



Advies bestuursopdracht Regionale samenwerking Jeugd en Wmo

Inhoud

Inhoud.....	2
1. Samenvatting en advies	3
1.1 Samenvatting en advies.....	3
1.2 Financieel effect en organisatorische consequenties	5
2. Achtergrond	6
2.1 Aanleiding.....	6
2.2 Doelstelling.....	7
2.3 Toekomstvisie ‘Sterk met Elkaar’	7
2.4 Het afwegingskader	8
2.5 Proces/uitwerking	8
2.5 Tijdslijn	9
3. Wettelijke verplichting.....	9
4. Wat betekent verplichte regionale samenwerking voor Lekstroom?	10
4.1 Het is vooral een structuurwijziging	10
4.2 Huidige netwerksamenwerking	11
4.2 Nieuwe samenwerking	11
5. Uitwerking scenario’s	11
5.1 Scenario 1: maximale variant.	12
5.1.1 Consequenties beleid en kwaliteit	12
5.1.2 Consequenties organisatie	12
5.1.3 Voordelen en nadelen scenario 1	12
5.2 Scenario 2: minimale variant.	13
5.2.1 Consequenties beleid en kwaliteit	13
5.2.2 Consequenties organisatie	13
5.2.3 Voordelen en nadelen scenario 2	18
5.3 Scenario 3: de tussenvariant.	19
5.3.1 Consequenties beleid en kwaliteit	19
5.3.2 Consequenties organisatie	19
5.3.3 Voordelen en nadelen scenario 3	21
5.4 Toepassing afwegingskader op gemeenschappelijke regeling.....	21
6. Samenwerkingsvorm	23
6.1 Achtergrondinformatie	23
6.1.1 Optie 1: de Centrumregeling.....	23
6.1.2 Optie 2: de Bedrijfsvoerings-organisatie	24
6.1.3 Optie 3: het openbaar lichaam	25

1. Samenvatting en advies

1.1 Samenvatting en advies

Naar aanleiding van het wetsvoorstel Verbetering Beschikbaarheid Jeugdzorg geven wij advies over de inhoudelijke samenwerking als de samenwerkingsvorm voor de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Er is nadrukkelijk eerst gekeken naar de inhoud: wat zijn de voordelen/kansen en nadelen/risico's van de verschillende inhoudelijke scenario's en welke consequenties voor onze organisatie (personeel, financieel, juridisch) kunnen we verwachten. Daaruit volgend zijn de verschillende vormen van samenwerking uiteengezet en sluiten we af met een advies.

Regionaal en lokaal uitgangspunt

Het uitgangspunt van de regio is om de huidige netwerksamenwerking in zijn geheel over te zetten in een Gemeenschappelijke regeling. IJsselstein heeft hierin een uitzonderingspositie ingenomen door te onderzoeken welke onderdelen ingebracht kunnen worden in een Gemeenschappelijke regeling (voor zover deze niet verplicht zijn). Hier hebben wij een ambtelijk onderzoek uitgevoerd naar de verschillende scenario's.

Inhoud

Na uiteenzetting van de voordelen en risico's is de conclusie dat het meest gunstige scenario voor IJsselstein, **scenario 3 is: de tussenvariant**. Onderstaande tabel geeft een samenvatting weer van de belangrijkste voordelen/kansen en nadelen/risico's. Tot slot is het afwegingskader toegepast in hoofdstuk 5 en deze concludeert ook dat scenario 3 het best passende scenario is voor onze gemeente.

- **Scenario 1: De maximale variant.**
Naast de wettelijke verplichtingen (inkoop specialistische Jeugdzorg) worden ook de niet-wettelijke taken Jeugd, Wmo en Toezicht ondergebracht in de nieuwe samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsvorm lijkt dan het meest op de huidige netwerksamenwerking. Dit betreft dus alle huidige taken van de RBL.
- **Scenario 2: De minimale variant.**
We kiezen ervoor om alleen de wettelijke taken (inkoop specialistische Jeugdzorg, ambulant specialistisch en bovenregionale taken) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De overige taken die nu bij RBL liggen, pakken we zelf op.
- **Scenario 3: De tussenvariant.**
We kiezen ervoor om naast de wettelijke taken Jeugd, ook de niet-wettelijke taken Jeugd (zowel regionaal als lokaal) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De overige taken, gericht op Wmo en Toezicht, pakken we zelf op.

Voordelen/kansen:			
Onderwerp	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Inkoopbeleid en contractmanagement	Weinig frictie, weinig risico.	Meeste beleidsvrijheid, m.n. bij Wmo + meer grip contractmanagement.	Meer beleidsvrijheid m.n. bij Wmo + meer grip contractmanagement.
Kwaliteit van zorg en ondersteuning	Beperkt risico voor continuïteit en dekkend zorglandschap.	Directe communicatie zorgaanbieder.	t.o.v. scenario 2: Landelijke beweging: regionale preventieve samenwerking bij jeugdhulp. t.o.v. scenario 2: Als regio een sterkere positie bij o.a. andere disciplines, zoals het Onderwijs. Directe communicatie zorgaanbieder.

Organisatorische consequenties	Geen personele investeringen of eigen extra kosten.	Directe aansturing eigen backoffice medewerkers.	Facturatieproces zal naar verwachting weinig extra werk opleveren. Directe aansturing eigen backoffice medewerkers. Inkoop Wmo bestaat uit relatief kleine contracten, is eenvoudig te organiseren.
---------------------------------------	---	--	--

Nadelen/risico's:			
Onderwerp	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Inkoopbeleid en contractmanagement	Beperkte beleidsvrijheid op inkoop, contractmanagement en toezicht.	Kwetsbaarder door lage onderhandelingskracht als individuele gemeente.	Kwetsbaarder door lage onderhandelingskracht. Dit risico is bij scenario 3 kleiner dan bij scenario 2.
Kwaliteit van zorg en ondersteuning	Geen.	Dekkend zorglandschap is moeilijker te garanderen. Splitsing specialistisch en niet-specialistische jeugdhulp is lastig. Inwoners kunnen hier nadelen van ondervinden. Minder keuzevrijheid en meer maatwerk.	Dekkend zorglandschap is moeilijker te organiseren. Minder keuzevrijheid en meer maatwerk. Beide risico's zijn bij scenario 3 kleiner dan bij scenario 2.
Organisatorische consequenties	Groter financieel risico en minder invloed op het beheersen hiervan.	Hogere kwetsbaarheid door kleine formatie backoffice taken. Structureel 80k duurder per jaar. Op korte termijn opstarten tijdrovende aanbestedingstrajecten. Juridisch meest complex scenario met onzekere frictiekosten.	Hogere kwetsbaarheid door kleine formatie backoffice taken. Juridisch onzekerheid met eventueel onzekere frictiekosten. Op middellang termijn starten eigen aanbestedingstrajecten.

Concluderend geeft scenario 3 ons meer beleidsvrijheid op het gebied van Wmo, minder financieel risico en de mogelijkheid om lokaal zaken rondom Wmo aan te besteden. Daarnaast blijft IJsselstein in dit scenario bij jeugdhulp de kracht van de regio behouden waardoor IJsselstein niet als individuele gemeente meer maatwerk (met hogere kosten) moet afnemen en moet zorgen voor een heldere splitsing tussen specialistisch en niet-specialistische jeugdhulp.

De belangrijkste redenen dat we scenario 3 adviseren zijn dus het behouden van een dekkend zorglandschap en het krijgen van meer beleidsvrijheid rond inkoop, contractmanagement en toezicht. Scenario 3 geeft hiervoor de beste balans omdat we het risico rond dekkend zorglandschap vooral zien bij jeugdhulp en de

voordelen van meer beleidsvrijheid bij Wmo. De organisatorische consequenties zijn in alle scenario's te overzien en zijn daarom niet doorslaggevend in het advies.

Samenwerkingsvorm

De meest voorkomende vorm binnen andere Jeugdregio's is een openbaar lichaam (10 van de 20 bestaande gemeenschappelijke regelingen). Democratische legitimering is beter gewaarborgd en dit zijn eigen entiteiten. Het is dus mogelijk om op termijn regionale beleidsmedewerkers hierin onder te brengen mits wenselijk. Bij een centrumgemeente ligt de zwaarte en aansturing bij de gemeenteraad van de centrumgemeente. Vanuit de wetgeving wordt een openbaar lichaam of BVO geadviseerd, wij gaan hierin mee.

Samenwerkingsvorm		
	Voordelen	Nadelen
Centrumgemeente	Efficiëntie Mogelijkheden tot specialisatie	Belangenconflicten Indirecte betrokkenheid andere gemeenten dan centrumgemeente, verminderde democratische controle. Afhankelijk van bereidheid gemeenten tot samenwerking
Bedrijfsvoeringsorganisatie	Kan schaalvoordeel opleveren Toenemende efficiëntie en dalende kosten Democratische legitimering	Verlies van controle individuele gemeenten Opzetten en beheren van samenwerkingsvorm kan complex zijn Veel onderlinge afstemming en vastlegging
Openbaar lichaam	Sterke juridische basis Directe betrokkenheid deelnemende gemeenten Flexibiliteit Democratische legitimering	Complexiteit beheer en governance Mogelijke kostenstijgingen

Bij alle drie de vormen blijven de huidige gremia aan overleggen gelijk. In scenario 3 vervallen alleen de (ambtelijk) overleggen Wmo. In de samenwerkingsvorm van een centrumgemeente bepaalt de centrumgemeente de koers, dit vergt meer inspanning van andere gemeenten in de vorm van bestuurlijke sturing. De regio heeft echter de voorkeur gegeven aan een centrumregeling omdat deze manier van samenwerking het dichtstbij de huidige manier van samenwerken komt.

Mocht er regionaal niet overeengekomen worden met betrekking tot de samenwerkingsvorm adviseren wij om de wettelijke en niet-wettelijke taken Jeugd op te nemen in een centrumregeling. De vrijwillige taken in een dienstverleningsovereenkomst waarin de taken Wmo vermeldt zullen staan.

1.2 Financieel effect en organisatorische consequenties

Kiezen voor scenario 3 heeft een aantal financiële gevolgen en consequenties voor onze organisatie. Enerzijds verwachten wij dat onder scenario 3 onze bijdrage aan de nieuw te vormen GR daalt ten opzichte van onze huidige bijdrage aan RBL omdat wij hierin enkel de jeugdhulptaken onderbrengen. We verwachten dat deze kosten in lijn liggen met de split die RBL nu al maakt tussen kosten voor jeugdtaken en kosten voor Wmo taken.

Hier staat tegenover dat wij zelf extra kosten moeten maken om Wmo taken terug te nemen. Deze extra kosten zien voornamelijk toe op de benodigde extra formatie. We schatten dit in op ongeveer 2 FTE, verspreid over enkele functies. In hoofdstuk 5 geven we een overzicht van de verwachte consequenties. Financieel verwachten wij nauwelijks verschil tussen scenario 3 en de huidige situatie. De verwachte kosten voor scenario 3 liggen daarmee in lijn met de verwachte kosten voor scenario 1. Bij scenario 2 zijn de kosten iets hoger.

Het financieel effect van scenario 3 is dermate klein dat dit geen doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het advies voor scenario 3. Dit advies wordt gegeven op basis van inhoudelijke overwegingen.

De scenariovergelijking is gemaakt op basis van een inschatting van structurele kosten. Onder scenario 3 verwachten we ook een incidentele kostenpost van ongeveer 100K in ICT. Daarnaast zijn er mogelijk frictiekosten in de transitiefase. Deze zijn onzeker en hangen samen met de keuzes die de rest van de regio zal maken en de afspraken die voor de transitie gemaakt worden.

Een andere onzekerheid op financieel gebied ligt in de inkoopresultaten. Bij een keuze voor scenario 3 gaan wij zelf Wmo producten inkopen en moeten wij zelf aanbestedingsprocedures doorlopen en contractonderhandelingen uitvoeren. Hierin zien we zowel kansen als risico's en we kunnen op voorhand geen goede inschatting maken of de kosten voor Wmo producten zullen toenemen of afnemen wanneer wij zelf gaan inkopen. We verwachten dat, net zoals bij de jeugdhulp, de kosten zullen stijgen (dit risico is groter bij jeugdhulp dan bij Wmo) voor Wmo omdat zelfstandig inkopen hogere tarieven met zich meebrengt.

2. Achtergrond

Het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (verwachte inwerkingtreding 1 januari 2026) verplicht gemeenten tot regionale samenwerking bij specialistische jeugdzorg. Dat moet gebeuren in een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De verschillende vormen van samenwerking zijn: een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumgemeente. Wanneer de wet officieel inwerking treedt hebben gemeenten één jaar de tijd om een regionale samenwerking vorm te geven.

Gemeenten zijn in de nieuwe wet alleen verplicht regionaal samen te werken bij specialistische jeugdzorg. Andere taken van jeugdhulp, Wmo en Toezicht zijn niet verplicht om regionaal te organiseren.

Dit rapport gaat in op zowel de inhoud als de samenwerkingsvorm.

2.1 Aanleiding

Het Rijk stuurt sinds de komst van Hervormingsagenda Jeugd en de zoektocht naar een houdbaar stelsel voor de Jeugdzorg en op intergemeentelijke samenwerking bij de inkoop van specialistische jeugdzorg. De komst van de nieuwe wet geeft de regio Lekstroom de kans om te onderzoeken welke samenwerkingsvorm in combinatie met inhoud het best passend is zowel lokaal als regionaal. Dit rapport behandelt alleen het perspectief vanuit onze gemeente.

Regionaal is opdracht gegeven aan PROOF-adviseurs om de huidige netwerksamenwerking (privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst RBL) om te vormen in een nieuwe gemeenschappelijke regeling en daarvoor concepten te maken. Regionaal wordt ingezet op het – per 1 januari 2026 - vormgeven van een Centrumregeling (vergelijkbaar met de huidige RBL-overeenkomst). Dit (regionaal) proces is geen onderdeel van dit rapport.

2.2 Doelstelling

Om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen zijn de volgende zaken van belang :

- Verschillende lokale en regionale keuzes
- Consequenties van deze keuzes, zowel de voordelen als de nadelen en risico's
- Ambtelijk, integraal, advies over deze keuzes

2.3 Toekomstvisie 'Sterk met Elkaar'

Eind 2024 heeft het regionaal bestuurlijk overleg (het BPSDL) haar goedkeuring gegeven aan de nieuwe toekomstvisie 'Sterk met elkaar'. Dit betreft een herijking van de samenwerking binnen het Sociaal Domein in de regio Lekstroom. Een ambtelijk en bestuurlijk gedragen standpunt in de regio is dat bij de vorming van een gemeenschappelijke regeling het jammer is om deze nieuwe toekomstvisie daarbij niet te gebruiken. Dit houdt dan wel in dat inhoudelijk onderzocht moet worden hoe de toekomstvisie zich verhoudt tot de vorming van een gemeenschappelijke regeling.

Op welke gebieden werken we nu samen binnen Lekstroom:

- **Inkoop Jeugd en Wmo (via RBL)**
Dit betreft de inkoop voor het zorglandschap op jeugd (lokaal, regionaal en bovenregionaal). Dit varieert van speltherapie tot aan ambulant specialistische jeugdhulp
Gezamenlijk kopen we niet alle onderdelen van Wmo in, maar een aantal, namelijk: Huishoudelijke ondersteuning, individuele begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf, hulpmiddelen en trapliften (met regio ZOU).
Daarnaast zijn er Wmo-voorzieningen die momenteel niet zijn ingekocht binnen Lekstroom, maar lokaal en waarbij contractbeheer en contractmanagement niet via RBL loopt. Dit zijn: Onafhankelijke cliëntondersteuning, sociaal medisch advies, woningaanpassingen en inzet Bemoezorg.
- **ROEL**
Regionaal Omdenk Expertise Lekstroom. Dit samenwerkingsverband pakt in de regio Lekstroom complexe jeugdcasussen aan door middel van een Omdenk- en Experttafel.
- **Inkoop Jeugdzorg+**
Als Lekstroom hebben wij met 5 jeugdzorgregio's de Jeugdzorg+ gezamenlijk ingekocht bij YePH, een samenwerkingsverband voor hoog-specialistische jeugd-gezinszorg in de regio Utrecht. Ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordiging vindt plaats in het Coördinatie Overleg Essentiële Functies (CTEF) via het ASG (Ambtelijke Stuur Groep) naar het BBOJ (bestuurlijk overleg op bovenregionaal niveau).
- **Toezichthouders (via RBL)**
Dit betreft regionale toezichthouders voor zorgfraude en rechtmatigheid.
- **Gezinsvormen (via RBL)**
Dit is een samenwerkingsvorm die Lekstroom is aangegaan met de Combinatie (De Rading, Youké, Leger des Heils en Timon). Het gaat hier om de zorg en opvang van jeugdigen die uit huis geplaatst zijn met uitzondering van Jeugdzorg+. Dit betreft met name gezinshuizen of pleegzorg.
- **MOBW (Maatschappelijke opvang/Beschermd wonen)**
Dit doen we via Lekstroom binnen de U16 (16 gemeenten in de Utrechtse regio). Dit betreft de opvang en huisvesting van jeugdigen en volwassenen die niet meer (volledig) zelfstandig kunnen wonen.
- **Onderwijs (REA, OOGO, AOO)**
Naast de wettelijke verplichting tot een OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg) werken we ook samen binnen de REA (Regionale Educatieve Agenda). Hierin worden de regionale zaken over onderwijs en speciaal onderwijs besproken en afgestemd met de samenwerkingsverbanden, leerplicht en passend onderwijs.
- **Wonen en Zorg.**
- **Leerlingenvervoer, doelgroepenvervoer en zorgvervoer**
- **Integraal Zorg Akkoord**

Bij het inzichtelijk maken van de te maken keuzes, de consequenties hiervan en het ambtelijk advies, passen wij de regionaal vastgestelde toekomstvisie toe. Het wetsvoorstel heeft voornamelijk betrekking op de inkoop van specialistische jeugdzorg. Dit is een taak dat nu door RBL wordt uitgevoerd en samenhangt met de overige backoffice-taken op het gebied van niet-specialistische jeugdzorg, Wmo en toezichthouders.

In het uitwerken van de keuzes richten we ons in dit rapport daarom op de regionale backofficetaken die op dit moment door RBL worden uitgevoerd. Daarbij wegen we af of de te maken keuzes invloed hebben op de overige samenwerkingsgebieden. Dit rapport geeft geen advies over de toekomstige inhoud en vorm van deze overige samenwerkingsgebieden.

2.4 Het afwegingskader

In de toekomstvisie 'Sterk met elkaar' is vastgelegd hoe en op welke manier we op verschillende onderdelen samenwerken.

Het afwegingskader

In dit afwegingskader hebben we vastgelegd hoe we op onderdelen samenwerken. In de samenwerking concentreren we ons in ieder geval op het Sociaal Domein, met Jeugdhulp en Wmo als speerpunten. Andere mogelijke aandachtsvelden zijn Onderwijs, leerlingenvervoer, gezondheid, participatie. Bij de keuze of we iets wel of niet doen in de samenwerking, gaat het steeds om de toegevoegde waarde van die samenwerking. Die toegevoegde waarde kan liggen op meerdere vlakken: inhoudelijk, financieel, efficiency, kwaliteit, wettelijke noodzaak, etc. Daarom passen we het afwegingskader toe (hoofdstuk 5) om te onderzoeken welk scenario het best passend is.

Vraag één is:

- Zijn we (wettelijk) verplicht een opgave gezamenlijk op te pakken?
- Of betreft het een onderwerp waar de Lekstroom bovenregionaal een gemeenschappelijk standpunt moet/wil innemen?

Zo niet, dan volgen de volgende vragen en maken wij zelf een afweging of regionale samenwerking een meerwaarde heeft:

1. Levert het project of de inspanning een positieve bijdrage aan de regionaal geformuleerde inhoudelijke doelstellingen op Jeugd en Wmo (werk en schulden WIL)?
2. Levert regionale samenwerking meerwaarde op voor onze inwoners?
3. Heeft het onderwerp verband met regionale inkoop of contractmanagement?
4. Hebben we te maken met dezelfde samenwerkingspartners?
5. Levert samenwerking efficiencywinst op?
6. Levert samenwerking een financieel voordeel op?
7. Betreft het een onderwerp waarover te verwachten is dat de colleges/raden daar uiteindelijk een gelijkkluidend besluit over zullen moeten nemen?

Het kan voorkomen dat een gemeente de keuze maakt om met een project niet mee te doen. Mocht dit een negatief effect hebben op andere gemeenten, wordt dit vooraf met elkaar besproken.

Het wetsvoorstel en de verplichtingen die hieruit voortkomen vragen minimaal om een structuurwijziging ten opzichte van de huidige situatie. Dit is voor onze gemeente een natuurlijk moment om het afwegingskader opnieuw toe te passen en te bepalen op welke onderdelen regionale samenwerking voor ons meerwaarde heeft. Dit doen we omdat we geen taken onder willen brengen in een nieuw samenwerkingsverband zonder hierover een bewuste afweging te maken. In hoofdstuk 5 passen we het afwegingskader toe, op basis van de scenarioanalyse.

2.5 Proces/uitwerking

In het proces/uitwerking maken we onderscheid tussen de inhoud en samenwerkingsvorm. We starten met de inhoudelijke afweging omdat dit voor ons belangrijker is dan de vorm.

Inhoud

Allereerst moet een strategische afweging worden gemaakt welke taken wij regionaal willen organiseren en welke taken lokaal. Als gemeente hebben wij hier de vrijheid in om zelf te onderzoeken. Hierbij spelen

wettelijke verplichtingen, beschikbare specialistische kennis, beleidsvrijheid en financiële consequenties een rol. Zoals eerder beschreven maken we hierbij gebruik van het regionale afwegingskader en richten wij ons hierbij op de backofficetaken die nu bij RBL zijn ondergebracht.

Er zijn drie potentiële scenario's. In hoofdstuk 5 gaan we in op de consequenties van deze scenario's. Hierbij besteden we aandacht aan zowel de voordelen als de nadelen en risico's en gaan we in op welke zaken we zelf moeten regelen om een bepaald scenario uit te voeren. De drie scenario's zijn als volgt:

- **De maximale variant.**
Naast de wettelijke verplichtingen (inkoop specialistische Jeugdzorg) worden ook de niet-wettelijke taken Jeugd, Wmo en Toezicht ondergebracht in de nieuwe samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsvorm lijkt dan het meest op de huidige netwerksamenwerking. Dit betreft dus alle huidige taken van de RBL.
- **De minimale variant.**
We kiezen ervoor om alleen de wettelijke taken (inkoop specialistische Jeugdzorg, ambulant specialistisch en bovenregionale taken) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De overige taken die nu bij RBL liggen, pakken we zelf op.
- **De tussenvariant.**
We kiezen ervoor om naast de wettelijke taken Jeugd, ook de niet-wettelijke taken Jeugd (zowel regionaal als lokaal) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De overige taken, gericht op Wmo en Toezicht, pakken we zelf op.

Samenwerkingsvorm

Uitgaande van het wetsvoorstel zien wij drie mogelijke samenwerkingsvormen:

1. Centrumregeling
2. Bedrijfsvoeringsorganisatie
3. Openbaar lichaam

Zoals hiervoor al genoemd wordt op dit moment regionaal gewerkt aan optie 1, de Centrumregeling.

2.5 Tijdslijn

Het wetsvoorstel is op dit moment nog in behandeling in de Eerste Kamer. De plenaire behandeling vindt plaats op 30 september 2025. Omdat er politieke consensus lijkt te bestaan, gaan wij ervan uit dat de wet wordt aangenomen. De verwachting is dan dat de wet per 1 januari 2026 in werking treedt. Vervolgens hebben gemeenten één jaar de tijd om een regionale samenwerking op te richten. Uitgaande van inwerkingtreding per 1 januari 2026 moet er voor 1 januari 2027 een regionale samenwerking gevormd zijn. Hierbij hebben de raden wettelijk ook een belangrijke rol (zienswijzen en toestemming op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen).

Begin 2025 heeft de regio Lekstroom onze gemeente de ruimte gegeven om te onderzoeken welke voordelen en risico's aan zowel de inhoud als de samenwerkingsvorm zitten.

Op 24 september 2025 volgt een raadsinformatieavond voor alle raden in regio Lekstroom.

3. Wettelijke verplichting

De nieuwe wet vloeit voort uit de Hervormingsagenda Jeugd. De wet verplicht gemeenten om op Jeugdregio-niveau (41 jeugdzorgregio's), onderling samen te werken bij de inkoop van specialistische jeugdzorg. De wetgever vindt dat nodig, omdat de schaal van individuele gemeenten in veel gevallen te klein is en hierdoor het jeugdzorgstelsel niet langer houdbaar is. In regio Lekstroom werken wij al langer samen bij de inkoop van specialistische jeugdzorg (privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst RBL, met Houten als centrumgemeente).

De samenwerkingsvorm is wel van belang. De intergemeentelijke samenwerking moet namelijk worden gegoten in één van de publiekrechtelijke vormen:

1. Centrumregeling
2. Bedrijfsvoeringsorganisatie
3. Openbaar lichaam

Hieronder staan de taken die verplicht worden om op te nemen in de regionale samenwerking. Dit betreft ook onderwerpen die momenteel bovenregionaal georganiseerd worden, denk bijvoorbeeld aan YePH (Jeugdzorg +) en SAVE Midden Nederland (Jeugdbescherming/jeugdreclassering):

Wettelijke taken Jeugdzorg

1. Jeugdhulp met verblijf;
2. Pleegzorg;
3. Multidisciplinaire specialistische jeugdhulp in verband met meervoudige of complexe problemen;
4. Jeugdhulp in strafrechtelijk kader (jeugdbescherming/jeugdreclassering);
5. Jeugdhulp in verband met een zintuiglijke beperking;
6. Crisisjeugdhulp;
7. Multidisciplinaire jeugdhulp bestaande uit dagbehandeling in groepsverband;
8. Jeugdhulp bestaande uit hoogspecialistische geestelijke gezondheidszorg (HS-GGZ);
9. Jeugdhulp bestaande uit gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg (S-GGZ);
10. Specialistische jeugdhulp in verband met seksueel misbruik, geweld in afhankelijkheidsrelaties of eengerelateerd geweld; en
11. Jeugdhulp in verband met ernstige problemen op het gebied van onzindelijkheid¹

Regionale expertteams

Regio Lekstroom kent geen regionaal expertise team, maar heeft ROEL opgericht (Regionaal Omdenk Expertise Lekstroom). Dit is vergelijkbaar en het ligt dan ook voor de hand dat dit in de regionale samenwerking moet blijven.

Het vormen van een regiovisie door gemeenteraden

Regio Lekstroom heeft een gezamenlijke regiovisie. Of dit voldoet aan de nieuwe wettelijke verplichting kan nog (regionaal) worden onderzocht. Hier gaan we in dit rapport niet verder op in.

4. Wat betekent verplichte regionale samenwerking voor Lekstroom?

4.1 Het is vooral een structuurwijziging

Als vijf Lekstroom-gemeenten werken we al jaren samen in het Sociaal Domein. Onze regio is één van de 41 jeugdzorgregio's. Op basis van een Jeugd-scan eerder dit jaar, wordt Lekstroom beschouwd als een 'robuuste' regio, een regio die zelfstandig in staat is complexe vormen van jeugdhulp in te kopen en te organiseren.

Op het gebied van Jeugd werken wij zowel regionaal als bovenregionaal samen en is er een regiovisie gevormd (de Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd). Deze is breder dan alleen de specialistische vormen van Jeugdzorg. Daarnaast is de intensieve samenwerking binnen Lekstroom vastgelegd in de nieuwe toekomstnotitie. De nieuwe wetgeving heeft dus inhoudelijk geen directe gevolgen voor Lekstroom.

Het lijkt dus vooral op een structuurwijziging van (een deel van) onze samenwerking. Onze huidige intergemeentelijke samenwerking is een privaatrechtelijke netwerksamenwerking die niet is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen maar op het Burgerlijk Wetboek. Waar het gaat om specialistische jeugdzorg vraagt de nieuwe wetgeving van ons een ombouw naar een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm,

met vooral gevolgen voor de governance en de formele toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

4.2 Huidige netwerksamenwerking

Binnen Lekstroom werken wij in een netwerksamenwerking. Dit staat in de hiervoor genoemde samenwerkingsovereenkomst (SOK). Ter uitvoering van deze SOK is ook een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gesloten. Die beschrijft de taken en verantwoordelijkheden die bij de RBL liggen.

In de huidige Lekstroom-netwerksamenwerking werken we samen op verschillende onderdelen in het Sociaal Domein. Onze huidige regionale samenwerking richt zich ook op niet-specialistische Jeugdzorg, de Wmo, Passend onderwijs.

Werk en Inkomen valt hier buiten aangezien die al eerder in een aparte gemeenschappelijke regeling (GR WIL) is ondergebracht. Dit is een volledige GR (openbaar lichaam).

4.2 Nieuwe samenwerking

Hoewel het vooral om een structuurwijziging gaat, is het voor onze gemeente belangrijk om eerst een goede afweging te maken over de inhoud van de samenwerking, voordat we beslissen over een nieuwe samenwerkingsvorm.

5. Uitwerking scenario's

Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht onderzoeken we drie scenario's:

- **De maximale variant.**
Naast de wettelijke verplichtingen (inkoop specialistische Jeugdzorg) worden ook de niet-wettelijke taken Jeugd, Wmo en Toezicht ondergebracht in de nieuwe samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsvorm lijkt het meest op de huidige netwerksamenwerking. Dit betreft dus alle huidige taken van RBL.
- **De minimale variant.**
We kiezen ervoor om alleen de wettelijke taken (inkoop specialistische Jeugdzorg, ambulant specialistisch en bovenregionale taken) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De overige huidige taken die bij de RBL liggen, pakken we lokaal op.
- **De tussenvariant.**
We kiezen ervoor om naast de wettelijke taken Jeugd, ook de niet-wettelijke taken Jeugd (zowel regionaal als lokaal) op te nemen in de nieuwe samenwerkingsvorm. De overige taken, gericht op Wmo en Toezicht, pakken we lokaal op.

In deze paragraaf zetten we de consequenties uiteen per scenario. Hierbij worden personele, financiële, juridische en overige organisatorische consequenties meegenomen. Hierbij besteden we aandacht aan de vragen welke taken op dit moment regionaal worden uitgevoerd, wat we (afhankelijk van het scenario) zelf moeten gaan doen, of we dit kunnen en wat we hiervoor zouden moeten regelen. Daarbij maken we gebruik van het overzicht van activiteiten die door RBL worden uitgevoerd en de begroting die RBL heeft voor de uitvoering hiervan.

Vervolgens geven we een overzicht van voordelen/kansen en nadelen/risico's per scenario. Op basis hiervan passen we het regionale afwegingskader toe om te bepalen welke taken we het beste zouden kunnen uitvoeren in regionaal verband. Dit vormt de basis voor het advies.

5.1 Scenario 1: maximale variant.

De huidige samenwerking wordt volledig ondergebracht in de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Dit betreft alle activiteiten die nu door RBL worden uitgevoerd. De overige gemeenschappelijke activiteiten voeren we bovenregionaal uit binnen de U16 of de U10.

5.1.1 Consequenties beleid en kwaliteit

In scenario 1 verandert er inhoudelijk weinig aan de huidige situatie. Dit betekent dat we ook geen wezenlijke consequenties verwachten voor ons beleid, onze huidige beleidsvrijheid en voor de kwaliteit van zorg en ondersteuning aan inwoners. Dit is een voordeel van scenario 1 omdat het de minste risico's met zich meebrengt.

Beleidsmatig geeft scenario 1 de minste vrijheid. Hierbij zien we beleid breder dan alleen bijvoorbeeld verordeningen en beleidsregels, maar ook inkoopvrijheid of de wijze waarop we contractmanagement en toezicht vormgeven. Hierbij zijn we onder scenario 1 gebonden aan de keuzes die door de gezamenlijke gemeenten worden genomen. Dit is inherent aan regionale samenwerking en komt overeen met de huidige situatie. Bij scenario 2 en 3 besteden we aandacht aan de vraag in hoeverre het toegevoegde waarde heeft om die vrijheid wel te hebben.

5.1.2 Consequenties organisatie

Personeel en financieel

Bij scenario 1 gaan we ervan uit dat alle taken van RBL meegaan in de nieuwe GR. We nemen geen taken lokaal terug waardoor er geen sprake is van personele consequenties of andere kosten en investeringen. De personele inzet die we op dit moment leveren aan de regionale samenwerking blijft gelijk. Het oprichten van de GR zal wel inzet van tijd en middelen vragen. Dit is incidenteel van aard en zal bij alle scenario's het geval zijn. Dit speelt dus geen rol in de vergelijking.

In principe verwachten we dat een nieuw op te richten GR de taken kan blijven uitvoeren met op hoofdlijnen dezelfde formatie en begroting. In een GR bestaat wel altijd het risico dat je als deelnemende gemeente financieel opdraait voor tegenvallers. **De vraag is of dit het geval is. Als de andere vier gemeenten de SOK inwisselen voor een GR en wij als enige achterblijven treden de andere vier gemeenten uit de SOK en zijn zij wellicht IJsselstein schadeplichtig. Dit wordt nog nader uitgezocht en wordt op een later moment toegevoegd.**

Juridische en overige organisatorische consequenties

Het kiezen voor scenario 1 is juridisch gezien relatief makkelijk en geeft de minste frictie met de andere deelnemers. Zoals hierboven beschreven betekent wel dat het in de toekomst heel moeilijk is om deze er weer uit te halen. Het is altijd mogelijk om uit een GR te treden, en de bepalingen hiervoor staan nog niet vast, maar in de praktijk is het juridisch complex en kent dit hoge (frictie)kosten. Dat wijkt overigens niet af van het uittreden uit een samenwerkingsovereenkomst.

5.1.3 Voordelen en nadelen scenario 1

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voordelen/kansen en de nadelen/risico's die we zien in scenario 1.

Onderwerp	Voordelen en kansen	Nadelen en risico's
Inkoopbeleid en contractmanagement	Minste frictie en minste risico	Minste beleids- en keuzevrijheid op zaken als inkoop, contractmanagement en toezicht.
Kwaliteit van zorg en ondersteuning	De Hervormingsagenda Jeugd, Toekomstscenario vraagt om meer inzet om preventief samen te werken. Een voorbeeld is de regionale relatie en scheidingsdesk die ingekocht wordt. We voldoen hiermee aan deze beweging in de Jeugdzorg.	Geen.

	Minste risico voor continuïteit en dekkend zorglandschap	
Organisatorische consequenties	Juridisch relatief eenvoudig Geen investeringen in personeel of eigen extra kosten	Groter financieel risico t.o.v. de andere scenario's en minder invloed op het beheersen hiervan.

5.2 Scenario 2: minimale variant.

Dit scenario is de **minimale variant**. Hierbij brengen we enkel de wettelijk verplichte taken rond specialistische jeugdzorg onder in een GR. De niet-specialistische jeugdhulp en Wmo, maar ook de andere taken (toezichthouders etc.) nemen we volledig in eigen beheer. We schetsen in deze paragraaf de voordelen en risico's voor dit scenario.

5.2.1 Consequenties beleid en kwaliteit

In scenario 2 nemen we niet-specialistische jeugdhulp en Wmo volledig in eigen beheer. Dit betekent dat we de backoffice taken die RBL nu voor ons uitvoert zelf gaan uitvoeren. Dit geeft de hoogste mate van beleidsvrijheid. We kunnen bijvoorbeeld zelf bepalen (binnen de grenzen van de Aanbestedingswet) hoe we inkopen, bij wie we inkopen, hoe we ons contractmanagement inrichten en hoe we onze toezichtstaken uitvoeren.

We kunnen bijvoorbeeld inzetten op inkoop bij een zo klein mogelijk aantal aanbieders en een eigen risicoafweging maken hoeveel tijd we steken in contractmanagement en toezicht. Hierdoor kunnen we een beter beeld krijgen van onze rechtmatigheidsrisico's en hier zelf op acteren.

Daarnaast hebben we meer inkoopvrijheid. In hoeverre dit voordelen oplevert hangt af van de situatie. Bij de Wmo zien we deze voordelen het sterkst omdat we hier vaak participeren in diverse pilots. Voor jeugd is dit voordeel minder. Inkopen in het voorliggend veld doen we al overwegend zelf en op niet-specialistische jeugdhulp zien we weliswaar mogelijkheden om een kleiner en overzichtelijker aanbod te creëren maar zien we tegelijkertijd ook de risico's hiervan.

Risico van scenario 2 ziet met name toe op de kwaliteit van zorg en ondersteuning. In beginsel zouden inwoners weinig tot niets moeten merken als wij de backoffice taken die we terugkrijgen goed uitvoeren. IJsselstein is individueel wel kwetsbaarder dan in regionaal verband. Dat heeft te maken met het feit dat taken bij één of enkele medewerkers terecht zullen komen (zie personele consequenties). Maar ook in de inkoop kan het zijn dat één solitaire gemeente een mindere onderhandelingspositie krijgt en niet voor iedere aanbieder interessant is.

Het risico bestaat dan dat we niet meer in staat zijn om een dekkend zorglandschap te bieden. Dit risico zien we met name op het gebied van jeugdhulp, omdat hier sprake is van een groot aantal verschillende zorgproducten. Ook is het in de praktijk complex om specialistische zorg van niet-specialistische zorg te scheiden. Het komt voor dat een kind zowel van specialistische zorg als van niet-specialistische zorg gebruik maakt op hetzelfde moment. Als de inkoop van de GR en onze eigen inkoop niet op elkaar aansluiten, wordt het risico groter dat we niet de juiste zorg kunnen leveren.

Voor de Wmo is dit ook een risico maar minder aanwezig omdat een groter deel van de Wmo gaat over standaard diensten (bijvoorbeeld huishoudelijke ondersteuning en hulpmiddelen). Ook hoeven we hier geen onderscheid te maken tussen specialistisch en niet-specialistisch. Daarentegen hebben we wel een zorgplicht en als we geen dekkend zorglandschap hebben, dan moeten dit tegen een hoger tarief afnemen.

5.2.2 Consequenties organisatie

Personele consequenties

Om de personele consequenties in te schatten, kijken we in eerste instantie naar het formatie-overzicht van RBL dat is opgenomen in de begroting 2025. Dit geeft een goed overzicht van de taken die RBL nu uitvoert op

basis waarvan we inschatten welke bezetting wij nodig hebben om deze taken terug te nemen. Het overzicht is als volgt:

Het overzicht is als volgt:

Functie	FTE 2024	Wijzigingen	FTE 2025
Management	1,00		1,00
Juridisch advies	0,44		0,44
Adviseur informatie	0,44		0,44
Adviseur bedrijfsvoering en Finance & Control	1,58		1,58
Adviseurs informatievoorziening	3,00		3,00
Applicatie- en functioneel beheer	1,65		1,65
Inkoopmanagement	1,00		1,00
Contractmanagement	3,00		3,00
Contractbeheer	2,67		2,67
Administratieve ondersteuning	0,67		0,67
Senior administratie	0,89		0,89
Medewerker administratie	9,33		9,33
Personeelsadviseur	0,35		0,35
Adviseur Inkoop	0,11		0,11
Inhuur + fuwa	0,44		0,44
Totaal	26,57	-	26,57

Tabel 4: aantal benodigd Fte's 2025

Op basis van dit overzicht maken we onderscheid tussen 4 categorieën. Per categorie gaan we in op wat RBL nu voor ons doet en wat wij zelf nodig zouden hebben om deze taken (voor Wmo en niet-specialistische jeugdhulp) terug te nemen.

Overhead (oranje)

In de reguliere formatie van RBL zitten een aantal overheadfuncties. Het gaat dan om een directeur en adviseurs juridische zaken, personeel, finance & control. Het gaat om ruim 4 fte. Het gaat hier om algemene managementtaken, de P&C cyclus en ondersteunende adviesfuncties.

Deze overheadfuncties zijn al ingebed in onze eigen organisatie. Een groot deel van de taken kunnen ondergebracht worden bij bestaande functies. Zij zijn voldoende toegerust om deze taken uit te voeren voor Jeugd en Wmo.

Op onderdelen zal wel meer werk ontstaan. Dit is een verwachting en hier kan geen concreet aantal aan gekoppeld worden. Voorbeelden zijn juridisch advies of HR. Onze formatieruimte voor overheadfuncties groeit echter automatisch mee als we op andere onderdelen extra formaties krijgen. Voor overhead hoeven we dus niet afzonderlijk extra formatieruimte te creëren.

Informatievoorziening en ICT (blauw)

De voornaamste werkzaamheden van de adviseurs informatievoorziening is het analyseren van data en het creëren van inzichten hierin. Dit zijn de medewerkers die bijvoorbeeld de dashboards bouwen en de T-rapportages produceren. Het applicatie- en functioneel beheer ziet toe op het beheer van applicaties dat RBL gebruikt. Bijvoorbeeld voor het berichtenverkeer of voor de (financiële) administratie.

Het analyseren van data, creëren van inzichten en schrijven van rapportages zullen we voor niet-specialistische jeugdhulp en Wmo zelf moeten gaan doen. Op het gebied van jeugdhulp hebben we zelf al een monitoringstool gebouwd en een rapportagestructuur opgezet. We gebruiken dit naast de T-rapportages van RBL en deze monitoring biedt ons op onderdelen meer inzichten. Op het gebied van Wmo hebben we dit in mindere mate, maar we zijn in staat dit op dezelfde manier te doen als bij jeugd. Dit kost wel extra tijd als we geen gebruik meer kunnen maken van de dashboards en rapportages van RBL. We schatten dit op 0,25 FTE in een controllersfunctie.

Voor applicatiebeheer verwachten wij geen grote personele consequenties omdat wij al de IT systemen hebben die we nodig hebben voor het regelen van berichtenverkeer en overige administratieve handelingen. Taken rondom applicatie- en functioneel beheer zijn dus al belegd. Op het moment dat wij zelf wel een aantal taken gaan overnemen dienen we het elektronisch berichtenverkeer richting zorgaanbieders en zorgverleners zelf te regelen. De extra tijd die hierin zit hebben we onderstaand toegelicht onder de administratieve taken.

Inkoop, contractmanagement en contractbeheer (groen)

Wanneer wij taken terugnemen zullen wij het contractmanagement en contractbeheer zelf moeten uitvoeren. Wij hebben op dit moment geen contractmanagers in dienst, dus het is aan te raden om dat onder dit scenario wel te doen. Op basis van de huidige inkoop- en contractstructuren is dit veel werk omdat we via RBL heel veel leveranciers hebben.

Zo hebben wij in 2024 bij 60 Wmo-leveranciers ingekocht en voor niet-specialistische jeugdhulp bij 74 leveranciers. Dit is mede het gevolg van open-house aanbestedingen dat vaak leidt tot een groot aantal leveranciers. Bij een dergelijk groot aantal leveranciers is het contractmanagement veel werk. Wanneer we taken terughalen is het mogelijk dit aantal leveranciers te reduceren. Hoe dan ook hebben we hier een formatie-uitbreiding voor nodig. We schatten dit op 1-1,5 FTE voor het contractmanagement.

Het inkoopmanagement komt hierbij, maar is minder structureel van aard. Wanneer we taken terugnemen zullen we namelijk eens in de vier jaar eigen aanbestedingstrajecten moeten doorlopen. Dit kost tijd, maar daar leveren we in de huidige regionale samenwerking ook al een aanzienlijke inzet voor. Het risico bestaat dat dit meer tijd kost als we het alleen doen. Tegelijkertijd zullen we dan ook minder grote aanbestedingstrajecten hebben en kunnen we ondersteuning inkopen bij ons inkoopbureau (IBMN). Hiervoor hebben we dus geen structurele extra formatie nodig.

Administratie (paars)

Een onderdeel van de administratie is het berichtenverkeer. Dit zullen we zelf moeten organiseren. Een groot deel van het berichtenverkeer gaat over op specialistische jeugdhulp en gaat dus mee in de gemeentelijke regeling. In dit scenario communiceren we direct met de zorgaanbieder.

Daarnaast zullen we ook de registratie, controle en betaling van facturen zelf moeten organiseren waarbij de zwaarte bij de registratie en controle ligt. Hiervoor dient formatie te worden gecreëerd.

Voor de administratieve taken schatten wij onder scenario 2 een benodigde extra formatie van 1,5 FTE.

Toezicht rechtmatigheid

Op dit moment zijn twee rechtmatigheidstoezichthouders ondergebracht bij RBL, voor zowel jeugd als Wmo.

Dit is nog niet in de begroting opgenomen maar rekenen we voor de analyse wel mee. Onder scenario 2 nemen we het rechtmatigheidstoezicht ook in eigen beheer. RBL heeft hiervoor 2 FTE, plus 0,5 FTE overhead gekregen. De kosten voor IJsselstein bedragen 35K per jaar.

Tot nu toe is het rechtmatigheidstoezicht bij RBL beperkt van de grond gekomen door personele knelpunten.

Wij kunnen dit onderbrengen bij bestaande functies binnen de gemeente die op andere beleidsvelden al rechtmatigheidstoezicht uitvoeren. Wel kost dit meer werk waarbij een formatie-uitbreiding nodig is. We schatten dit in op 0,25 FTE als we dit voor zowel jeugd als Wmo zelf doen.

Financiële consequenties

Bij scenario 2 zitten de belangrijkste financiële consequenties in de taken die RBL nu voor ons uitvoert. Een deel hiervan gaat mee in de nieuw te vormen GR en een deel van deze taken zullen wij zelf moeten gaan uitvoeren.

We hebben daarom een overzicht gemaakt van de taken die RBL voor ons uitvoert en wat wij hiervoor betalen. Dit hebben we gedaan op basis van de begroting bedrijfsvoering RBL 2025. Vervolgens brengen we in kaart welke taken we zelf moeten doen en maken we een schatting wat dit kost.

Totale bijdrage RBL

De totale begroting van RBL voor 2025 is als volgt:

Begroting		Begroting 2024	Begroting 2025	Vershil 2025 versus 2024
Basis jeugd	Personeelskosten	€ 1.586.467	€ 1.634.062	€ 47.595
	Facilitair	€ 107.088	€ 110.622	€ 3.534
	ICT	€ 149.822	€ 154.766	€ 4.944
	Advieskosten	€ 51.019	€ 52.702	€ 1.683
	Overige	€ 9.671	€ 9.991	€ 320
Totaal Basis jeugd		€ 1.904.068	€ 1.962.143	€ 58.076
Basis Wmo	Personeelskosten	€ 679.915	€ 700.312	€ 20.398
	Facilitair	€ 45.895	€ 47.409	€ 1.515
	ICT	€ 64.209	€ 66.328	€ 2.119
	Advieskosten	€ 21.865	€ 22.587	€ 722
	Overige	€ 4.145	€ 4.282	€ 137
Totaal Basis Wmo		€ 816.029	€ 840.918	€ 24.889
(Boven)regionaal	Boven(regionaal)	€ 477.892	€ 493.663	€ 15.770
Totaal (Boven)regionaal		€ 477.892	€ 493.663	€ 15.770
Roel	Regionale omdenk en expertise	€ 207.800	€ 214.657	€ 6.857
Totaal ROEL		€ 207.800	€ 214.657	€ 6.857
Projecten	Inkooptrajecten en regionale ambitie	€ 356.800	€ 412.500	€ 55.700
Totaal Project		€ 356.800	€ 412.500	€ 55.700
totaal		€ 3.762.589	€ 3.923.881	€ 161.293

Het totaal bedraagt ruim 3,9 miljoen euro en op basis van de verdeelsleutel betaalt IJsselstein hier ruim 600K aan mee (16%). Om te analyseren wat er met de kosten gebeurt onder scenario maken wij onderscheid in 3 categorieën:

- Personeelskosten
- Facilitair, ICT en advies en overige kosten
- Bovenregionaal, Roel en projecten

Per categorie maken we een inschatting.

Personeelskosten

Het totaal aan personeelskosten bedraagt 2,3 miljoen euro, waarvan ongeveer 2/3 toeziet op jeugd. Binnen jeugd geven we ongeveer 70% van de kosten uit aan specialistische zorg. Het is niet precies in te schatten hoeveel personeel de nieuwe GR zal hebben, maar op basis daarvan doen we de aanname dat de nieuwe GR ongeveer de helft van het personeel nodig heeft voor de taken onder scenario 2 en dat we hierin evenredig mee blijven betalen. Het overige deel 'valt vrij'.

Tegelijkertijd blijkt uit vorige paragraaf dat we zelf meer formatie nodig hebben. Met name op het gebied van contractmanagement, administratie en control/toezicht. We schatten het aantal benodigde FTE op ongeveer 3. Uitgaande van schaal 10 functies inclusief kosten voor overhead zou dit 300K kosten. Hiermee komen we dus iets duurder uit dan in de huidige situatie. Dit kan logisch verklaard worden doordat RBL iets van schaalvoordeel kan creëren.

Facilitair, ICT en advies en overige kosten

In de begroting van RBL is onderscheid gemaakt tussen kosten voor jeugd en voor Wmo. We gaan ook hier ervan uit dat onder scenario 2 de kosten voor Wmo vrijvallen en dat voor jeugd 70% hiervan meegaat naar de nieuw te vormen GR. Dit is een aanname gebaseerd op het huidige aandeel kosten specialistische jeugdhulp in de totale kosten. Ongeveer de helft valt dan dus vrij.

We analyseren waar RBL deze kosten voor maakt en in hoeverre wij deze kosten zelf moeten maken als wij taken terugnemen.

De facilitaire kosten zien toe op doorbelastingen door de gemeente Houten voor het gebruik van fysieke werkplekken en andere facilitaire diensten. Onder de ICT kosten vallen zowel doorbelasting door de gemeente Houten voor gebruik van werkplekken-accounts. Dit is ongeveer 35% van het totaal. Een verdere 35% is voor het gebruik van specifieke software en de overige 30% is voor managementinformatie en autonome ICT ontwikkelingen. In alle gevallen gaat het hier om kosten voor licenties e.d. en niet om gerelateerde personeelskosten. De advieskosten en overige kosten bestaan vooral uit accountantskosten, interne controle en overige expertise.

Voor bijna al deze zaken geldt dat wij hiervoor geen extra kosten hoeven te maken omdat we deze ondersteunende diensten al geregeld hebben in onze organisatie of omdat het wordt gedekt uit de algemene

overhead toeslag die we op iedere FTE rekenen. Doordat we extra formatie creëren in scenario 2, ontstaat automatisch ook meer budget voor facilitair, ICT en intern advies. De kosten hiervan zijn al bij personeelskosten meegerekend.

Uitzondering hierop vormt ICT. Uit onze eerdere analyse blijkt dat we al deels beschikken over de benodigde software. We zullen hier wel een eenmalige investering moeten doen en jaarlijks ook nog extra licentiekosten voor specifieke software. De kosten voor werkplekken-accounts bij formatie-uitbreiding worden gedekt door de overheadtoeslag die we rekenen bij personeelskosten.

Onder autonome ICT ontwikkelingen valt bijvoorbeeld nieuwe regelgeving rond cyber-security. Onze werkzaamheden en kosten die we hiervoor maken veranderen niet onder scenario 2.

We hebben een analyse gemaakt waaruit blijkt dat dit eenmalig ongeveer 100K en 15K structureel voor m.n. extra licenties. Kosten voor functioneel beheer zijn meegerekend bij de kosten voor extra formatie. De eenmalige kosten zijn vermoedelijk niet activeerbaar en behandelen we dus als incidenteel.

Dit alles maakt dat we op facilitair, ICT en advies iets goedkoper uit zijn onder scenario 2. We besparen ongeveer 30K per jaar.

Bovenregionaal, ROEL en projecten

In totaal besteedt RBL 1,1 miljoen euro aan bovenregionale activiteiten, ROEL en projecten. Op basis van de begroting van RBL analyseren we welke kosten waarschijnlijk meegaan naar de nieuwe GR, welke kosten vrijvallen en welke we eventueel zelf moeten maken.

Deze bovenregionale kosten bestaan vooral uit personeel, inhuur en werkbudget van deze mensen. Het gaat hier om de programmamanager en de formatie voor programma-ondersteuning. Bovenregionale samenwerking gaat vrijwel altijd om de specialistische en hoog-specialistische jeugdhulp, bijvoorbeeld Yeph, SAVE en verblijfsvormen. ROEL staat voor het Regionaal Omdenk- en Expertiseteam Lekstroom. Zoals eerder beschreven, is ROEL vergelijkbaar met een regionaal expertise team dat in de nieuwe GR verplicht is. We gaan er daarom vanuit dat alle kosten voor bovenregionale samenwerking en ROEL meegaan in de nieuwe GR.

Voor projecten geldt dat de grootste drie projecten (totaal 275K) toezien op transformatie jeugdhulp (ontwikkelopgaven rond inkoop), een senior projectmanager en data-analist. Deze projecten, en de meeste kleinere projecten, zijn ofwel algemeen van aard of hebben betrekking op jeugdhulp. Het is daarom waarschijnlijk dat deze projecten in de nieuw te vormen GR ook uitgevoerd zouden worden en het is moeilijk te zeggen of dit dezelfde omvang zou hebben. We gaan er daarom veiligheidshalve vanuit dat het grootste deel van deze kosten mee zal gaan naar de nieuw te vormen GR.

Van drie kleinere opdrachten verwachten we niet dat het meegaat omdat dit (voornamelijk) betrekking heeft op Wmo. Het gaat hierbij om innovatie huishoudelijke ondersteuning en vernieuwing doelgroepenvervoer. Het totaal hiervan bedraagt 100K. Het aandeel van IJsselstein bedraagt hierin slechts 15K. Het is niet zeker of deze kosten wegvallen of dat we zelf meer werk hebben aan dergelijke projecten. We gaan daarom niet uit van een besparing.

We verwachten daarom dat de kosten bovenregionaal, ROEL en projecten in scenario 2 gelijk blijven.

Totaal financiële consequenties scenario 2

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de kosten die RBL nu maakt en het aandeel van IJsselstein hierin. Daarbij geeft het onze inschatting weer van de kosten die onder scenario 2 meegaan in de nieuwe GR, welke kosten wegvallen en welke kosten we zelf moeten maken.

Financieel effect scenario 2	Jeugd	Wmo	Totaal
Personeel	1.634.062	700.312	2.334.374
Facilitair	110.622	47.409	158.031
ICT	154.766	66.328	221.094
Advies	52.702	22.587	75.289
Overige	9.991	4.282	14.273
Subtotaal jeugd en Wmo	1.962.143	840.918	2.803.061
Bovenregionaal, ROEL en projecten	n.v.t.	n.v.t.	1.120.820
Toezichthouders	n.v.t.	n.v.t.	240.000
Totaal begroting RBL	n.v.t.	n.v.t.	4.163.881
Aandeel IJsselstein	14,75%	20,26%	
IJsselstein jeugd en Wmo	289.416	170.370	459.786
IJsselstein overig	n.v.t.	n.v.t.	200.721
Totaal kosten IJsselstein			660.507
Kosten mee in nieuwe GR			2.494.320
Aandeel IJsselstein in nieuwe GR			367.912
Kosten extra formatie incl overhead			300.000
Opslag voor overhead			60.000
Structurele kosten ICT			15.000
Totaal kosten IJsselstein scenario 2			742.912
Verschil			82.405

In totaal verwachten we dat scenario 2 ruim 80K per jaar structureel duurder uitpakt dan de huidige situatie. Dit verschil komt met name door het schaalvoordeel dat RBL nu levert: we hebben iets meer formatie nodig als we taken zelf uitvoeren dan het aandeel in de formatie RBL dat we nu hebben.

Ook zullen er incidentele kosten zijn in scenario 2. Dit heeft in ieder geval te maken met de ICT investering, maar ook met mogelijke frictiekosten die ontstaan bij het splitsen van de huidige samenwerking. Hier zijn nog geen afspraken over gemaakt, waardoor we geen goede inschatting kunnen maken. Omdat deze kosten incidenteel zijn, spelen ze in de scenario vergelijking geen grote rol.

Juridische en overige organisatorische consequenties

Er zijn twee belangrijke juridische consequenties waar we in scenario 2 rekening mee dienen te houden. Enerzijds is er de huidige samenwerkingsovereenkomst en anderzijds is sprake van lopende inkoopcontracten. De looptijd van de huidige contracten moeten we respecteren. Zo lopen de huidige jeugdcontracten tot 2027 en loopt het contract voor huishoudelijke ondersteuning tot 2028. Als gemeente moeten we ons dan wel voor te bereiden op de overname van de regionale contracten. Met name door het grote aantal leveranciers zou dat op dit moment veel werk inhouden. Zoals eerder beschreven kan dit bij een nieuwe aanbesteding minder worden. Het is daarom raadzaam om in scenario 2 taken pas terug te nemen vanaf het moment dat nieuwe aanbesteding start. Dit loopt ongeveer gelijk met het moment dat de nieuwe GR opgericht moet zijn. Bij een keuze voor scenario 2 moeten we ons realiseren dat we in 2026 al nieuwe aanbestedingen moeten doorlopen wat dus op korte termijn al aanzienlijke inspanning vraagt. Huishoudelijke ondersteuning (2028), individuele begeleiding (2029), dagbesteding (onbeperkt), kortdurend verblijf (onbeperkt), hulpmiddelen (2027) en trapliften (met regio ZOU, 2027).

Daarnaast moeten er bij een keuze voor scenario 2 goede afspraken gemaakt worden over de transitieperiode. Omdat afloopdatum bij contracten jeugd en Wmo niet gelijk zijn kan het complexer zijn. De exacte consequenties hangen dus samen van de afspraken die regionaal gemaakt worden.

5.2.3 Voordelen en nadelen scenario 2

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voordelen/kansen en de nadelen/risico's die we zien in scenario 2.

Onderwerp	Voordelen en kansen	Nadelen en risico's
-----------	---------------------	---------------------

Inkoopbeleid en contractmanagement	Meeste beleidsvrijheid bij inkoop. Voordeel m.n. bij Wmo, bij jeugd beperkt. Meer grip op contractmanagement en toezicht door sturing op minder leveranciers.	Individueel kwetsbaarder bij inkoop door lagere onderhandelingskracht.
Kwaliteit van zorg en ondersteuning	Directe communicatie met zorgaanbieder.	Moeilijker om dekkend zorglandschap te garanderen. Mogelijk lagere kwaliteit, minder keuzevrijheid of meer maatwerk. Splitsing specialistische en niet-specialistische jeugdhulp is ingewikkeld. Inwoners kunnen hier nadelen van ondervinden. Geen duidelijkheid voor aanbieders en inwoners die over gemeentegrenzen heen gebruikmaken van voorzieningen.
Organisatorische consequenties	Directe aansturing eigen backoffice medewerkers	Hogere kwetsbaarheid door kleine formatie in backoffice taken. Structureel 80K per jaar duurder Juridisch meest complexe scenario met onzekere frictiekosten Op korte termijn opstarten eigen aanbestedingstrajecten met aanzienlijke tijdsinvestering.

5.3 Scenario 3: de tussenvariant.

In dit scenario gaan we op het gebied van Jeugd volledig mee in de nieuwe samenwerkingsvorm (GR) en de overige taken (Wmo/Toezicht) worden lokaal uitgevoerd. Dit is de tussenvariant.

Bij de uitwerking van scenario 3 hieronder gaan we vooral in op de verschillen met scenario 2.

5.3.1 Consequenties beleid en kwaliteit

Zoals bij scenario 2 al geschetst, zien de voordelen van het terughalen van backoffice taken vooral toe op een grotere beleidsvrijheid bij inkopen en meer sturing en grip op contractmanagement en toezicht. Nadelen en risico's zien toe op de grotere kwetsbaarheid die wij als gemeente hebben in personeelsbezetting maar ook in contractonderhandelingen. Individueel is het moeilijker om een dekkend zorglandschap te creëren wat kan leiden tot minder keuzevrijheid, meer maatwerk of langere reistijden voor cliënten.

Waar scenario 3 verschilt van scenario 2 is enerzijds dat wij de voordelen van de inkoopvrijheid met name zien bij de inkoop van Wmo en dat de risico's zwaarder zijn op het gebied van jeugd waarbij de splitsing tussen specialistische en niet-specialistische jeugdhulp een complicerende factor is. Dit is geen risico meer onder scenario 3.

Scenario 3 geeft dus een betere balans tussen de voordelen en de nadelen/risico's dan scenario 2 waar het gaat om de impact op beleid en kwaliteit van zorg en ondersteuning.

5.3.2 Consequenties organisatie

Personele consequenties

Onder scenario 2 hebben we in beeld gebracht dat we ongeveer 3 FTE nodig hebben om taken van RBL terug te nemen. Dit zit met name in contractmanagement en backoffice, en voor een klein deel in control en toezicht. Scenario 3 verschilt hierin in wezen weinig van scenario 2, echter is de omvang van taken kleiner omdat het alleen over Wmo gaat.

In contractmanagement verwachten we bijna de helft minder werk dan in scenario 2. Niet-specialistische jeugdhulp is weliswaar qua financiële omvang minder dan de Wmo als geheel, maar we voorzien dat de inkoop van Wmo uit een relatief klein aantal contracten kan bestaan. Dit scheelt dus 0,5 FTE t.o.v. scenario 2. Ook aan de administratieve kant verwachten we dat scenario 3 bijna de helft werk scheelt t.o.v. scenario 2. De reden is dat de omvang van het berichtenverkeer in de Wmo beperkt is t.o.v. jeugdhulp. En bij een eenvoudige contractstructuur hoeft het facturatieproces ook niet veel extra werk te kosten. Dit scheelt dus 0,5 t.o.v. scenario 2.

De overige formatie-uitbreiding zit in control en rechtmatigheidstoezicht. Dat was onder scenario 2 ongeveer 0,5 FTE. We verwachten dat dit onder scenario 3 proportioneel afneemt tot 0,3 FTE.

Onder scenario 3 spelen dezelfde onzekerheden als onder scenario 2. In totaal verwachten we 1,5 – 2 FTE extra nodig te hebben.

Financiële consequenties

Het belangrijkste verschil met scenario 2 is dat onder scenario 3 we de aanname doen dat alle kosten die RBL nu maakt voor jeugd, meegaan in de nieuwe GR. Onze bijdrage aan de nieuwe GR is onder scenario 3 logischerwijs hoger. Daartegenover staat dat de extra kosten die wij moeten maken voor eigen formatie ook afnemen, evenals de opslag voor overhead en de structurele extra kosten voor ICT. Hieruit volgt onderstaand overzicht:

Financieel effect scenario 3	Jeugd	Wmo	Totaal
Personeel	1.634.062	700.312	2.334.374
Facilitair	110.622	47.409	158.031
ICT	154.766	66.328	221.094
Advies	52.702	22.587	75.289
Overige	9.991	4.282	14.273
Subtotaal jeugd en Wmo	1.962.143	840.918	2.803.061
Bovenregionaal, ROEL en projecten	n.v.t.	n.v.t.	1.120.820
Toeziethouders	n.v.t.	n.v.t.	240.000
Totaal begroting RBL	n.v.t.	n.v.t.	4.163.881
Aandeel IJsselstein	14,75%	20,26%	
IJsselstein jeugd en Wmo	289.416	170.370	459.786
IJsselstein overig	n.v.t.	n.v.t.	200.721
Totaal kosten IJsselstein			660.507
Kosten mee in nieuwe GR			3.082.963
Aandeel IJsselstein in nieuwe GR			454.737
Kosten extra formatie incl overhead			175.000
Opslag voor overhead			35.000
Structurele kosten ICT			10.000
Totaal kosten IJsselstein scenario 2			674.737
Vershil			14.230

Per saldo verwachten we dus iets hogere kosten dan in de huidige situatie waarbij het verschil kleiner is dan in scenario 2. Het verschil met de huidige situatie is minimaal, zeker in het licht van de onzekerheden die hierbij spelen. Financieel gezien is er dus geen noemenswaardig voor- of nadeel ten opzichte van de huidige situatie (en scenario 1).

Juridische en overige organisatorische consequenties

De juridische consequenties zijn in wezen niet anders dan onder scenario 2. Verschil is dat we alleen voor Wmo tijdig nieuwe aanbestedingen moeten starten. Onze huidige contracten lopen tot 1 januari 2028. Hierdoor zullen we in 2027 nieuwe aanbestedingsprocedures moeten doorlopen. Huishoudelijke ondersteuning (2028),

individuele begeleiding (2029), dagbesteding (onbeperkt), kortdurend verblijf (onbeperkt), hulpmiddelen (2027) en trapliften (met regio ZOU, 2027).

Juridisch gezien is scenario 3 minder complex dan scenario 2. Omdat de looptijd van de Wmo niet gelijkloopt met het moment dat de nieuwe GR opgericht moet zijn, zullen we nog steeds regionaal goede afspraken moeten maken over de transitiefase.

5.3.3 Voordelen en nadelen scenario 3

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voordelen/kansen en de nadelen/risico's die we zien in scenario 2.

Onderwerp	Voordelen en kansen	Nadelen en risico's
Inkoopbeleid en contractmanagement	Meer beleidsvrijheid bij inkoop. Voor Wmo zien we hierin voordelen en kansen. Meer grip op contractmanagement en toezicht door sturing op minder Wmo leveranciers en eigen aansturing medewerkers.	Individueel kwetsbaarder bij inkoop door lagere onderhandelingskracht. Dit risico is bij Wmo wel een stuk kleiner dan bij jeugdhulp.
Kwaliteit van zorg en ondersteuning	De Hervormingsagenda Jeugd, Toekomstscenario vraagt om meer inzet om preventief samen te werken. Een voorbeeld is de regionale relatie en scheidingsdesk die ingekocht wordt. We voldoen hiermee aan deze beweging in de Jeugdzorg. Dit is een voordeel t.o.v. scenario 2. Directe communicatie met zorgaanbieder.	Moeilijker om dekkend zorglandschap te garanderen. Mogelijk lagere kwaliteit, minder keuzevrijheid of meer maatwerk. Dit risico is bij Wmo wel een stuk kleiner dan bij jeugdhulp.
Organisatorische consequenties	Berichtenverkeer Wmo is beperkt ten opzichte van berichtenverkeer binnen Jeugd. Het facturatieproces zal naar verwachting weinig extra werk opleveren. Dit is een voordeel t.o.v. scenario 2. Directe aansturing eigen backoffice medewerkers Inkoop Wmo bestaat uit relatief kleine contracten en dit is relatief eenvoudig te organiseren en kost minder FTE.	Hogere kwetsbaarheid door kleine formatie in backoffice taken. Juridische onzekerheid met eventueel frictiekosten. Op middellange termijn opstarten eigen aanbestedingstrajecten met aanzienlijke tijdsinvestering.

5.4 Toepassing afwegingskader op gemeenschappelijke regeling

IJsselstein ziet de nieuwe wettelijke verplichting als een natuurlijk moment om opnieuw het regionale afwegingskader toe te passen op de keuzes die voorliggen. In het afwegingskader zijn de belangrijkste redenen voor samenwerking geformuleerd. Bij het toepassen van het kader moet eerst de vraag worden beantwoord of samenwerking verplicht is of dat het noodzakelijk is dat (boven)regionaal een gezamenlijk standpunt innemen. Het antwoord op deze vraag is simpel: **ja** voor de (hoog)specialistische jeugdhulp.

Voor de niet-specialistische jeugdhulp en Wmo is er geen verplichting tot samenwerking.

Voor de beoordeling van de meerwaarde gelden onderstaande vragen. Elk van deze vragen beantwoorden we waarbij de scenario analyse als input dient.

1. *Levert het project of de inspanning een positieve bijdrage aan de regionaal geformuleerde inhoudelijke doelstellingen op jeugd en Wmo?*

Voor de niet-specialistische jeugdhulp en Wmo zien wij zeker overlap tussen onze doelstellingen en die van andere gemeenten in de regio. Tegelijkertijd zien we ook verschillen in doelstellingen en beleid. De niet-specialistische jeugdhulp en (onderdelen van) de Wmo zijn namelijk gebieden waar gemeenten een redelijke mate van beleidsvrijheid hebben. Voor IJsselstein uit zich dit bijvoorbeeld in het Project Jeugd, waarbij wij zelfstandig een strategie hebben geformuleerd om het beroep op lichte vormen van jeugdhulp te beperken. Op het gebied van Wmo uit zich dit in diverse (landelijke) pilots waar wij de afgelopen jaren hebben meegedaan. Het antwoord op deze vraag is dus geen harde ja of nee.

2. *Levert regionale samenwerking meerwaarde op voor onze inwoners?*

Als wij de backoffice taken van RBL in eigen beheer nemen, moeten wij dat doen op een manier dat inwoners hier niet slechter van worden. Idealiter zouden inwoners hier niets van moeten merken. Voor de inwoner is het Sociaal Team namelijk het aanspreekpunt en niet de RBL. Wij hebben in de scenario analyse afgewogen dat we organisatorisch in staat zijn om (met de extra formatie) de backoffice taken zelf uit te voeren. Wel zien we risico's als het gaat om ons vermogen een dekkend zorglandschap en een bepaalde mate van keuzevrijheid te bieden aan onze inwoners. Dit speelt met name bij de jeugdhulp, ook omdat de splitsing tussen specialistisch en niet-specialistisch in de praktijk niet altijd hard te maken is. Dus op dit gebied geeft regionale samenwerking meer zekerheid dat er een dekkend zorglandschap geboden kan worden.

3. *Heeft het onderwerp verband met regionale inkoop of contractmanagement?*

Dat is op dit moment het geval, maar ook precies de keuze die voorligt.

4. *Hebben we te maken met dezelfde samenwerkingspartners?*

Voor een deel is dit zeker het geval, maar deze gezamenlijke samenwerkingspartners zien we vooral in de specialistische jeugdhulp. Hier hebben we te maken met jeugdzorginstellingen die een bepaalde systeemrol in de regio vervullen die voor iedere gemeente van belang is. Dit is dan ook een belangrijke reden waarom de regionale inkoop voor specialistische jeugdhulp wordt verplicht.

Voor de overige jeugdhulp en Wmo zien we dit in veel mindere mate. Vanzelfsprekend hebben we door de gezamenlijke inkoop op dit moment vaak te maken met dezelfde partners. Ook als wij de inkoop zelf organiseren zal dat deels zo blijven. Dit hoeft geen reden te zijn voor samenwerking omdat het hier gaat om een inkooprelatie met private (en vaak ook commerciële) instellingen waarvoor je ook op individuele basis een overeenkomst kunt sluiten. Dit is voor de niet-specialistische jeugdhulp en Wmo dus geen doorslaggevende reden voor samenwerken.

5. *Levert samenwerking efficiencywinst op?*

Zie antwoord 6.

6. *Levert samenwerking een financieel voordeel op?*

Deze vraag beantwoorden we gezien de overlap samen. In de scenario analyse maken we een inschatting van de personele consequenties en (andere) financiële consequenties van de verschillende scenario's. De conclusie is dat het verschil niet enorm is, maar dat scenario 2 (de minimale variant) het duurst lijkt. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit een inschatting is. Toch geeft het aan dat we een efficiëntievoordeel zien in de samenwerking op het gebied van jeugd. Dit is logisch omdat in de praktijk de niet-specialistische jeugdhulp veel overlap heeft met de specialistische hulp. Hier is vaak geen harde split te maken, ook niet als het gaat om de aanbieders die deze hulp bieden. De kosten voor niet-specialistische jeugdhulp zijn relatief beperkt en als wij zelf de inkoop en het contractmanagement moeten verzorgen, dan zijn we relatief duur uit. In scenario 3 zien we dat het niet veel uitmaakt.

Ook is de inschatting dat de gezamenlijke onderhandelingspositie vooral gunstig is bij de inkoop van jeugdhulp omdat hier een hogere mate van specialisatie bij komt kijken, meer verschillende zorgproducten en we afhankelijker zijn van bepaalde belangrijke spelers in de regio. Zij zijn meer geneigd om met de regio te praten dan met individuele gemeenten. Bij Wmo is deze inschatting anders, omdat een groter deel van deze inkopen gaat om relatief standaard producten.

Wat dit financieel betekent kunnen we niet in harde cijfers uitdrukken. Wel sluit het aan bij inzichten in de (wetenschappelijke) literatuur over het effect van Europese aanbestedingstrajecten. Hier blijkt dat dit over het algemeen tot betere inkoopresultaten wanneer sprake is van grote of (technisch) complexe inkoopopdrachten, of een groot aantal bovenregionale leveranciers. Wanneer sprake is van relatief kleine omvang, of lokale leveranciers, dan kunnen openbare aanbestedingen juist een afschrikwekkende werking hebben en leiden tot minder concurrentie en slechtere inkoopresultaten.

Op basis hiervan zien wij vooral een financieel voordeel bij samenwerking op het gebied van jeugdhulp. Op het gebied van Wmo zien we dit voordeel niet.

7. *Betreft het een onderwerp waarover te verwachten is dat de colleges/raden daar uiteindelijk een gelijkluidend besluit over zullen moeten nemen?*

Dit is niet het geval bij niet-specialistische jeugdhulp en Wmo. Hier zien we juist dat de lokale politiek een redelijke mate van beleidsvrijheid heeft en dat college en raad in IJsselstein daar ook gebruik van maken. Dat uit zich bijvoorbeeld in het Project Jeugd waar de IJsselsteinse raad afgelopen najaar heeft besloten tot een lokale beleidslijn dat met name toeziet op de niet-specialistische jeugdhulp. Ook op het gebied van Wmo zoekt IJsselstein actief die beleidsvrijheid op, bijvoorbeeld door middel van diverse pilots.

Conclusie afwegingskader

Op basis van het afwegingskader spreekt de samenwerking op specialistische jeugdhulp voor zich. Niet alleen vanwege de wettelijke verplichting maar ook vanwege het belang van (boven)regionale samenwerking om de juiste zorg te kunnen bieden.

Als het gaat om niet-specialistische jeugdhulp zien we ook meerwaarde, al is deze kleiner dan bij de specialistische jeugdhulp. De meerwaarde ziet voornamelijk toe op het efficiëntievoordeel dat blijkt uit de scenario analyse en uit de grotere mate van zekerheid voor een dekkend zorglandschap die regionale inkoop geeft. Op het gebied van Wmo zien we geen duidelijk efficiëntievoordeel en zien we ook minder kwetsbaarheid als het gaat om onze inkooppositie.

Op basis van het afwegingskader komen we tot de conclusie dat regionale samenwerking voor alle jeugdhulp voor de hand ligt, maar dat dit bij Wmo niet duidelijk is. Dit sluit aan op het advies voor scenario 3 dat we geven, waarbij de argumenten als beleidsvrijheid en grip op contractmanagement doorslaggevend zijn.

6. Samenwerkingsvorm

6.1 Achtergrondinformatie

In dit hoofdstuk geven we meer uitleg gegeven over de samenwerkingsvormen volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

In de Wgr zijn vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking beschreven. In de Wet Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg worden voor gemeenten drie opties genoemd. Deze zijn: (1) centrumregeling, (2) de bedrijfsvoerings-organisatie (BVO), en (3) het openbaar lichaam. Iedere regio moet uit een van de drie opties kiezen. Het ministerie heeft een sterke voorkeur voor optie 2 of optie 3: een bedrijfsvoerings-organisatie of een openbaar lichaam. Dit zijn beide rechtspersonen, de centrumregeling niet.

Op dit moment werken 20 van de 41 Jeugdregio samen binnen een GR-vorm. Hierbij is 10 keer gekozen voor een openbaar lichaam (50%), 3 keer gekozen voor een bedrijfsvoerings-organisatie (15%) en 7 keer gekozen voor een centrumregeling (35%).

6.1.1 Optie 1: de Centrumregeling

Bij een Centrumregeling is sprake van een opdrachtgever (in ons geval de 4 andere gemeenten) en een opdrachtnemer (de centrumgemeente). Het bestuur van de centrumgemeente is direct verantwoordelijk voor uitvoering van de gemeenschappelijke regeling. Er komt geen rechtspersoon tot stand.

De centrumgemeente voert de bevoegdheden uit namens de andere deelnemers van de gemeenschappelijke regeling (door mandaat en volmacht/machtiging). Een Centrumregeling kan relatief snel tot stand worden gebracht, doordat er geen nieuwe uitvoeringsorganisatie opgezet hoeft te worden (deze maakt immers onderdeel uit van de ambtelijke organisatie van de centrumgemeente). Doordat er geen nieuwe organisatie wordt opgericht, worden er in de Wgr minder eisen gesteld aan deze vorm.

Bevoegdheden

Bij een Centrumregeling worden bevoegdheden door de deelnemers opgedragen (mandaat, volmacht, machtiging) aan een bestaande gemeente in de regio. Het uitoefenen van de bevoegdheden kan op zowel bestuurlijk niveau als ambtelijk niveau gebeuren.

Een centrumgemeente kan geen regelgevende bevoegdheden overnemen of belastingen heffen. Daarnaast is er geen eigen begroting en jaarrekening bij een Centrumregeling: iedere gemeente draagt bij aan de kosten, volgens gemaakte afspraken in de Centrumregeling. Iedere gemeente legt verantwoording af bij de eigen gemeenteraad.

Enkelvoudige en meervoudige Centrumregeling

Er zijn twee varianten bij een Centrumregeling: enkelvoudig en meervoudig. Bij een enkelvoudige Centrumregeling worden alle bevoegdheden neergelegd bij de Centrumgemeente. Bij een meervoudige Centrumregeling worden de beleidsterreinen verdeeld over meer gemeenten en verzorgt iedere gemeente de uitvoering van één beleidsterrein. De enkelvoudige constructie komt vaak voor als sprake is van een grote gemeente en een aantal omliggende kleinere gemeenten. Bij gemeenten van vergelijkbare omvang komt de meervoudige constructie geregeld voor.

Inhoud Centrumregeling

In de centrumregeling worden het doel en de reikwijdte van de regeling aangegeven. In de centrumregeling wordt bijvoorbeeld de afspraak over de personele inzet voor de regionale taakuitvoering vastgelegd. Daarnaast kunnen andere afspraken, bijvoorbeeld over de te leveren kwaliteit, in nadere overeenkomsten vastgelegd worden. Deze afspraken kunnen vastgelegd worden in een dienstverleningsovereenkomst.

Voor- en nadelen

Het succes van een Centrumregeling is afhankelijk van de bereidheid van de betrokken gemeenten om samen te werken. Daarnaast hangt het succes ook af van de effectiviteit van de centrumgemeente bij het faciliteren van die samenwerking en het beheren van de belangen van alle partijen. De nadelen aan deze samenwerkingsvorm zijn dan ook mogelijke machtsconcentratie en belangenconflicten. Voordelen van deze samenwerkingsvorm zijn: efficiëntie en mogelijkheden voor specialisatie.

De centrumgemeente heeft een directe democratische legitimatie, omdat de gemeenteraad van de centrumgemeente verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het beleid. De betrokkenheid van de andere gemeenten in het samenwerkingsverband is vaak indirect, wat kan leiden tot verminderde democratische controle voor de andere gemeenten. Maar dit geldt bij elke regionale samenwerkingsvorm.

6.1.2 Optie 2: de Bedrijfsvoerings-organisatie

Bij de bedrijfsvoerings-organisatie (BVO) bundelen gemeenten uitvoerende en ondersteunende taken en diensten in een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. Deze vorm is alleen mogelijk voor uitvoeringstaken, niet voor beleidstaken. Voor 'bedrijfsvoeringstaken' dus.

Denk hierbij aan taken op het gebied van: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, juridische zaken, ICT, administratie, communicatie en huisvesting. Voorbeelden van uitvoeringstaken binnen een BVO zijn: het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet.

De gedachte is dat taken op het gebied van bedrijfsvoering naar hun aard, vanwege hun beleidsneutrale karakter, niet vragen om een zware bestuurlijke aansturing. Dat geldt ook voor uitvoeringstaken die geen of een geringe beleidsmatige component hebben.

Bevoegdheden

De BVO is een rechtspersoon, met één bestuur. De BVO kan zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk

verkeer en privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om overeenkomsten te sluiten, zelf personeel in dienst te nemen, convenanten aangaan, fondsen beheren en zelf publieke of private samenwerkingsverbanden opzetten. De privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen wel beperkt worden.

Er kunnen geen bevoegdheden worden overgedragen (gedelegeerd) aan de BVO. Een BVO werkt, net als een centrumgemeente op basis van mandaat, volmacht en machtiging. Het bestuur van de organisatie is verantwoordelijk voor de vaststelling van de begroting, begrotingswijzigingen en de rekening van de BVO, en voor het vaststellen van verordeningen die over de eigen organisatie gaan.

Voor- en nadelen

. Het hebben van rechtspersoonlijkheid heeft voordelen bij inkoop en aanbesteding.

Een BVO kan schaalvoordeel opleveren en de deelnemende organisaties kunnen expertise delen. Dat kan leiden tot toenemende efficiëntie en dalende kosten. De bedrijfsvoerings-organisatie kent ook nadelen, zoals verlies van controle door individuele gemeenten. Maar dat geldt voor elke regionale samenwerkingsvorm. Een ander nadeel is dat het opzetten en beheren van deze samenwerkingsvorm complex kan zijn, vooral als er meerdere deelnemende gemeenten zijn met verschillende belangen en prioriteiten. Daarbij dient er heel veel vastgelegd en afgestemd te worden.

Aangezien bedrijfsvoerings-organisaties vaak operationeel en niet politiek gestuurd zijn, kan het lastig zijn om de democratische controle te waarborgen, vooral als er weinig publieke transparantie is over de werkzaamheden.

Bedrijfsvoerings-organisaties kunnen efficiënt en effectief werken, vooral als het gaat om puur uitvoerende taken die weinig politieke inmenging vereisen. Ze kunnen in conflict komen met de wens om politieke verantwoordelijkheid en democratische legitimatie te waarborgen. Daarnaast horen beleidsmatige keuzes niet bij een BVO thuis.

6.1.3 Optie 3: het openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de zwaarste vorm van samenwerking binnen de Wgr. De organisatie heeft rechtspersoonlijkheid en een geëeld bestuur. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur (vergelijkbaar met de raad) en een dagelijks bestuur (vergelijkbaar met het college) .

Een openbaar lichaam kan op dezelfde manier functioneren als een gemeente.

Een openbaar lichaam is de meest voorkomende samenwerkingsvorm binnen de Wgr. Een openbaar lichaam kent verschillende verschijningsvormen. Welke je kiest hangt van omstandigheden en wensen af.

Bevoegdheden

Het openbaar lichaam is een rechtspersoon. Dat betekent dat het openbaar lichaam bevoegd is zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om overeenkomsten te sluiten, zelf personeel in dienst te nemen, convenanten aangaan, fondsen beheren en zelf publieke of private samenwerkingsverbanden opzetten. De privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen wel beperkt worden.

Voor- en nadelen

Voordelen van het openbaar lichaam zijn de sterke juridische basis, de directe betrokkenheid van de deelnemende organisaties en flexibiliteit. Daarnaast kan het een efficiënte manier zijn om taken te coördineren die te complex zijn voor één enkele organisatie. Nadelen zijn de complexiteit van het beheer en de governance en mogelijke kostenstijgingen.

Het openbaar lichaam wordt vaak bestuurd door vertegenwoordigers van de betrokken overheden, maar het is niet altijd even transparant voor de bredere bevolking. Dit kan leiden tot vragen over de mate van democratische controle, vooral omdat de uitvoerende organen niet direct gekozen worden.