd in de centrumgemeente waarbij geen inhoudelijke aansturing plaatsvindt. De functionele/inhoudelijke aansturing zal plaatsvinden vanuit het RBO, Bestuurlijk opdrachtgever en daarnaast bijvoorbeeld een manager vanuit het RRT (bij voorkeur niet van de gemeente 's-Hertogenbosch).
- De programmamanager draagt bij aan *het* ***onderhouden van de bestuurlijke en ambtelijke relaties met alle gemeenten én aan het ophalen van de lokale en subregionale verlangens en belangen****.* Wij zijn van mening dat deze onafhankelijke rol, met substantiële aandacht voor het leggen van verbindingen en onderhouden van relaties, essentieel is voor het versterken van het vertrouwen tussen de gemeenten en in de samenwerking als zodanig.
- De programmamanager is ***eerste adviseur van het RBO*** en bepaalt in die hoedanigheid met de voorzitter van deze overleggen, en in afstemming met het Regionaal Regieteam en het Regionaal Beleidsteam, de bestuurlijke agendasetting.
- De programmamanager is primair ambtelijk eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en het daarbinnen uit te voeren jaarlijkse programma-/ transformatieplan. Daarbij is de programmamanager aanspreekbaar op aspecten als tijdigheid, voortgang, kwaliteit, integraliteit en kostenbeheersing.
- Deze verantwoordelijkheid deelt de programmamanager samen met het Regionaal Regieteam. De programmamanager is voorzitter van het Regionaal Regieteam. Door te kiezen voor een onafhankelijke programmamanager en deze voorzitter te maken van het RRT verwachten we dat deze het spanningsveld in de driehoek Centrumgemeente – RIOZ – Regiogemeenten beter kan managen en elkaars posities rolopvatting en beelden kan bewaken dan in de huidige situatie.
- Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen als programmamanager heeft hij/ zij de bevoegdheid om de programmaorganisatie ambtelijk, binnen bestuurlijke kaders en in afstemming en met instemming van het Regieteam overleg, te bezetten op basis van kwaliteit en capaciteit. Ook intervenieert de programmamanager op capaciteit en kwaliteit van ambtelijke inzet tussen bestuurlijk opdrachtgever (lid RBO), ambtelijk opdrachtnemer (lid RBT) en functioneel manager lokale gemeente (evt. lid RRT).
- De programmamanager houdt rekening met de bestuurlijke financiële kaders voor de uitvoeringsorganisatie en de bestuurlijke gevoeligheden rondom een evenredige 'afspiegeling' vanuit de (groepen van) deelnemende gemeenten.
- De programmamanager ontwikkelt en bewaakt in samenspraak met het RBT, RRT en het RBO de meerjarige beleids- en ontwikkelagenda.
- De programmamanager vertegenwoordigt ambtelijk de regio in bovenregionale en landelijke platvormen.

Programmaoverleg

- De ***programmamanager is voorzitter van het programma-overleg*** (een stuurgroep overleg met de manager inkoop en contractmanagement RIOZ, de voorzitter van het Regionaal Beleidsoverleg en de voorzitter van het Regionaal Controllersoverleg). De programmamanager stuurt in dat overleg op voornoemde aspecten als tijdigheid, voortgang, prioritering, kwaliteit, integraliteit en meerjarige ontwikkeling.
- Discussiepunten uit het programmateam brengt de programmamanager tijdig in bij het Regionaal Regieteam, de programmaorganisatie (werkwijze 'bestuurlijk opdrachtgever' RBO en 'ambtelijk opdrachtnemer' in RBT) en/ of de afzonderlijke ambtelijke organisaties. Waar het bestuurlijke aspecten betreft schaalt de programmamanager, in afstemming met het Regionaal Regieteam en de eventuele bestuurlijk opdrachtgever, tijdig op naar het RBO.
- De programmamanager maakt jaarlijks, samen met het Regieteam, een begroting voor de samenwerking en legt ieder kwartaal verantwoording aan het RBO over voortgang, inhoudelijke resultaten en financiën.

6.5 Programma-overleg

- De ***programmamanager is de voorzitter van het programma-overleg***, waaraan ook de manager van het RIOZ, de voorzitter van het RBT en de voorzitter van het Regionale controllersoverleg deelneemt.
- Het programmateam is een **afstemmingsplatform** binnen het governancemodel.
- Het ***programma-overleg heeft tot doel om te komen tot integraliteit in de aanpak en uitvoering van de diverse inhoudelijke én 'inkoopgerelateerde' onderwerpen***, zoals vastgelegd in het jaarlijkse programmaplan
- In het programma-overleg bespreken de deelnemers met elkaar de voortgang en eventuele knelpunten/ risico's daarin.
- Het ***programmateam kent een frequentie van één keer per twee weken***.
- Van ieder programmateamoverleg wordt een afspraken- en besluitenlijst bijgehouden, welke ter informatie wordt gedeeld met het RRT en het RBT.
- Het programmateam en de programmamanager worden ondersteund door een programmaondersteuner (vanuit het 'supportteam'), welke zorgdraagt voor de vastlegging van afspraken en besluiten van de veelheid aan overlegvormen.
- Halfjaarlijks vindt een ***'koersmiddag' plaats tussen alle ambtelijke vertegenwoordigers*** uit de gehele programmaorganisatie (RBT-leden en andere ambtelijek collega's die ingezet worden in de regionale beleidsagenda) voor kennismaking, ontmoeting, verbinding op persoonlijk en inhoudelijk niveau en wordt in de collectiviteit afgestemd over integraliteit. Inspiratie en innovatie staat centraal in deze ontmoeting.

6.6 Regionaal Regieteam

Strategische agenda als basis voor de discussie over meer regionaal denken en handelen

- Een lange termijn agenda kan het platform zijn om het regionaal denken en handelen nog meer 'handen en voeten te geven'. Van belang is daarbij dat goed in beeld gebracht wordt wat de belangen en speerpunten van de gemeenten in de regio zijn. Daarbij kunnen juist ook de gemeenschappelijkheden en verschillen tussen gemeenten worden geduid.
- De regionale samenwerking kan worden versterkt door dit aan de strategische agenda te koppelen. Daarnaast is het van belang om de Hervormingsagenda Jeugd (VNG/Rijk) als mede de ontwikkelingen op Rijksniveau tijdig te vertalen in regionale agenda en samenwerking van de jeugdzorgregio NOB.
- De programmamanager is samen met het RBT in eerste instantie verantwoordelijk voor de totstandkoming van deze strategische agenda en meerjarig programmaplan. Het Regionaal Regieteam (RRT) heeft als taken te zorgen voor de juiste faciliteiten (capaciteit/financiën) en het proces en monitoring van de strategische agenda.

Voorstel werkwijze en samenstelling Regionaal Regieteam

- Het RRT bestaat uit de programmamanager (voorzitter van het overleg) en (bij voorkeur) 5 afdelingsmanagers sociaal domein/jeugdzorg van de deelnemende gemeenten of diens plaatsvervanger. Op afroep kan de manager van het RIOZ of de voorzitter van het RBT aansluiten als adviseur bij het RRT.
- De huidge subregio's kunnen op een andere manier worden samengesteld zodat de verhoudingen in het RRT enigszins gelijkmatig blijven. Binnen iedere subregio wijst men een vaste vertegenwoordiger aan en eventueel een vaste plaatsvervanger.
- Het RRT bespreekt, onder voorzitterschap van de programmamanager, alle aspecten die tot discussie leiden in het programma-overleg, agendapunten voor het RBO die bestuurlijke gevoeligheden kennen of die de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting (in relatie tot binnen de gemeenten beschikbare formatie en mensen) van het RBT betreffen.
- Het RRT verkrijgt een ***ruim ambtelijke mandaat*** om slagvaardig te kunnen handelen, binnen de bestuurlijke kaders, in de richting van de zorgaanbieders. Deze mandaatregeling wordt uitgewerkt ná bestuurlijk akkoord op voorliggen plan
- Het RRT streeft naar consensus in hun bespreking en besluitvorming. Daar waar het bespreekpunten betreft die vallen ***binnen het ambtelijke mandaat***, geldt een stemverhouding tussen de leden van het RRT gelijk aan de stemverhouding op bestuurlijk niveau.
- Besluitvorming vindt plaats bij gewone meerderheid van stemmen. Indien de stemmen staken wordt het voorstel een volgende bijeenkomst (bijgesteld) opnieuw ingebracht. Indien de stemmen dan wederom staken is het voorstel verworpen.
- Het ***RRT komt in principe 6 keer per jaar bijeen, tenminste voorafgaand aan de bijeenkomsten van het RBO***, ter agendavoorbereiding en -bespreking.
- Twee keer per jaar, of waar nodig frequenter, wordt er een ***Breed RRT*** belegd. Daarbij zijn de afdelingsmanagers 'sociaal domein/jeugdhulp' van alle 10 in de samenwerking deelnemende gemeenten vertegenwoordigd. Het breed RRT is bedoeld ter inspiratie en kennisdeling op inhoud.
- Leden van het RRT kunnen vanuit hun lokale positie ingezet worden voor het gesprek met bestuurders in RBO of ambtelijke vertegenwoordigers uit de projectteams, om te reflecteren op discussiepunten teneinde tot collectieve keuzes te komen vanuit een regionaal belang.
- De leden van het RRT zijn zelf verantwoordelijk voor het tijdig informeren van hun collega-managers in de betreffende subregio. Daarbij is het wenselijk dat leden van het RRT een ruim mandaat verkrijgen vanuit hun subregio, zodat het RRT voldoende slagkrachtig blijft.
- De ambtelijk vertegenwoordigers in het RRT hebben geen inhoudelijke portefeuille. Van het RRT wordt een collectieve ('goed voor de regio') blik verwacht, integraliteit in denken en wordt de verbinding met de toegang bewaakt.

6.7 Regionaal Beleidsteam

In de bevindingen is aangegeven dat er binnen het Regionaal beleidsteam (RBT) het ‘zakelijk’ met elkaar werken versterkt kan worden. Dit vraagt aanvullende projectmatige competenties, ander gedrag en een andere wijze van aansturing. We doen hierbij enkele suggesties voor het RBT.

- Het RBT stelt in samenspraak met het programma-overleg een meerjarig beleidsplan/programmaplan op.
- Ieder jaar volgt hieruit een **jaarplan en planning** waarin de beleidsopdrachten worden uitgewerkt op te behalen doelen, resultaten, wijze van monitoring, benodigde capaciteit en financiën. Daarnaast wordt ingegaan op de ‘going concern’ taken en de algemene taak van het RBT in de inhoudelijke uitwerking en voorbereiding van de regionale overlegstructuur.
- In dit advies wordt voorgesteld om voor het RBT een andere voorzitter te kiezen dan devoorgestelde regionaal programmamanager. Dit om een ‘check and balances’ in te richten voor de programmamanager, de regiogemeenten en de centrumgemeente. Ook vanwege het advies om de programmamanager juist voorzitter te laten zijn van het RRT.
- Het RBT geldt als inhoudelijk overleg, bezet door beleidsmedewerkers vanuit de tien gemeenten. Het aantal fte is afhankelijk van het meerjarig en jaarlijks programmaplan. Het RBT wijst uit zijn midden, in afstemming met de programmamanager, een voorzitter aan. De voorzitter van het RBT sluit aan voor afstemming in het tweewekelijkse Programma-overleg.
- De voorzitter van het RBT is samen met de Programmamanager verantwoordelijk voor het monitoren en de verslaglegging over de voortgang van de uitvoering van het jaarplan, en bespreekt dit in het programma-overleg. Eens per kwartaal volgt een korte formele voortgangsrapportage ter bespreking in het RRT. In het jaarplan zal er voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn voor de rol van de voorzitter. In het RBT wordt een vice-voorzitter aangewezen in geval van ziekte of afwezigheid.
- De voorzitter maar ook het RBT als collectief is verantwoordelijk voor het bewaken van de regionale beleidsagenda, het jaarplan en de prioritering daarin.
- Het is te overwegen om de rol van voorzitter van het RBT bijvoorbeeld iedere twee jaar te wisselen om hiermee met elkaar te werken aan ‘collectief geheugen’ en gedeelde verantwoordelijkheid.
- De *inhoudelijke* opgaven worden per definitie bezet vanuit de ambtelijke capaciteit vanuit de deelnemende gemeenten in de samenwerking zoals op de huidige wijze waar iedere gemeente naar rato van de verdeelsleutel ambtelijke capaciteit inbrengt. Daar waar het jaarplan vraagt om aanvullende capaciteit (intern of inhuur) wordt dit aangegeven en onderling verrekend. Voor eventuele inhuur wordt er conform de eisen en criteria van de gemeente ‘s-Hertogenbosch ingehuurd.
- Onder het RBT worden (tijdelijke) projectteams geformeerd. Bezetting van deze teams vindt primair plaats naar kwaliteit en beschikbare capaciteit van betrokken ambtenaren, onder regie van de programmamanager en de voorzitter van het RBT.
- De programmamanager stemt een capaciteitsraming af met het RRT en vervolgens in het RBO ter akkoord op de dekking van de daarmee gepaard gaande ambtelijke inzet en financiële middelen.
- Bij het onvoldoende leveren van capaciteit en kwaliteit in het RBT gaat de voorzitter het gesprek aan met de programmamanager. Ook bij het niet-of disfunctioneren van ambtelijke medewerkers gaat de voorzitter van het RBT het gesprek aan met de programmamanager. Deze zal dit vervolgens bespreken met het RRT lid van de desbetreffende gemeenten.

6.8 Controllersoverleg Jeugdhulp NOB

In de afgelopen jaren is er veel discussie geweest over de positie van de controllers van de deelnemende gemeenten in de governance structuur jeugdhulp NOB. Hierover zijn nu concrete afspraken gemaakt. We adviseren deze afspraken goed te borgen in de nieuwe opzet en tekst van de centrumregeling alsmede in de governance structuur. Daarnaast doen we enkele suggesties om het controllersoverleg goed te laten aansluiten bij een eventuele herijking van de governance structuur.

- Het controllersoverleg komt minimaal 6 x per jaar bij elkaar, in lijn en in voorbereiding met het RBO. De controllers die gekoppeld zijn aan de regionale beleidsagenda en programmastructuur nemen deel aan het overleg. Bij 1 van de zes bijeenkomsten nemen de controllers van alle 10 gemeenten deel aan het overleg. Bijvoorbeeld bij de bespreking van de jaarrapportages. De controller/financieel adviseur van het RIOZ neemt standaard deel aan het overleg als adviseur.
- Vanuit de programmastructuur waarbij bestuurlijk opdrachtgevers samen met ambtelijke opdrachtnemers samenwerken aan de uitvoering van de regionale beleidsagenda en opgaven is afgesproken dat de desbetreffende controller van de ambtelijk opdrachtnemer uit dezelfde gemeente wordt betrokken in de uitwerking en bestuurlijke voorbereiding van de agenda van het Regionaal Regieteam en het RBO.
- De voorzitter van het controllersoverleg wordt gekozen uit de deelnemende gemeenten.
- De voorzitter is lid van het regionaal programmateam, daarnaast is de voorzitter tevens vanuit controllersperspectief algemeen adviseur voor het RRT en het RBO voor zaken waarbij er niet gewerkt wordt in een programmastructuur.

6.9 Voorstel stemverhoudingen gekoppeld aan verdeelsleutel

Voer het bestuurlijke gesprek over de stemverhoudingen in het RBO en de effecten daarvan

- Wij adviseren om het bestuurlijke gesprek te voeren over de huidige stemverhouding in het RBO. Dit gesprek zou gevoerd moeten worden op basis van een helder memo met een analyse van verschillende varianten voor de herijking van de stemverhoudingen én de impact per variant op de zeggenschap en invloed van de deelnemers.
- Mochten bestuurders tot de conclusie komen dat herijking van de stemverhoudingen wenselijk is, dan adviseren wij dat de gekozen oplossingsrichting moet bijdragen aan het bieden van meer ruimte aan álle deelnemers om onderdeel te zijn van een gedragen centrumregeling. Dit zal de collectiviteit in de samenwerking ten gunste komen.
- Ter inspiratie geven wij onderstaande algemene adviezen en varianten ter overweging. Voor een goed bestuurlijk gesprek zullen deze nader uitgewerkt moeten worden en voorzien van een degelijke analyse.

Advies algemene uitgangspunten stemverhoudingen

- Bij het herijken van de stemverhoudingen adviseren wij dat deze stemverhoudingen altijd een balans houden tussen invloed/ zeggenschap én de financiële bijdrage (verdeelsleutel) c.q. de maatschappelijke impact en risico's.
- Uitgangspunt is dat binnen het RBO wordt gestreefd naar consensus/ unanimiteit in besluitvorming. In het (naar verwachting incidentele) geval dat consensus niet bereikt kan worden, maar omwille van slagvaardigheid besluitvorming gewenst is, wordt gestemd.
- In het geval van stemming geldt een hoofdelijke stemming per deelnemer aan het RBO. Stemmen kan enkel in het geval van aanwezigheid van het RBO-lid ter vergadering en bij een opkomst van minimaal 8 leden, waaronder 's-Hertogenbosch als centrumgemeente.
- Besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen conform de gekozen stemverhouding. Indien de stemmen staken wordt het voorstel een volgende bijeenkomst (bijgesteld) opnieuw ingebracht. Indien de stemmen dan wederom staken is het voorstel verworpen.
- De individuele deelnemers aan het RBO houden zelf ruggenspraak met hun colleges van B&W en gemeenteraden, met name als agendapunten in het RBO andere portefeuilles raakt of financiële of strategische/ politiek-bestuurlijke impact heeft.

Variant 1: Stemverhouding naar (kosten) verdeelsystematiek

- *Er wordt gekozen voor gewogen stemverdeling naar verhouding verdeelsystematiek*

Variant 2: Stemverhouding naar jeugdigen

- *Er wordt gekozen voor gewogen stemverdeling naar verhouding aantal jeugdigen*

Variant 3: Stemverhouding waarin positie 's-Hertogenbosch geborgd blijft als centrumgemeente

- De gemeente 's-Hertogenbosch heeft in deze derde variant het van stemming 2 stemmen, de overige deelnemers hebben ieder 1 stem. Er zijn derhalve 11 stemmen te verdelen in het RBO. Deze stemverhouding doet recht aan de omvang/ het belang (financieel en bestuurlijk en aantal cliënten en inwoners) van 's-Hertogenbosch. De stemverhouding waarborgt ook de positie van de 9 andere gemeenten in de samenwerking; van een monopoliepositie van 's-Hertogenbosch is geen sprake .'s-Hertogenbosch heeft namelijk tenminste 5 medestanders nodig om tot besluitvorming te komen en bij 4 medestanders van 's-Hertogenbosch staken de stemmen.

6.10 Voorstel aangaan tot proces herijking verdeelsleutel

Neem een besluit over het overgaan tot een proces van herijking van de verdeelsleutel. Neem, indien tot herijking wordt overgegaan, een overgangstermijn in acht om de financiële voor- en nadelen op te vangen.

- Wij adviseren om op korte termijn een besluit te nemen over het wel of niet overgaan tot een proces van herijking van de verdeelsleutel. Dit met als doel de bestaande discussie over de huidige systematiek te beslechten.
- Indien wordt overgegaan tot een proces van herijking, adviseren wij dit proces zorgvuldig en met draagvlak te organiseren. Het herijken van de verdeelsleutel is namelijk een politiek-bestuurlijk delicaat proces omdat er door herijking nadeelgemeenten bestaan. Hierbij helpt het voor het draagvlak als er een sterk verband kan worden gerealiseerd tussen financiële inbreng en feitelijk gebruik.
- Ook helpt het als er wordt gewerkt met een overgangstermijn (van bijvoorbeeld vier jaar). Tijdens deze periode zet de voordeelgemeente zijn voordeel over een bepaalde periode (deels) in ter compensatie van de nadeelgemeente. Zo kan met name de pijn voor de nadeelgemeente over meerdere jaren worden uitgesmeerd.
- Wij voorzien op hoofdlijnen de volgende 3 stappen voor ons om te komen tot herijking van de verdeelsleutel:
    1. <u>Vaststellen ontwerpcriteria verdeelsleutel</u>
       Aan een verdeelsleutel kunnen verschillende ontwerpcriteria ten grondslag liggen. Deze kunnen echter tot op zekere hoogte op gespannen voet met elkaar staan. Het is daarom van belang om reeds aan de voorkant te komen tot een gedeeld beeld over welke ontwerpcriteria leidend zijn bij de totstandkoming van de nieuwe verdeelsleutel. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende criteria:
        - Transparant: helder van opzet op basis van duidelijke herleidbare cijfers
        - Uitlegbaar: houdbaar zijn en navolgbaar.
        - Rechtvaardig: billijk en eerlijk voelen voor de deelnemers
        - Duurzaam: toepasbaar zijn voor een langere periode (tenminste één collegeperiode)
        - Eenvoud: Weinig ingewikkeld en uitvoerbaar
    2. <u>Uitwerken varianten van hernieuwde verdeelsleutel</u>
       Op basis van de ontwerpcriteria en ervaren knelpunten in de huidige systematiek worden in deze stap een of meerdere varianten uitgewerkt, inclusief financiële consequenties. Hierbij adviseren wij te werken met een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordiging vanuit de verschillende deelnemers ten behoeve van commitment en draagvlak. Ook kan er voor gekozen worden te werken met een bestuurlijke klankbordgroep die op een (beperkt) aantal momenten reflecteert op de uitgewerkte varianten.
    3. <u>Bestuurlijke besluitvorming en implementatie</u>
       Vervolgens vindt bestuurlijke besluitvorming plaats over de in stap 2 uitgewerkte voorkeursvariant. Na bestuurlijke besluitvorming kan de verdeelsleutel worden geïmplementeerd.
- Voorbeelden van varianten voor te hanteren verdeelsleutels zijn:

Variant 1: aantal jeugdigen per gemeente

Variant 2: aantal cliënten jeugdzorg (gewogen over afgelopen 4 jaar)

Variant 3: aantal inwoners

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Sámen met onze opdrachtgevers werken wij resultaatgericht, betrokken en met energie aan hun maatschappelijke- en organisatievraagstukken.

Helpen bij de ontwikkeling van organisaties, teams en mensen. Herijken van governance, structuur en sturing. Versterken van leiderschap. Vormgeven, evalueren en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Verkennen van de bestuurlijke toekomst van gemeenten. Begeleiden van ambtelijke integratie, ontvlechting en herindeling. Versterken van participatief werken. Grip aanbrengen op het sociaal domein. Bevorderen van klimaatadaptatie en duurzaamheid. Doen van onafhankelijk onderzoek.

Een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | &VDL Academy | Interim, Executive Search & Werving en Selectie

BIJLAGE A.
Overzicht geraadpleegde personen

A. Geraadpleegde personen

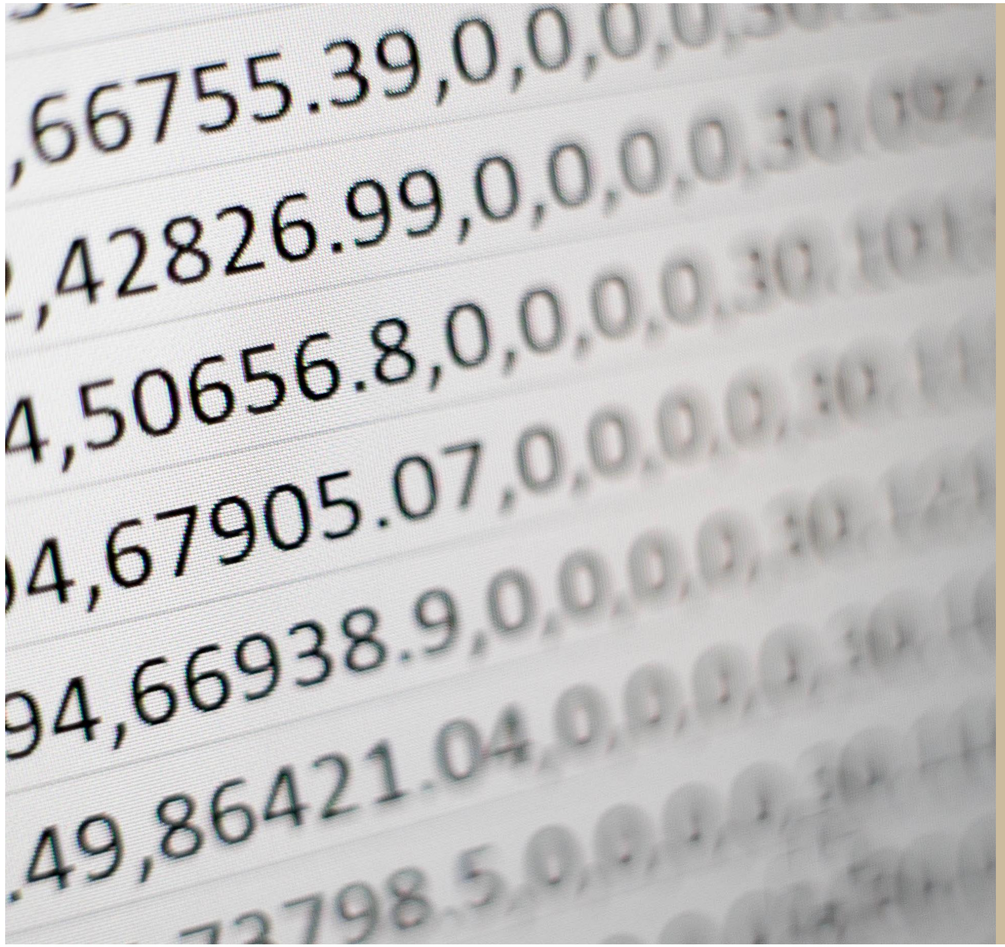
- Dhr. P. Raaijmakers, wethouder gemeente Sint Michielsgestel
- Dhr. H. Willems, wethouder gemeente Boekel
- Dhr. K van Geffen, wethouder gemeente Oss
- Dhr. F. Potters, wethouder gemeente Vught en mevr. A. Heere, beleidsmedewerker gemeente Vught
- Dhr. M. Roozendaal, wethouder Meierijstad
- Dhr. H. van Olden, wethouder ‘s Hertogenbosch
- Dhr. H. Heesen, wethouder Boxtel
- Mevr. R. Sour en dhr. G. van Heeswijk , wethouders Maashorst
- Dhr. J. Hendriks, wethouder Land van Cuijk
- Dhr. Van Morselaar, wethouder Bernheze heeft wegens ziekte niet deelgenomen aan de interviewronde
- Dhr. W. Hillenaar, voorzitter Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en burgemeester van Land van Cuijk
- Dhr. J. Finke, voorzitter Regieteam
- Mevr. I. Rouwenhorst, Regieteam, Gemeente Oss
- Dhr. S van den Berk, voorzitter regionaal Beleidsteam
- Dhr. R. Ceelen, Regieteam, gemeente ‘s-Hertogenbosch
- Mevr. M. Wouters, Regieteam, gemeente Maashorst
- Dhr. B. Hulskotte, Manager RIOZ
- Afvaardiging van het Regionaal beleidsteam
- Afvaardiging van het Controllers-smal team
- Afvaardiging van het Regionaal Inkoopteam

BIJLAGE B.

Overzicht geraadpleegde documenten

B. Geraadpleegde documenten

- Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant 2020 Centrumregeling 2020 – 2024
- Regionaal beleidsplan 2020-2023
- Regionaal uitvoeringsplan 2020-2023
- Regionale inkoopstrategie 2020-2024
- Jaarrapportages Inkoop Jeugdhulp - RIOZ (incl. bijlage per gemeente)
- Bestuursrapportages RIOZ
- Interne evaluaties RBO smal/breed en Regieteam
- Document ‘Input wethouders die gaan herindelen’
- Eerder uitgevoerde evaluaties (KPMG 2017, Significant 2018)



BIJLAGE C.
Kerngetallen deelnemende gemeenten

Bijlage Kerngetallen gemeenten

Samenwerkende gemeenten	Aantal inwoners	% verdeling aantal inwoners	Aantal jeugdigen	% aantal jeugdigen	Verdeelsleutel (zoals vastgesteld in 2020)
Bernheze	31.455	5,1%	6.110	5,3%	4,22%
Boekel	10.959	1,8%	2.189	1,9%	1,57%
Boxtel	32.973	5,4%	6.180	5,4%	5,30%
‘s-Hertogenbosch	155.490	25,3%	28.336	24,8%	26,85%
Land van Cuijk	90.194	14,7%	15.865	13,9%	13,53%
Maashorst	58.108	9,5%	10.943	9,6%	9,35%
Meijerijstad	81.647	13,3%	15.308	13,4%	12,58%
Oss	92.526	15,1%	17.007	14,9%	17,16%
Sint Michielsgestel	29.498	4,8%	5.903	5,2%	3,90%
Vught	31.669	5,2%	6.519	5,7%	3,95%
Haaren *(geen onderdeel meer van centrumregeling)*					1,56%
Totaal	**614.519**	100,0%	**114.360**	100,0%	100%

*Gegevens over 2021. Gegevens van heringedeelde gemeenten bij elkaar opgeteld om tot totalen te komen.

Bron: CBS