OKTOBER 2020

Professionaliseren in samenwerken

Adviesrapport voor de Inkoopsamenwerking Jeugd en Wmo regio Noordmidden-Drenthe



Hofstede Advies&Management

cmo stamm.
kennis · onderzoek · advies

Colofon

Titel: Professionaliseren in samenwerken

Datum: oktober 2020

Opdrachtgever: Gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo

Auteurs: Toke Slaman
Anne-Marie Hofstede

Adressen: **CMO STAMM**

Weiersstraat 1E, 9401 ET Assen/

Laan Corpus den Hoorn 100-2, 9728 JR Groningen/ Postbus 2266 9704 CG Groningen

www.cmostamm.nl

Hofstede Advies & Management

Mosselkreek 24

8032 JB Zwolle

www.amhofstede.com

Copyright 2020, CMO STAMM

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van CMO STAMM.

Voor zover het maken van kopieën is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1995, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze opgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot CMO STAMM.

INHOUD

DE GEBOORTE VAN DIT ONDERZOEK 5
SAMENVATTING 7
1. AANPAK ONDERZOEK 12
2. ERVAREN SAMENWERKING 16
2.1 Hoge ambitie die sterk inhoudelijk gedreven is 17
2.2 Belangen staan onder druk 20
2.3 Onderlinge relatie hoofdzakelijk positief 24
2.4 Organisatie van ambtelijke samenwerking 'los zand' 26
2.5 Rolonduidelijkheid leidt tot moeizaam proces 30
3. ONTSTAAN, SCOPE, OMVANG EN STRUCTUUR VAN SAMENWERKING 34
3.1 Samenwerking al sinds 2014 34
3.2 Scope van de samenwerking 37
3.3 Omvang van de samenwerking 40
3.4 Samenwerkingsstructuur 42
4. AANBEVELINGEN 46
4.1 Bestendig de ambitie 46
4.2 Formaliseer samenwerkingsafspraken (belangen) 51
4.3 Heb plezier (relatie) 53
4.4 Herstructureer het samenwerkingsverband (organisatie) 54
4.5 Verduidelijk ieders rollen en taken (proces) 64
Bijlage 1 Geïnterviewden 67
Bijlage 2 Resultaten groepsinterviews ambtelijke teams 70
Bijlage 3 Inkoopkaders Jeugd en Wmo 80
Bijlage 4 Jeugdhulpregio Drenthe 82
Bijlage 5 Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang 85
Bijlage 6 Aantal ondersteunde inwoners 87
Bijlage 7 Contractwaarde inkoop 89
Bijlage 8 Personele capaciteit 93
Bijlage 9 Landelijke vergelijking uitvoeringskosten 95
Bijlage 10 Begroting 96

Bijlage 11 Factoren voor positieve samenwerking 98
Bijlage 12 Juridische basis 99
Bijlage 13 Wet gemeenschappelijke regelingen 102
Bijlage 14 Regionale samenwerkingsvormen binnen het sociaal domein.. 103
Bijlage 15 Organogram Noordmidden-Drentse inkoopsamenwerking 105
Bronvermelding 106

DE GEBOORTE VAN DIT ONDERZOEK

De vorige procesmanager kon de werkzaamheden van procesmanager ten behoeve van het Samenwerkingsverband inkoop Wmo en Jeugdwet Noordmidden-Drenthe niet langer combineren met de werkzaamheden van programmamanager in de eigen gemeente. De gemeentesecretarissen formuleerden begin 2020 de volgende vraag:

"*Onze huidige procesmanager gaat vanwege andere werkzaamheden stoppen met haar werk. Daarom zoeken de vijf samenwerkende gemeenten in de Regio Noordmidden-Drenthe op korte termijn iemand die tijdelijk de rol van* ***procesmanager*** *voor het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe overneemt. Daarnaast vragen we deze persoon te* ***onderzoeken*** *hoe de samenwerking verbeterd kan worden."*

De vraag om deze rol tijdelijk over te nemen werd gesteld aan mij, Anne-Marie Hofstede, één van de stellers van dit adviesrapport. Ik werd echter niet gelijk enthousiast en hield de boot wat af. Is dit een leuke opdracht? In een samenwerkingsverband waar veel gemopperd wordt, waar de energie nou niet bepaald van af spat, waar de ambtelijke neuzen niet meer allemaal dezelfde kant op leken te staan. Bovendien maak ik zelf reeds lang deel uit van de samenwerking, én dat maakte toch dat ik zelf ook debet ben aan 'de staat van de samenwerking'. Toch bleef de vraag wat hangen, want de samenwerking heeft wél momenten gekend waarin vol energie en commitment werd samengewerkt. Dit maakte dat ik de vraag toch positief heb beantwoord. *"**Ja, ik ga het doen, maar ik ga op onderzoek en dat doe ik niet alleen!** Ik wil de mogelijkheid om samen met Toke Slaman, in de rol van onafhankelijk adviseur ook te onderzoeken hoe we de energie weer terugkrijgen in de samenwerking."*

Een risico van het combineren van onderzoek met de rol van procesmanager is dat we te veel onderdeel vormen van de samenwerking. Om dit risico te beperken, maakten we afspraken over de onderlinge taakverdeling, waarbij Anne-Marie zich primair richtte op de rol van procesmanager en Toke zich primair richtte op het doen van onderzoek. Deze taakverdeling maakte dat we beter in staat waren om boven het proces te blijven staan. Zo werden we niet meegezogen in de dynamiek van de samenwerking en konden we een open en onafhankelijk proces blijven volgen.

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek met als doel advies over hoe de samenwerking verbeterd kan worden. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de samenwerking kan bijdragen aan transformatie, waarbij krachten worden gebundeld, gezamenlijke expertise wordt ontwikkeld en kwetsbaarheid ondervangen en hoe de samenwerking het beste kan worden vormgegeven.

Opbouw rapport

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 1 de **aanpak van het onderzoek** beschreven. In hoofdstukken 2 en 3 worden vervolgens de resultaten en conclusies beschreven.

In hoofdstuk 2 worden de resultaten beschreven en conclusies getrokken over de **ervaren samenwerking**. De ervaren samenwerking wordt beschreven op basis van de vijf thema's uit het wiel van samenwerken: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. De ervaringen van zowel bestuurders, gemeentesecretarissen en kernteamleden, ambtelijke teams, de procesmanager en ook andere regionale inkoopsamenwerkingen worden beschreven.

In hoofdstuk 3 worden de resultaten beschreven en conclusies getrokken over de meer harde kanten van de samenwerking. Het hoofdstuk begint met een **terugblik op de samenwerking** sinds 2014. Daarna wordt inzicht gegeven in de **scope** van de samenwerking en de **omvang** van de samenwerking. Tot slot worden in dit hoofdstuk de resultaten weergegeven van de **samenwerkingsstructuur**.

Tot slot worden in hoofdstuk **aanbevelingen** gedaan, waarmee antwoord wordt gegeven op de vraagstellingen die voorafgaand aan het onderzoek zijn gesteld.

Filosoof Kierkegaard zegt:

"Het leven wordt voorwaarts geleefd, maar achterwaarts begrepen."

Oftewel, door stil te staan ga je vooruit. Door terug te kijken wat goed ging en wat niet goed ging, creëer je een nieuw gezamenlijk startpunt en kun je leren van het verleden.

SAMENVATTING

De inkoopsamenwerking in Noordmidden-Drenthe is een **omvangrijke en structurele samenwerking**, waarbij jaarlijks **ruim 10.000 inwoners** worden ondersteund en/of behandeld vanuit de Jeugdwet en Wmo, inclusief de ingekochte ondersteuning via de Jeugdhulpregio Drenthe. Daarnaast worden bijna 500 inwoners in Noordmidden-Drenthe ondersteund met Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. In totaal gaat er **€ 76,8 miljoen** om in de samenwerking. Als Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang hier aan worden toegevoegd, dan worden bijna 11.000 inwoners ondersteund en/of behandeld en gaat er jaarlijks ongeveer 100 miljoen om in de samenwerking.

Vraagstellingen en aanpak onderzoek

Vooraf zijn **vijf vraagstellingen** geformuleerd. Om deze te beantwoorden is gebruik gemaakt van '**het wiel van samenwerking**' (Kaats en Opheij, 2012). De vijf thema's in dit wiel sloten naadloos aan op de vijf vraagstellingen:

- **Ambitie**: Wat is het doel van de samenwerking?
- **Belangen**: Hoe borgen we de samenwerking?
- **Relatie**: Hoe vergroten we de energie in de samenwerking?
- **Organisatie**: Welke structuur is het meest passend voor de samenwerking in de regio Noordmidden-Drenthe?
- **Proces**: Welk proces zou idealiter doorlopen moeten worden voor het aanbestedingsproces en de communicatie?

Om antwoord te krijgen op deze vragen is **literatuuronderzoek** gedaan en zijn **39 interviews** afgenomen. Daarnaast maakt **werkvloeronderzoek** ook onderdeel uit van het onderzoek.

Ambitie

Wat is het doel van de samenwerking?

Het belangrijkste doel van de samenwerking is om de **inkoop van maatwerkvoorzieningen** die voortvloeien uit de wet op de **Jeugdhulp** en de **Wet maatschappelijke ondersteuning** gezamenlijk uit te voeren. Ook de daaruit voortvloeiende (voorbereidende) werkzaamheden als beleidsvorming, contractmanagement, kwaliteitsmanagement en handhaving vormen onderdeel van de samenwerking. Het aanjagen van de transformatie wordt primair als een lokale aangelegenheid gezien. De ambitie is **sterk inhoudelijk gedreven**. Op de eerste plaats vanwege de keuze voor een integrale inkoop van Jeugd en Wmo. Op de tweede plaats vanwege de keuze voor een flexibele inkoopstrategie die aansluit bij de verschillende inhoudelijke opgaven.

Hoewel we kunnen concluderen dat de ambitie van de samenwerking grotendeels gedeeld wordt, wordt een **perspectief op de langere termijn** gemist en bestaat er op onderdelen nog onduidelijkheid over de scope van de samenwerking. Daarnaast vormen twee punten in het bijzonder aandacht. Ten eerste sluit de wijze waarop het **contractmanagement** op dit moment wordt uitgevoerd niet aan bij de gekozen inkoopstrategie. Het contractmanagement is nog te veel gericht op de uitvoerende aspecten en te weinig op een tactisch/strategische aanpak. Ten tweede vraagt het werken vanuit **goede stuurinformatie** extra aandacht. De gekozen inkoopstrategie die sterk inhoudelijk is gedreven maakt het cruciaal om op basis van de juiste informatie te sturen.

Belangen

Hoe borgen we de samenwerking?

Redenen om samen te werken zijn efficiency, het benutten van elkaars kennis en een betere onderhandelingspositie richting aanbieders. Dit sluit naadloos aan op de samenwerkingsvorm 'regionale inkoop' waar in Noordmidden-Drenthe voor is gekozen. Toch staan de **belangen onder druk**. Deels is dit te verklaren door frustraties over de wijze waarop het samenwerkingsverband is georganiseerd en ieders bijdrage daaraan. En deels is dit te verklaren door **toenemende financiële druk** bij gemeenten. Hoewel er enige tegenzin is om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan, is er ook behoefte aan **meer zakelijke afspraken**.

De formele basis waarop de samenwerking is gebaseerd is deels verouderd. Er is behoefte aan een juridische basis voor de samenwerking die recht doet aan de omvang van de samenwerking. Er is behoefte aan een lichte formele vorm en een vorm die mogelijkheden biedt om meer zakelijke afspraken te maken, onder andere financiële afspraken en afspraken over mandatering. Een gemeenschappelijke **regeling zonder meer** komt het dichtst bij deze wensen.

Relatie

Hoe vergroten we de energie in de samenwerking? Waaronder: krachten bundelen, expertise gezamenlijk ontwikkelen en de transformatie aanjagen.

Veruit de meeste geïnterviewden zijn (uitgesproken) **positief** over de onderlinge relatie en het vertrouwen dat er naar elkaar is. Alleen onder gemeentesecretarissen wordt dit beeld niet breed gedeeld. Het feit dat juist gemeentesecretarissen elkaar nauwelijks opzoeken is dan ook opvallend. Hoewel er onder hen wel de behoefte is om over de samenwerking te spreken, hebben zij dit in de afgelopen jaren nauwelijks gedaan. De verantwoordelijkheid is belegd bij

de managers en teamleiders in het kernteam. Het bespreekbaar maken van hoe de samenwerking verloopt blijkt, overigens niet alleen onder gemeentesecretarissen, geen gemeengoed.

Ondanks de, over het algemeen, gewaarde onderlinge relatie wordt er lang **niet altijd plezier** beleefd aan de samenwerking. Veel ambtenaren geven aan dat de onderlinge relatie vooral **functioneel** is. Mogelijk dat de toenemende druk op de individuele gemeentelijke belangen ook het plezier onder druk zet. Plezier en functionaliteit kunnen heel goed hand in hand gaan als daar voldoende ruimte voor wordt gemaakt. Daarmee kunnen krachten worden gebundeld en expertise ontwikkeld.

Hoewel het aanjagen van de **transformatie** primair een lokale verantwoordelijkheid is kan uitwisseling in de regio wel inspirerend werken.

Organisatie

Welke structuur is het meest passend voor de samenwerking in de regio Noordmidden-Drenthe? Welke bijdrage (capaciteit en kwaliteit) vraagt dit van iedere gemeente? Hoe vindt aansturing plaats? Hoe ondervangen we de kwetsbaarheid?

De organisatie van de ambtelijke samenwerking wordt als **los zand** ervaren en vormt een risico voor het realiseren van de gestelde ambities. Voor iedere taak is in de afgelopen jaren een nieuw team of een nieuwe werkgroep ontstaan. Met als gevolg dat er zeker vijftien ambtelijke teams zijn ontstaan. De onderlinge verbinding wordt gemist. De verwachting dat de procesmanager als verbindingsofficier tussen de teams werkt is groot.

Het aantal betrokken ambtenaren is gegroeid naar 50 personen, terwijl de **capaciteit** zeer beperkt is. De uitvoeringskosten van de samenwerking bedragen 1,9 miljoen. Dat is 2,5 % van de totale financiële omvang voor de inkoopsamenwerking en vormt daarmee een zeer laag percentage als we deze vergelijken met een landelijke benchmark. Wat betreft de **kwaliteit** die nodig is om de ambitie te bereiken concluderen we dat veelal andere vaardigheden nodig zijn voor de taken die uitgevoerd moeten worden dan nu beschikbaar zijn.

Al met al vormt de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd een **afbreukrisico voor de juiste en tijdige ondersteuning aan inwoners**. Medewerkers in de Toegang ontvangen rijkelijk laat de instructies waarmee zij inwoners passende hulp kunnen bieden.

Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de **governance** en leidt vertraging in de besluitvorming tot frustraties bij enkele gemeentesecretarissen. Het is juist van belang dat de **gemeentesecretarissen een verbindende rol** spelen waarbij zij zowel de belangen van hun eigen college kunnen behartigen als de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke samenwerking in Noordmidden-Drents verband dragen.

Proces

Welk proces zou idealiter doorlopen moeten worden voor het aanbestedingsproces en de communicatie?

Er bestaat steeds opnieuw **onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden**. Rollen en taken zijn zelden beschreven. Omdat veel medewerkers de samenwerking als taak 'er bij' doen, vervliegen afspraken snel en is de waan van de dag vaak bepalend voor het werk dat gedaan wordt. Ook wordt soms kwaliteit gemist en is de vraag of de juiste personen op de juiste plek zitten.

Eén van de redenen om samen te werken is een sterke positie ten opzichte van aanbieders. De **communicatie vanuit het samenwerkingsverband** kan versterkt worden.

Aanbevelingen

Na drie inkoopcycli (sinds 2014), waar met name de inhoudelijke ambitie steeds voorop stond, is het tijd om meer te professionaliseren in de samenwerking. Dat is noodzakelijk om de inhoudelijke ambitie te bereiken. Er is een grotendeels gedeeld beeld over de inhoudelijke ambitie. Hoewel de belangen onder druk staan is er wel een gedeeld belang om samen te werken. Bovendien zijn veruit de meeste betrokkenen (uitgesproken) positief over de onderlinge relatie. De wijze waarop de (ambtelijke) samenwerking is georganiseerd en de bijbehorende afspraken over rollen en processen zijn urgente vraagstukken. De belangrijkste aanbeveling luidt dan ook: professionaliseer in samenwerken en bestendig de inhoudelijke ambitie.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

Bestendig de ambitie

- Stel een meerjarenplan op;
- Ontwikkel contractmanagement door;
- Werk met stuurinformatie.

Formaliseer samenwerkingsafspraken (belangen)

- Kies voor een gemeenschappelijke 'regeling zonder meer';
- Stel een jaarlijkse begroting op en verhoog de uitvoeringskosten;
- Regel de mandatering.

Heb plezier (relatie)

- Inspireer elkaar;
- Vier de successen;
- Bespreek de samenwerking.

Herstructureer het samenwerkingsverband (organisatie)

- Zorg voor heldere governance en besluitvorming;
- Reduceer het aantal ambtelijke teams en verhoog de capaciteit;
- Verbind de regionale samenwerking aan lokale situatie.

Verduidelijk ieders rollen en taken (proces)

- Verbeter het werkgeverschap;
- Communiceer als samenwerkingsverband;
- Draag zorg voor een digitale werkomgeving.

1. AANPAK ONDERZOEK

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de samenwerking kan bijdragen aan transformatie, waarbij krachten worden gebundeld, gezamenlijke expertise wordt ontwikkeld en kwetsbaarheid ondervangen en hoe de samenwerking het beste kan worden vormgegeven.

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen werden deze **vraagstellingen** geformuleerd:

- Wat is het doel van de samenwerking?
- Welke structuur is het meest passend voor de samenwerking in de regio Noordmidden-Drenthe?
    - Welke bijdrage (capaciteit en kwaliteit) vraagt dit van iedere gemeente?
    - Hoe vindt aansturing plaats?
    - Hoe ondervangen we de kwetsbaarheid?
- Hoe vergroten we de energie in de samenwerking?
    - Krachten bundelen
    - Expertise gezamenlijk ontwikkelen
    - Transformatie aanjagen
- Welk proces zou idealiter doorlopen moeten worden voor het aanbestedingsproces en de communicatie?
- Hoe borgen we de samenwerking?

Om de vijf vraagstellingen die vooraf geformuleerd zijn te beantwoorden, is gebruik gemaakt van wat we '**het wiel van samenwerking**' zijn gaan noemen. Het is een set van 20 **indicatoren voor een kansrijke samenwerking** (zie figuur op volgende pagina), die onderverdeeld zijn in vijf categorieën: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. Kaats en Opheij (2012) stellen dat deze indicatoren kunnen helpen als er binnen een samenwerking behoefte bestaat aan een evaluatie of diagnose. Of als periodiek gesproken wordt over de vraag: '(Hoe) gaan we verder?'

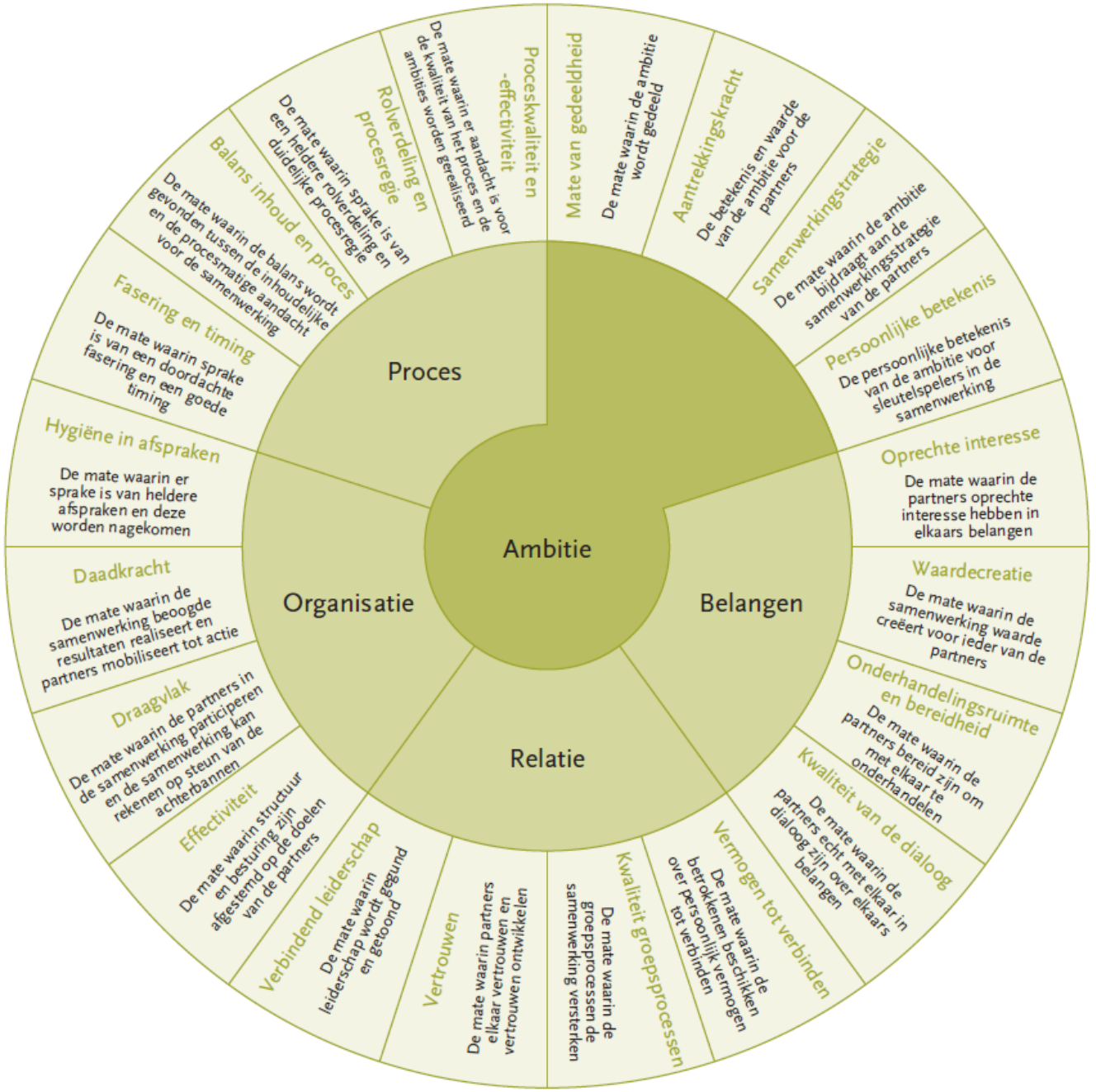
Met deze set van indicatoren is het mogelijk om antwoord te krijgen op de verschillende onderzoeksvragen:

- **Ambitie**: Wat is het doel van de samenwerking?
- **Belangen**: Hoe borgen we de samenwerking?
- **Relatie**: Hoe vergroten we de energie in de samenwerking?
- **Organisatie**: Welke structuur is het meest passend voor de samenwerking in de regio Noordmidden-Drenthe?
- **Proces**: Welk proces zou idealiter doorlopen moeten worden voor het aanbestedingsproces en de communicatie?

Figuur 1: Indicatoren voor kansrijke samenwerking

Bron: Kaats, E.; Opheij, W. (2012).

Leren samenwerken tussen organisaties



Het onderzoek bestond uit literatuuronderzoek, het afnemen van interviews en werkvloeronderzoek.

Literatuuronderzoek

Bij het literatuuronderzoek hebben deze **vragen** centraal gestaan:

1. Wat is de omvang van de inkoopsamenwerking (aantal inwoners dat gebruik maakt van ondersteuning, financiële omzet en begroting)?
2. Welke gevolgen hebben de landelijke ontwikkelingen voor de inkoopsamenwerking in Noordmidden-Drenthe?
3. Welke vormen van regionale samenwerkingsstructuren in het sociale domein, in het bijzonder voor de inkoop, zijn er?

Interviews

Bij het afnemen van interviews stonden de volgende **vragen** centraal:

1. Hoe is de bestaande structuur? Waar liggen welke verantwoordelijkheden?
2. Wat loopt goed? Wat niet? Waarom?
3. Wat zou het doel van de samenwerking moeten zijn? Wat moet de samenwerking opleveren?

Er werden in totaal **39 interviews** afgenomen:

- 7 individuele interviews met bestuurders die Jeugd en/of Wmo in portefeuille hebben;
- 5 gemeentelijke interviews met gemeentesecretaris en kernteamlid;
- 18 groepsinterviews met teams: kernteam, voorzittersoverleg, contractteam (2x), kwaliteitsteam, team toezicht op rechtmatigheid, beleidsoverleg, trekkers inkoop, inkopers, informatiemanagers, implementatieteam, teamleiders toegang, team toegang, monitoringteam, financials, juristen, coronateam, hulpmiddelenteam;
- 6 individuele interviews met de voorgaande procesmanager, procesmanager inkoop, communicatieadviseur, beleidsadviseur beschermd wonen en maatschappelijke opvang, een teamleider toegang en een gemeentesecretaris (waarvan we er één tweemaal hebben gesproken);
- 3 interviews met andere regionale inkoopsamenwerkingsverbanden buiten Noordmidden-Drenthe:
    - de Jeugdhulpregio Zuid-Drenthe, vanwege de nauwe samenwerking in de Jeugdhulpregio Drenthe;
    - de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG), vanwege de meer formele wijze waarop de samenwerking is georganiseerd;

- de Netwerkorganisatie Hulp in Regio Alkmaar, vanwege de gekozen netwerkstructuur in combinatie met een vergelijkbare integrale benadering van Jeugd en Wmo.

Zie bijlage 1 voor een uitgebreid overzicht van welke personen geïnterviewd zijn.

Voor de interviews met bestuurders, gemeentesecretarissen en kernteamleden en de interviews met de teams is gebruik gemaakt van het 'wiel van samenwerking'. Tijdens deze gesprekken zijn de verschillende indicatoren voor een kansrijke samenwerking aan de orde geweest.

Om inzicht te krijgen in de huidige **personele inzet** van iedere gemeente zijn 50 ambtenaren per mail bevraagd op hoeveel uur per week zij besteden aan de samenwerking, uitgesplitst naar de verschillende bestaande teams.

Werkvloeronderzoek

Naast het onderzoek, voerden we ook de functie van **procesmanager** uit. We deden dit door aan te sluiten bij de huidige situatie in de samenwerking. Door zo veel mogelijk aan te sluiten bij 'wat er is' kregen we de meeste informatie over hoe iedereen gewend is om samen te werken. Daarom onderhielden we het contact met het kernteam waar het de bemensing van de teams betreft en de kwaliteit van de bemensing. Gelijktijdig waren we in deze rol het bestuurlijke aanspreekpunt voor het samenwerkingsverband.

Er zijn vooraf **geen specifieke onderzoeksvragen** geformuleerd voor het werkvloeronderzoek. In onze offerte hebben we de verwachting uitgesproken dat het tijdelijk vervullen van de rol van procesmanager extra input op zou kunnen leveren voor het op te stellen adviesrapport.

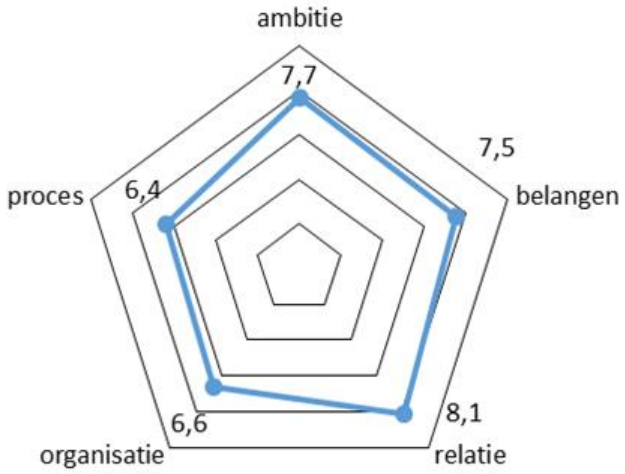
Door naast het onderzoek ook de rol van procesmanager te vervullen, bestond de mogelijkheid om werkvloeronderzoek onderdeel van het onderzoek te laten zijn. Het doel was **inzicht in de aanwezige kwaliteit** te krijgen van het samenwerkingsverband. Ook bood het de mogelijkheid om ten tijde van het onderzoek al **interventies** uit te voeren.

2. ERVAREN SAMENWERKING

Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de indicatoren voor succesvolle samenwerking die we als 'het wiel van samenwerking' hebben leren kennen: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces.

We geven weer hoe de samenwerking op dit moment wordt ervaren. Dit doen we op basis van de input uit de groepsinterviews, individuele interviews en ervaringen van de procesmanager. Onderdeel daarvan vormen de resultaten uit de interviews met **bestuurders**, **gemeentesecretarissen en kernteamleden** en de groepsinterviews met de **ambtelijke teams**. We delen een samenvatting van de uitkomsten van alle ervaringen per aspect van het wiel van samenwerking.

In bijlage 2 geven we een samenvatting van de resultaten van de ambtelijke groepsinterviews weer. In onderstaand figuur is de gemiddelde score van de ambtelijke teams weergegeven. Hieruit valt direct op te merken dat facetten van de organisatie en het proces de meeste aandacht verdienen.



Figuur 2: Gemiddelde score van ambtelijke teams

De ervaringen van de **procesmanager** zijn ook in dit deel verwerkt en is daarmee aan te duiden als het werkvloeronderzoek, zoals in de aanpak beschreven. Daarnaast zijn de resultaten uit de **individuele interviews** ook hier beschreven. Tot slot is in dit deel ook een weergave opgenomen van de gesprekken die we met de **andere regio's** hebben gevoerd: de Jeugdhulpregio Zuid-Drenthe, de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) en de Netwerkorganisatie Hulp in Regio Alkmaar. Hoe gaan zij om met de bepaalde aspecten in het wiel van samenwerking? Waar lopen ze tegenaan? Hebben ze tips voor onze samenwerking?

2.1 Hoge ambitie die sterk inhoudelijk gedreven is

Bestuurders

"We werken heel operationeel samen, maar als je dat goed wilt doen, is dat al heel ambitieus."

Onder bestuurders is er sprake van een **gedeelde ambitie** als het gaat om de samenwerking rond **inkoop van Jeugd en Wmo**. De samenwerking bestaat uit:

- samenwerking rond beleid, inkoop, financiën en juridisch om tot **contractering van aanbieders** te komen;
- samenwerking rond implementatie in de toegang, administratie en informatiemanagement, contractmanagement en kwaliteitsmanagement t.b.v. de **uitvoering van het ingekochte**.

Ook is er een gedeeld beeld bij de reden om samen te werken. Die is terug te voeren op **efficiency** en het benutten van elkaars **kennis**.

Tijdens de interviews varieerden de antwoorden op de vraag **hoevér de ambitie reikt**: van *"de samenwerking kan me niet ver genoeg gaan"* tot *"de samenwerking is functioneel, smal en overzichtelijk, het gaat om inkoop"*. De belangrijkste verschillen gingen over de **invulling van de transformatie**. Een gedeeld beeld bij het doel van transformeren is het normaliseren in de hele samenleving, waar de transformatie van aanbieders een onderdeel van vormt. Met normaliseren bedoelen we zo min mogelijk problematiseren en medicaliseren en meer accepteren dat in het gewone leven niet alles van een leien dakje gaat.

Uit de interviews en gesprekken met de bestuurders komt duidelijk tot uiting dat de huidige samenwerking voortgezet kan worden.

Gemeentesecretarissen en kernteamleden

"Draagvlak en zakelijkheid kan in Drenthe soms op gespannen voet met elkaar staan. Maak het niet bestuurlijk, maar heb het er over met elkaar."

Gemeentesecretarissen geven aan de inhoudelijke ambitie over te laten aan bestuurders. Voor gemeentesecretarissen is die **ambitie helder**. Volgens hen heeft de organisatie van het samenwerkingsverband te weinig structuur, waardoor voor de uitvoering **te vaak een beroep gedaan wordt op bestuurders**.

Wat betreft de ambitie in **transformatie** is de wens van gemeentesecretarissen deze niet te breed maken. Transformatie is wat hen betreft vooral een lokale aangelegenheid, dat in de regionale samenwerking gefaciliteerd kan worden. Bovendien ervaren gemeentesecretarissen

het risico dat transformatie **een politiek onderwerp** wordt en dat samenwerken daarmee moeilijker wordt.

Ambtelijke teams

"Ik wil duidelijk hebben waar ik van ben."

De ambtelijke teams ervaren wisselend een heldere en gedeelde inhoudelijke ambitie.

De **functiegerichte teams** (zoals het beleidsoverleg en de financials) zijn zoekend. Zij geven aan geleefd te worden door de waan van de dag. Zij missen een werkagenda met tijdlijn over meerdere jaren. De meer **taakgerichte teams** (zoals de trekkers inkoop, het implementatieteam en monitoringteam), hebben een sterke gedeelde ambitie. Zij zijn gedreven en weten waar ze het voor doen. Toch is voor hen niet altijd duidelijk op welke wijze hun werk een plek heeft in de gehele samenwerking. Ook de wijze waarop hun opdracht zich verhoudt tot de opdrachten van andere teams is niet altijd duidelijk.

De ambtelijke teams herkennen het belang om helder onderscheid te maken tussen **regionale versus lokale verantwoordelijkheden**. Dat voorkomt onduidelijkheid in belangen. Over een aantal inhoudelijke onderwerpen bestaat onduidelijkheid of het onderdeel uitmaakt van de Noordmidden-Drentse inkoopsamenwerking, dan wel welke aspecten van het onderwerp onderdeel uitmaken van de inkoopsamenwerking:

- Publiek vervoer
- Hulpmiddelen
- Afspraken over persoonsgebonden budgetten

Ook de **verbinding tussen inkoop/beleid en de uitvoering** was onderwerp van gesprek. Deze wordt als onvoldoende ervaren. Het resultaatgericht werken en daarmee de invoering van het regisseursmodel zijn belangrijke instrumenten voor het sturen van het aanbod van aanbieders, zowel op kwaliteit als financiën. Met de evaluatie van Vilans in de hand is gepoogd om de teamleiders Toegang meer handvatten te geven om de gewenste verandering aan de voorkant van het proces door te voeren. Dat is nog niet in alle gemeenten tot uitvoering gebracht.

Procesmanager

De procesmanager heeft geconstateerd dat binnen het samenwerkingsverband een nieuwe taak al snel leidt tot een nieuwe werkgroep. Daarbij wordt niet als vanzelf de vraag gesteld of de nieuwe taak tot de ambitie, en daarmee tot de **scope,** van het samenwerkingsverband behoort. Zo is weliswaar in het werkplan 2019 van het contractteam vermeld dat dit team ook zorg gaat dragen voor het contractmanagement van de hulpmiddelen. Maar daarmee is niet

vastgesteld dat de inkoop van hulpmiddelen ook tot de scope van het samenwerkingsverband behoort.

Het voeren van de interviews heeft gemaakt dat medewerkers zich meer bewust zijn van de gezamenlijke ambities en hoe de samenwerking verloopt. Zo kennen we in Noordmidden-Drenthe de **pilot Toezicht op rechtmatigheid**. Deze pilot is buiten de samenwerking om (wel in overleg met het beleidsoverleg) tot stand gekomen. Het idee was om de medewerker Toezicht op rechtmatigheid te positioneren in het team Kwaliteit van de gemeente Assen. Er is nu besloten om de betreffende medewerker te positioneren in het team Contract- en Kwaliteitsmanagement Noordmidden-Drenthe en daarmee onderdeel te maken van het samenwerkingsverband. Het idee is immers dat de medewerker Toezicht op rechtmatigheid zich buigt over de vraag of de zorggelden die betaald worden aan de gezamenlijk gecontracteerde aanbieders ook daadwerkelijk besteed worden aan zorg voor onze inwoners.

Daar waar het ambitie betreft, moet ook een opmerking worden geplaatst over de wijze waarmee wordt omgegaan met afspraken over **persoonsgebonden budgetten**. In het afsprakenkader machtiging staat dat de scope van de samenwerking niet alleen gecontracteerde aanbieders betreft, maar ook PGB-aanbieders. Ook het kwaliteitskader is van toepassing verklaard op PGB-aanbieders. Maar een eenduidig PGB-beleid (denk aan het vaststellen van de hoogte van een PGB) is er niet. En in de monitoring wordt PGB ook niet meegenomen.

Andere regio's

De ervaringen van Noordmidden-Drenthe zijn herkenbaar voor andere regio's. Zo geeft één van de regio's aan dat verbinding van alle betrokkenen op alle dossiers ingewikkeld blijft en dat daar voortdurend op geïnvesteerd moet blijven worden. Een andere regio geeft als belangrijkste tip dat de toegang, beleid en bedrijfsvoering in verbinding moeten blijven om een gezamenlijke ambitie te behouden. Deze regio heeft dat ingericht middels een kenniscentrum.

Conclusies

Hoewel de gezamenlijke ambitie nergens volledig beschreven is, ervaren de bestuurders een sterk **gedeelde ambitie**. De belangrijkste vraag die voor hen nog onbeantwoord is, is de vraag in welke mate de **transformatie** onderdeel vormt van de samenwerking.

Gemeentesecretarissen laten de formulering van de inhoudelijke ambitie grotendeels over aan bestuurders. Wel pleiten gemeentesecretarissen ervoor om de samenwerking in de transformatie **niet te breed** te maken, omdat het risico bestaat dat het te politiek wordt en de samenwerking daarmee moeizamer maakt.

Ambtelijke teams ervaren wisselend een heldere ambitie. De meer **functiegerichte teams** geven aan geleefd te worden door de waan van de dag en missen een ambitie op langere termijn. De meer **taakgerichte teams** ervaren een duidelijke opdracht, maar missen veelal wel verbinding van hun opdracht in de bredere samenwerking.

Uit alle interviews blijkt dat er twee aandachtspunten rond ambitie zijn. Op de eerste plaats het ontbreken van een **langetermijnperspectief**, inclusief de vraag in hoeverre transformatie onderdeel van de samenwerking vormt. Op de tweede plaats is voor de betrokken ambtenaren is niet altijd helder wat de **scope** is van de samenwerking.

Daarnaast wordt er **meer verbinding tussen teams** gewenst om met z'n allen dezelfde ambitie voor ogen te houden, dit is een organisatorisch aspect. Deze aandachtspunten rond ambitie worden bevestigd door de bevindingen en ervaringen van de procesmanager.

2.2 Belangen staan onder druk

Bestuurders

"Het heeft de voorkeur om de samenwerking zó aantrekkelijk te laten zijn dat je meedoet omdat je er voordeel bij hebt."

De bestuurders ervaren **gelijkwaardigheid** in de samenwerking. Er is voldoende aandacht voor zowel ieders individuele belang als voor de gezamenlijke belangen. Er is sprake van **oprechte interesse** in elkaars belangen. De samenwerking creëert **waarde** voor ieder van de gemeenten. Er is sprake van **onderhandelingsruimte** en **-bereidheid**. De bestuurders zijn echt met elkaar in **dialoog**. Een voorbeeld dat genoemd werd is de ruimte die individuele gemeenten krijgen om wel of niet mee te doen aan de aanbesteding voor Huishoudelijke Hulp.

Desondanks is er een behoefte aan het maken van **meer zakelijke afspraken**. Bestuurders zijn uitgesproken in hun wens om níet tot een gemeenschappelijke regeling over te gaan, vanwege negatieve ervaringen bij andere gemeenschappelijke regelingen. Een belangrijke aanleiding om wel meer zakelijke afspraken te maken is dat, vanwege **financiële druk**, het gevaar bestaat dat individuele belangen groter worden. Met mogelijke bezuinigingen, en extra kosten vanwege de coronacrisis in het vooruitzicht, is de kans hierop groter. Als in de samenwerking financiële afspraken gemaakt moeten worden, is de wens om deze afspraken te maken vóórdat de uitkomst voor elke individuele gemeente bekend is. Een andere aanleiding is dat er op dit moment geen afspraken zijn over **wat te doen als gemeenten het onderling niet eens zijn** met elkaar.

Gemeentesecretarissen en kernteamleden

"Wie borgt onze gemeentelijke norm?"

Gemeentesecretarissen staan **ambivalent** in de samenwerking. Sommige gemeentesecretarissen voelen zich niet gehoord, soms zelfs gefrustreerd, terwijl anderen ervaren dat zij voortdurend alle gaten dicht lopen. Eén van de gemeenten geeft aan sterk te twijfelen of *"we er hetzelfde in zitten"*. Deze gemeente geeft aan dat zij anders stuurt op het sociaal domein dan andere gemeenten. Een andere gemeente geeft aan dat hun gemeente *"niet zo van samenwerken is"*. De inkoopsamenwerking in Noordmidden-Drenthe vormt een uitzondering. Een derde gemeente zegt dat *"Samen kom je verder, maar alleen ga je sneller"* sterk van toepassing is. Deze gemeente is zoekend naar de juiste balans tussen samenwerken en individueel tempo maken.

Een paar gemeenten geeft aan dat zij **interne ontwikkelvraagstukken** hebben van organisatorische en/of personele aard die ook invloed hebben op de samenwerking in Noordmidden-Drenthe.

Regionaal samenwerken betekent dat **afstemming over politieke standpunten en bestuurlijke keuzes** moeten plaatsvinden. Sommige gemeentesecretarissen geven aan zich regelmatig gepasseerd te voelen door afstemming die in de Noordmidden-Drentse samenwerking plaatsvindt. Dit leidt tot bewust **tegenwicht bieden** in het besluitvormingsproces en ook wordt soms met de gedachte gespeeld om **uit de samenwerking te treden**.

Tegelijkertijd erkennen alle gemeentesecretarissen dat een **investering in de samenwerking renderend** kan zijn. De schaalgrootte van iedere afzonderlijke Noordmidden-Drentse gemeente leidt tot risico's tijdens onderhandelingen met aanbieders. Ook de grootste gemeente van het samenwerkingsverband is zich hier bewust van. Voor de meeste gemeenten geldt bovendien dat, vanwege de omvang van de ambtelijke capaciteit, onvoldoende kwaliteit geboden kan worden als de inkoop zelfstandig uitgevoerd zou moeten worden. Ook wordt erkend dat *"als je samenwerkt, je bereid moet zijn om keuzes te maken die soms in je nadeel zijn"*.

Ambtelijke teams

"We willen het allemaal zo goed mogelijk regelen voor onze inwoners."

Ook bij het aspect belangen zien we het verschil tussen de taakgerichte teams en de functiegerichte teams. Over het algemeen scoren **taakgerichte teams** zichzelf hoger op het aspect belangen. De taak is helder, er is een groot verantwoordelijkheidsgevoel richting de inwoners en richting de collega's van de toegang die moeten werken met het resultaat van de activiteiten.

Door **functiegerichte teams** wordt meer aangegeven dat er een gezamenlijk belang is, maar dat er gelijktijdig ook gemeentelijke belangen zijn. Dat wordt als een zoektocht ervaren. Een inkoper vroeg zich hardop af: *"Zit ik nu als inkoopadviseur in het team inkopers of als belangenbehartiger van mijn (thuis-)gemeente?"* Bovendien raakt het aspect belangen ook het aspect ambitie. Als de gezamenlijke ambitie niet helder is, dan roept dat als vanzelf onduidelijkheid op bij het aspect belangen.

In dit verband werd ook aangegeven dat je in een samenwerking moet kunnen **vertrouwen en loslaten**. En dat dat niet altijd even makkelijk is. De financials gaven aan dat ze ieder vanuit hun eigen belang zitting nemen in de werkgroep financials, terwijl ze onderdeel zijn van het geheel. Dit team stelt dat de **vrijblijvendheid van de samenwerking** er af moet.

Procesmanager

Financiële druk heeft gemaakt dat de gemeente Assen diverse maatregelen neemt om de tekorten terug te dringen. Eén van de maatregelen was gericht op de doorontwikkeling van **contractmanagement voor Jeugd en Wmo** (inclusief Beschermd Wonen) **binnen** de gemeente Assen. Tijdens het interview met de gemeentesecretaris en het kernteamlid van de gemeente Assen is gesproken over de Assense maatregel. Assen geeft aan best samen op te willen gaan, maar dat het tempo waarin samen op wordt gegaan nog wel eens te wensen over laat.

In het kernteam is vervolgens geconcludeerd dat de Assense maatregel, waar het contractmanagement betreft, voor heel Noordmidden-Drenthe wenselijk is. Afgesproken is dat de Assense maatregel wordt herschreven ten behoeve van de samenwerking in Noordmidden-Drenthe. Zonder de interventie van de procesmanager zouden zowel de gemeente Assen als het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe zich bezinnen over de positionering en doorontwikkeling van contractmanagement.

Een ander voorbeeld is dat de financiële druk ervoor zorgt dat medewerkers die een functie bekleden binnen het samenwerkingsverband bij sommige gemeenten toch de opdracht krijgen om **taken te verrichten voor de moederorganisatie** en daarmee (soms tijdelijk) minder of niet beschikbaar zijn voor het samenwerkingsverband.

Andere regio's

In de Noord-Nederlandse samenwerking bij de bovenregionale inkoop van specialistische jeugdzorg wordt door de RIGG het signaal van **vertraagde besluitvorming** in Drenthe als feedback teruggegeven.

Eén van de regio's adviseert om **heldere afspraken** te maken middels een samenwerkings-overeenkomst of een gemeenschappelijke regeling. Deze regio geeft aan dat er sprake is van een 'gedwongen huwelijk', waarbij partijen er niet onderuit komen om goede afspraken te

maken. Een belangrijke reden voor heldere afspraken is om **besluitvorming vlot** te laten verlopen.

Een andere regio wijst op de **financiële risico's** die je loopt als er geen goede afspraken gemaakt zijn. Zo deed zich in de Netwerkorganisatie Hulp in Regio Alkmaar de situatie voor dat een medewerker een datalek veroorzaakte en de gemeente Alkmaar als werkgever niet verzekerd was voor schade die voortvloeide uit de werkzaamheden van deze medewerker ten behoeve van de netwerkorganisatie.

Conclusies

Zowel **bestuurders** als gemeentesecretarissen geven aan behoefte te hebben aan **meer zakelijke afspraken**. Hiervoor zijn twee redenen: enerzijds het risico dat individuele belangen groter worden vanwege de huidige financiële druk en anderzijds vanwege onvoldoende afspraken over wat te doen als gemeenten het onderling niet eens zijn met elkaar.

Gemeentesecretarissen staan ambivalent in de samenwerking. Hoewel iedere gemeentesecretaris erkent dat investeren in de samenwerking renderend kan zijn, wordt het nog niet altijd zo ervaren.

Bij **ambtelijke teams** is het al of niet hebben van een **gedeelde ambitie een belangrijke factor** voor de wijze waarop er met gemeentelijke versus gezamenlijke belangen wordt omgegaan. Hoe duidelijker de ambitie, hoe meer ruimte er is voor gezamenlijke belangen. Hoe minder duidelijk de ambitie, hoe meer ruimte voor individuele belangen en voor vrijblijvendheid.

De gezamenlijke belangen zijn altijd terug te voeren op het **belang voor de inwoners**.

Andere regio's adviseren om heldere afspraken te maken middels een samenwerkings-overeenkomst of een gemeenschappelijke regeling. Redenen daarvoor zijn een **vlotte besluitvorming** en het voorkomen van **financiële risico's**.

Dat de financiële druk daadwerkelijk van invloed is op het aspect belangen is de **procesmanager** meer dan duidelijk. Dit bevestigt de behoefte aan meer zakelijke afspraken.

2.3 Onderlinge relatie hoofdzakelijk positief

Bestuurders

"Er is vertrouwen, iedereen komt tot zijn recht."

Alle bestuurders zijn **uitgesproken positief** over de onderlinge relatie. Er is **veel vertrouwen**, zonder zoetsappig te zijn. Er is **corrigerend vermogen** naar elkaar. De meeste bestuurders hebben het gevoel elkaar nodig te hebben. Er is bovendien sprake van gegund **verbindend voorzitterschap**.

Wel valt op dat er weinig óver de samenwerking wordt gesproken. In Drenthe zijn we niet altijd gewend om te spreken over hoe de samenwerking verloopt, zeker niet als de samenwerking goed verloopt. Er heerst gauw het gevoel dat het niet goed gaat als er over gesproken moet worden.

Gemeentesecretarissen en kernteamleden

"Wij zijn de samenwerking"

Het evenwicht tussen **halen en brengen is uit balans**. Sommige gemeentesecretarissen ervaren dat zij meer brengen dan halen. Ook wordt opgemerkt dat het vertrouwen onderontwikkeld is en dat daarom iedereen aangehaakt wil blijven. Andere gemeenten realiseren zich dat zij onvoldoende ambtelijke capaciteit of kwaliteit leveren. Dit leidt tot spanning in de relatie.

Hoewel er onder gemeentesecretarissen wel de behoefte is om over de samenwerking te spreken, hebben zij dit in de afgelopen jaren nauwelijks gedaan. De verantwoordelijkheid is belegd bij de managers en teamleiders in het kernteam. Eén van de gemeentesecretarissen geeft overigens wel aan *"een broedende kip niet te willen storen"* en kijkt uit naar dit adviesrapport.

Ambtelijke teams

"Blind vertrouwen"

Dit aspect wordt door alle teams het hoogst gescoord. Zeker de relatie tussen de deelnemers van de teams wordt als heel goed ervaren. In veel van de interviews wordt aangegeven dat men elkaar goed weet te vinden en dat er sprake is van blind **vertrouwen**.

In sommige teams wordt de relatie vooral als **functioneel** ervaren. Het **contractteam**, dat een belangrijke spilfunctie in de samenwerking bekleedt, geeft aan **onderling weinig contact** met elkaar te hebben.

De **verbinding tussen de verschillende teams** daarentegen wordt telkens als zwakke schakel aangegeven. Nagenoeg alle ambtelijke teams geven aan dat ze dat missen. Ook in het interview met het voorzittersoverleg, het overleg dat in het leven is geroepen om zorg te dragen voor die verbinding tussen de verschillende teams en tussen de gemeenten, wordt aangegeven dat er **commitment en energie wordt gemist**. Dit team mist een gezamenlijk beeld op zowel de totale samenwerking als op de ambitie van het team.

Procesmanager

Vanuit procesmanagement hebben we, al gedurende het onderzoek, **interventies** uitgevoerd die tot **meer eigenaarschap** leiden. De interviews zorgden ook voor bewustzijn en openheid over wat goed gaat en waar verbetering mogelijk is.

In veel van de gesprekken dook ook de **roep om sprankeling** op. Zo werd aangegeven dat *"de leukigheid"* in de samenwerking mist. Het is van belang om duidelijk te maken wat je samen doet en waarom. En **vier de successen** die er zijn, want ondanks het benoemen van verbeterpunten gaan er ook heel veel dingen goed.

Andere regio's

Andere regio's bevestigen het beeld dat ook in Noordmidden-Drenthe wordt gegeven: samenwerken begint met vertrouwen in elkaar en het gesprek daarover willen en durven aan te gaan.

Conclusies

Bestuurders zijn **uitgesproken positief** over de onderlinge relatie. Ook de ambtelijke teams zijn positief over de relatie. Ze ervaren **veel vertrouwen** onderling. Er is dan ook de hoogste score aan toegekend.

Een belangrijk knelpunt dat wordt ervaren is de **verbinding tussen verschillende teams**. Nagenoeg alle **ambtelijke teams** geven aan dat ze dat missen. In lijn hiermee is het niet vreemd dat twee teams die een spilfunctie bekleden in de samenwerking (het voorzittersoverleg en het contractteam) zich het meest negatief uitspreken over de onderlinge relatie.

Een ander punt van aandacht is met elkaar spreken over hoe de samenwerking verloopt. De interviews leidden in verschillende teams tot inzichten in hoe de samenwerking verloopt. Daarmee ontstond in verschillende teams de wens om vaker **over de samenwerking te spreken**. Een aantal **gemeentesecretarissen** geeft aan dat hun onderlinge contact intensiever zou moeten zijn om de samenwerking te verbeteren.

En tenslotte, zo ervaarde de **procesmanager**, zou er meer aandacht mogen zijn voor de **successen**. Dat maakt de samenwerking vast veel sprankelender.

2.4 Organisatie van ambtelijke samenwerking 'los zand'

Bestuurders

"Ik heb geen goed zicht op de ambtelijke organisatie, maar ik heb er ook geen goed gevoel bij."

Bestuurlijk is er **voldoende participatie** in en **draagvlak** voor de Noordmidden-Drentse samenwerking. Ook is er sprake van voldoende **daadkracht** en worden **afspraken veelal nagekomen**.

Bestuurders zijn unaniem over de vorm van organisatie: **geen gemeenschappelijke regeling**. Zij wensen samen te werken op basis van **vertrouwen** en **vrijblijvendheid**, met efficiency en kennisdeling als belangrijkste resultanten.

Bestuurders hebben weinig zicht op hoe de ambtelijke samenwerking verloopt. Het feit dat er een onderzoek uitgevoerd wordt, riep wel vragen op. Bestuurders ervaren zelf geen problemen in de samenwerking met de ambtelijke organisatie: de bestuurlijke overleggen zijn vaak goed voorbereid en over de procesmanager als **ambtelijk aanspreekpunt** is men te spreken.

Gemeentesecretarissen en kernteamleden

"Er moet een ambtelijke structuur komen die meer recht doet aan de samenwerking."

Volgens gemeentesecretarissen is er **te weinig structuur** in de samenwerking. Zij verwachten dat de samenwerking meer kan renderen door het beter te organiseren. Een aantal gemeentesecretarissen vindt dat zij zelf **te weinig in positie** zijn in de samenwerking. Dat leidt tot frustraties over de directe samenwerking tussen de procesmanager en de verantwoordelijk portefeuillehouders.

Zowel kernteamleden als gemeentesecretarissen geven aan dat er bewust gekozen is voor de huidige structuur, waarbij gemeentesecretarissen meer op afstand staan en de **dagelijkse aansturing door het kernteam** wordt gedaan.

Op de vraag of de inzet van medewerkers met gesloten beurs moet blijven plaatsvinden wordt wisselend gereageerd. Wat **meer zakelijke afspraken** over onder andere personele inzet is voor de meeste gemeentesecretarissen wenselijk. Het liefst draagt iedere gemeente bij in de vorm van personele capaciteit. Als dat niet lukt dan is een extra financiële bijdrage een prima alternatief. Maar gemeentesecretarissen zien liever niet een eigenstandige organisatie die volledig zelfstandig opereert. Zij zien liever dat we het “met onze eigen mensen doen”. Een **netwerksamenwerking** wordt geopperd.

Kernteamleden herkennen dat de nieuwe wijze van aanbesteden ook **andere vaardigheden** vraagt van met name contractmanagers. Het adagium ‘high trust, high penalty’ is van toepassing. Tot nog toe werd uitvoering gegeven aan ‘high trust, low penalty’. Kernteamleden stellen hardop de vraag of alle huidige medewerkers daarvoor de juiste vaardigheden hebben.

De **rol van de procesmanager** is volgens de gemeentesecretarissen **gericht op een goede samenwerking**. De procesmanager heeft een grote verantwoordelijkheid in de samenwerking en legt daarover verantwoording af aan de gemeentesecretarissen. De procesmanager heeft **geen inhoudelijke verantwoordelijkheid**.

Tot slot geven een paar gemeentesecretarissen en kernteamleden aan dat zij binnen hun gemeente **interne organisatorische en personele vraagstukken** hebben.

Ambtelijke teams

“Heel moeilijk om teams bemenst te krijgen, daar zit een energielek”.

Het aspect organisatie scoort bij de meeste teams laag. In de interviews komt tot uiting dat het **vaak niet duidelijk is wie waarvan is** en wat waar gebeurt. Taken worden wel belegd, maar niet geborgd. Zo geven de financials aan de samenwerking als **los zand** te ervaren. Er wordt volgens hen te veel gesteund op intrinsieke motivatie van individuele medewerkers. De **financials benadrukken meermaals het structurele en omvangrijke karakter** van de samenwerking.

Veel medewerkers zijn deels werkzaam voor de Noordmidden-Drentse samenwerking en deels voor hun eigen gemeente. De werkzaamheden in de samenwerking moeten **‘erbij’** gedaan worden. De werkzaamheden van de eigen gemeentelijke organisatie gaan vaak voor de Noordmidden-Drentse werkzaamheden. Diverse medewerkers, uit met name Tynaarlo en Midden-Drenthe, geven aan regelmatig **schuldgevoelens** te hebben naar collega’s van andere gemeenten. Zij ervaren dat ze minder bijdragen dan dat van hen, of van hun gemeente, verwacht wordt. Een deel van de medewerkers ervaart **weinig steun** vanuit hun directe leidinggevende voor het werk dat zij in Noordmidden-Drenthe doen.

De **bemensing** van teams en **verdeling van werkzaamheden** binnen teams verloopt **moeizaam**. Teams geven aan dat het werk vaak op dezelfde mensen neerkomt. Door

tijdgebrek laat vervolgens de hygiëne in afspraken te wensen over. Zo geeft het beleidsteam aan dat er veel te weinig tijd is voor het werk dat gedaan moet worden. Veel losse vragen blijven liggen. Er is volgens hen **meer proactiviteit nodig** dan wat geleverd kan worden. Ook het team trekkers inkoop geeft, terugblikkend op de inkoop, aan dat de taak van de procesmanager inkoop veel te groot was. De procesmanager Inkoop zat én op het proces van inkoop én op de inhoud.

Daarnaast geven teams aan dat **feiten en cijfers missen**, waardoor er veel ad hoc vanuit signalen gewerkt wordt. Ook het monitoringsteam geeft aan dat de monitoring onvoldoende geborgd is en dat 'technische jongens' gemist worden. Opvallend is dat er een aantal **bijzondere personele constructies** zijn. Bijvoorbeeld een kwaliteitsmanager die voor 32 uur in dienst is bij Midden-Drenthe, maar voor 16 uur door Assen wordt betaald. En de personele inzet ten behoeve van de pilot Zorg voor Toezicht waarvan de kosten buiten de Noordmidden-Drentse begroting om ten laste worden gebracht bij de 5 deelnemende gemeenten.

De ambtelijke organisatie leidt tot **problemen bij de toekenning van hulp aan inwoners**. Medewerkers in de Toegang ontvangen rijkelijk laat de instructies waarmee zij inwoners passende hulp kunnen bieden. Zo hebben zij bij aanvang van de contracten geen zicht op welke aanbieders voor welke resultaten gecontracteerd zijn. De informatiemanagers hebben niet op tijd de informatie ontvangen om de productcodes in het systeem aan te passen, waardoor medewerkers in de Toegang geen beschikkingen kunnen afgeven. De mate waarin de medewerkers in de Toegang geïnformeerd zijn is te veel afhankelijk van de wijze waarop individuele medewerkers die zitting hebben in het team Toegang de informatie doorspelen naar hun collega's.

Al met al vormt de wijze waarop de ambtelijke samenwerking georganiseerd is een **risico** voor het realiseren van de gestelde ambitie. Er is **onvoldoende capaciteit,** er worden geen eisen gesteld aan de **kwaliteit** en de werkzaamheden zijn **versnipperd over te veel medewerkers**.

Procesmanager

Bij de start van onze opdracht kostte het ons weken tijd om helder te krijgen welke teams er in het samenwerkingsverband zijn. Het bleek niet voor iedereen helder te zijn hoe de structuur er uit zag. Zo was ook voor bestuurders niet bekend dat er zo veel ambtelijke teams waren. Voor iedere taak leek een nieuw team in het leven geroepen te worden.

Het gebrek aan de juiste **ambtelijke capaciteit** en proactieve inzet komt eveneens met enige regelmaat voorbij in de gesprekken.

Het feit dat medewerkers de taken ten behoeve van het samenwerkingsverband **'erbij'** moeten doen, maakt dat de individuele medewerker telkens moet afwegen **welke taken urgentie** hebben. De belangen van de moederorganisatie blijken dan telkens zwaarder te wegen dan de belangen van het samenwerkingsverband. In sommige gevallen ook vanwege

het gevoel dat er vanuit de moederorganisatie geen steun is voor het verrichten van taken ten behoeve van het samenwerkingsverband.

Zo is in de recente aanbestedingsdocumenten opgenomen dat aanbieders een beroep kunnen doen op een **innovatiefonds**. Weliswaar wordt in het aanbestedingsdocument duidelijk gemaakt waar het innovatiefonds voor bedoeld is, het vraagt echter nog wel om een verdere uitwerking. Sinds het opleveren van het basis aanbestedingsdocument in mei 2019 staat de uitwerking van het innovatiefonds op de actielijst. Het is door een gebrek aan zowel proactiviteit als capaciteit echter niet eerder opgepakt dan na de zomervakantie van 2020.

Tijdens de interviews kregen we vaak terug dat de samenwerking ín de verschillende teams goed gaat, maar dat de **samenwerking tussen de teams** heel moeizaam verloopt. Dat werd ons ook al duidelijk in het uitoefenen van de rol van procesmanager. In plaats van contact met iemand van een ander team te zoeken (om welke reden dan ook), werd contact gelegd met de procesmanager, in de hoop dat die als een soort verbindingsofficier zou opereren.

Andere regio's

De wijze waarop Netwerkorganisatie Hulp in Regio Alkmaar is georganiseerd is zeer inspirerend. Het vormt een belangrijke bron van inspiratie voor het voorstel over de inrichting van het samenwerkingsverband in Noordmidden-Drenthe, dat in het hoofdstuk Aanbevelingen wordt gedaan. De Alkmaarse netwerkorganisatie heeft een vorm van organisatie gevonden waarbij niet alle gemeenten telkens met alle expertises actief zijn in een werkgroep. Tegelijkertijd hebben zij een lichte samenwerkingsstructuur behouden.

Daarnaast is de Netwerkorganisatie Hulp in de Regio Alkmaar op zoek gegaan naar contractmanagers met 'haar op de tanden'. Zij gaven aan voor deze functies liever mensen met vaardigheden van goede inkopers te hebben, dan mensen met veel kennis van het sociale domein, omdat de kernvaardigheden van een goede inkoper moeilijker zijn aan te leren dan kennis bijspijkeren over het sociaal domein.

Conclusies

Bestuurders zijn tevreden over de organisatie. Hoewel zij minimaal zicht hebben op de ambtelijke organisatie, verloopt wat hen betreft de samenwerking met de ambtelijke organisatie prima.

Een aantal **gemeentesecretarissen** wenst beter in positie te zijn. Hoewel gemeentesecretarissen liever geen aparte organisatie voor de Noordmidden-Drentse samenwerking willen optuigen, hebben zij wel de wens om meer zakelijke afspraken te maken over onder andere de personele inzet en de mandatering.

De **organisatie van de ambtelijke samenwerking vormt een risico** voor het realiseren van de gestelde ambities. Er is onvoldoende capaciteit, er zijn andere kwaliteiten van medewerkers nodig, de werkzaamheden zijn versnipperd over te veel medewerkers en teams geven aan dat feiten en cijfers missen, waardoor er veel ad hoc vanuit signalen wordt gewerkt. De financials benadrukken in het interview meermaals het structurele en omvangrijke karakter van de samenwerking.

De ervaringen van de **procesmanager** bevestigen het beeld zoals geschetst tijdens de interviews.

2.5 Rolonduidelijkheid leidt tot moeizaam proces

Bestuurders

"Ik vraag me af of iedereen weet waar hij van is."

Er is **volop aandacht voor de inhoud** van de samenwerking. Minder aandacht is er voor het proces:

- Er zijn wel onderlinge afspraken gemaakt over wie namens Noordmidden-Drenthe **bestuurlijk aanspreekpunt** is voor de top tien grote aanbieders en voor de bovenregionale Jeugd-aanbieders, maar er zijn nog geen afspraken gemaakt over de verdeling bij andere aanbieders. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over de invulling van deze bestuurlijke rol.
- Er zijn weinig afspraken gemaakt over **communicatie**: wanneer is de voorzitter de vertegenwoordiger namens Noordmidden-Drenthe en wanneer iemand anders? De wens is uitgesproken om ook te verkennen welke mogelijkheden er zijn om externe communicatie positief te framen.
- Tot slot is meerdere keren genoemd dat de **besluitvorming** soms vertraging oploopt doordat het college van Tynaarlo bij alle besluitvorming een integrale afweging wil maken. Dit wordt geregeld als vervelend ervaren.

Genoemde punten leiden overigens, op dit moment, niet tot problemen in de samenwerking. Wel kunnen betere afspraken over het proces leiden tot **meer efficiëntie en effectiviteit**, wat de bestuurders een belangrijke reden noemden om samen te werken.

Gemeentesecretarissen en kernteamleden

"Ik heb geen idee wat de rol van het kernteam is."

Onder gemeentesecretarissen en kernteamleden wordt veel **onduidelijkheid over ieders rollen** ervaren. Met name als het gaat over de rollen van het kernteam, het gemeentesecretarissenoverleg en de procesmanager en hoe deze rollen zich tot elkaar verhouden. Sommige gemeentesecretarissen hebben de behoefte om zelf een grotere rol te hebben, terwijl andere gemeentesecretarissen deze taak liever naar een manager of een teamleider delegeren. De overleggen van het kernteam en de gemeentesecretarissen wordt soms als dubbel ervaren. Voor kernteamleden is niet altijd duidelijk wanneer zij zelf een besluit kunnen nemen en wanneer zij de gemeentesecretarissen nodig hebben.

Hoewel de ambtelijke teams tevreden terugkijken op de start van het laatste aanbestedingsproces geven kernteamleden aan dat er **te laat met de aanbesteding is gestart**. Bovendien geven zij aan dat de inkoop en het beleid te veel parallel liep. Volgens hen zou het beter zijn deze volgordelijk te laten lopen: **eerst beleid, daarna inkoop**.

Zowel kernteamleden als gemeentesecretarissen geven ook aan dat de **mandatering** een aandachtspunt is. Mandatering van bijvoorbeeld contractmanagers kan tot meer snelheid leiden als dat nodig is. Ook moet er volgens gemeentesecretarissen voorkomen worden dat je voor iedere “poep en scheet” terug naar het bestuur moet.

Verder vinden gemeentesecretarissen en kernteamleden het opvallend dat er geen **functieprofielen** zijn. Het wordt belangrijk gevonden dat de juiste **kwaliteiten** op de juiste plek aanwezig zijn en dat mensen daarop geworven worden. Hoewel het kernteam een gedeeld beeld heeft bij de opgave om de formatie van de medewerkers te regelen, geven zij ook aan dat kaders daarvoor ontbreken.

Tot slot wordt door zowel kernteamleden als gemeentesecretarissen geopperd om de organisatie zo in te richten dat **bij escalatie duidelijk is wie verantwoordelijk** is. Daarnaast is de wens uitgesproken voor **transparante verslaglegging** van zowel bestuurlijke overleggen als kernteamoverleggen.

Ambtelijke teams

“De samenwerking is geen project, het is een structurele taak.”

Er wordt in de teams verschillend teruggeblikt op hoe het laatste aanbestedingsproces verliep. **De start verliep goed, maar naarmate het proces vorderde verliep het steeds moeizamer.**

De eerste fase waarin de strategie en de (beleids- en inkoop)kaders werden geformuleerd wordt als heel positief ervaren. Er worden hoge ambities gesteld waar breed draagvlak voor is. De inkopers geven aan dat bij de start van de uitvoering het proces nog goed verliep, maar dat gedurende het proces de onderlinge communicatie verslechterde. Verschillende tegenvallers leidden tot vertraging. Zowel beleidsadviseurs als inkopers zijn blij en opgelucht als alles uiteindelijk toch rondkomt, ze kijken uit naar een moment om dit gezamenlijk te vieren. Voor

andere teams begint het werk dan pas. De implementatie is door de vertraging zwaar onder druk komen te staan. Zowel de administratieve verwerking door de informatiemanagers als de overdracht van informatie aan de Toegangen vindt te laat plaats. Het levert voor deze teams een hoge werkdruk op, veel onduidelijkheid en daarmee inefficiënte uitvoering. De informatiemanagers zeggen daarover: "**Falen is geen optie.**"

Het aspect 'proces' scoort gemiddeld het laagst van alle aspecten. Er is met name veel **onduidelijkheid over ieders rollen**. Ook wordt er volgens verschillende teams niet of te weinig gecommuniceerd, waardoor het gevoel bestaat dat je dingen mist, dat je niet aangehaakt bent. De samenwerking tussen de teams verloopt niet gestroomlijnd. Het contractteam wordt gezien als hart van de samenwerking, maar heeft ook het gevoel dat dús alle vraagstukken bij hen terecht komen en dat ze daardoor in het hier en nu blijven werken.

De meest treffende reactie op het aspect proces kwam tot uiting in het interview met de financials, zij zeiden: "Vlieg de inkoopsamenwerking niet aan als een project. Het is een **structurele taak** en het gaat om heel veel geld!"

Verschillende teams geven aan dat de **mandatering** nog onvoldoende goed is geregeld. Met name voor de kwaliteitsmanagers levert dat problemen op. Ook geven de juristen aan dat de **cirkel van naleving niet rond** is: als toezichthouders hun rapport hebben opgeleverd, moet iemand anders het mandaat krijgen om handhavingsbesluiten te nemen. Dat is nog niet geregeld.

Tot slot geven verschillende ambtenaren aan dat, hoewel het samenwerkingsproces tussen gemeenten en teams aandacht vraagt, het ook nodig is dat je als **gemeente binnenshuis "de boel op orde"** moet hebben.

Procesmanager

Er bestaan ook allerlei beelden over **de invulling van de rol van procesmanager**. De procesmanager heeft bij de start aangegeven zich alleen te richten op het proces en de inhoud aan de teams overlaten. Toch blijkt de procesmanager in de praktijk veel op de inhoud bevraagd te worden. We hebben meermalen de inhoud terug moeten leggen daar waar die hoort. De procesmanager wordt ook gezien als een manier om te escaleren in een vraagstuk. Je zou kunnen concluderen dat de procesmanager wordt gezien als een soort **hoogste ambtenaar** in de samenwerking.

Hoever reikt de rol van de procesmanager eigenlijk? Wat is de **verantwoordelijkheid** van de procesmanager? Aan wie draagt de procesmanager verantwoording af? Ondertekent de procesmanager de brieven die uitgaan naar aanbieders? Is de procesmanager überhaupt **tekeningsbevoegd**? Kan de procesmanager betalingen accorderen die namens de samenwerking gedaan moeten worden? Veel vragen die nu pas aan het licht komen nu de procesmanager geen onderdeel uitmaakt van één van de vijf Noordmidden-Drentse

gemeenten. Voorheen droeg de gemeente Assen immers zorg voor de invulling van de rol van procesmanager, en werd deze rol min of meer als onderdeel van de Assense organisatie vormgegeven.

Andere regio's

Eén van de regio's die we hebben gesproken ziet de samenwerking tussen beleid en inkoop als een tandem. Eerst zit beleid voorop om een visie vast te stellen en zit inkoop achterop om te kijken of het beleid inkooptechnisch past. Daarna stapt inkoop voorop om contracten af te sluiten en zit beleid achterop om te kijken of de afspraken nog steeds binnen de beleidskaders passen. Het een **continue samenwerking**. Verschillende regio's geven aan **functieprofielen** te hebben en delen deze ter inspiratie.

Conclusies

Bij alle betrokkenen bestaat onduidelijkheid, verwarring of frustratie over ieders rol in de samenwerking. Voor sommige **bestuurders** is hun rol als bestuurlijk aanspreekpunt voor aanbieders niet altijd duidelijk. Ook zijn er verschillende beelden bij waar besluiten genomen worden (in de colleges of in het bestuurlijk overleg van Noordmidden-Drenthe). De vertraging die dat soms oplevert wordt als vervelend ervaren.

Onder **gemeentesecretarissen en kernteamleden** bestaat onduidelijkheid over wie welk mandaat heeft. Ook missen zij functieprofielen om de juiste mensen op de juiste plek te kunnen krijgen.

In de **ambtelijke teams** leidt rolonduidelijkheid tot inefficiëntere samenwerking. Het laatste aanbestedingsproces typeert het proces in de samenwerking: er wordt met hoge ambitie en gedeelde beelden gestart, maar in de loop van het proces verslechtert de communicatie. De communicatie verslechtert door onduidelijkheid over ieders rol, een hoge werkdruk en door een (te) sterke focus op de inhoud. Met name de implementatie en uitvoering in de Toegangen komen in de laatste fase van het aanbestedingsproces in de knel.

Ook de rolonduidelijkheid van de **procesmanager** komt nu aan het licht, omdat deze rol nu niet wordt uitgevoerd door een medewerker van één van de vijf Noordmidden-Drentse gemeenten.

3. ONTSTAAN, SCOPE, OMVANG EN STRUCTUUR VAN SAMENWERKING

In dit hoofdstuk wordt, mede op basis van literatuuronderzoek, eerst een terugblik gegeven op hoe de samenwerking is **ontstaan**. Vervolgens worden de **scope** van de samenwerking beschreven en wordt inzicht gegeven in de **omvang** van de samenwerking. Tot slot wordt de **samenwerkingsstructuur** beschreven, waaronder ook de juridische basis en organisatievorm.

3.1 Samenwerking al sinds 2014

Onderstaand een schematische terugblik op de samenwerking.



Figuur 3: terugblik op de samenwerking sinds 2014

In het figuur zijn verschillende cycli te herkennen. In 2014 is Noordmidden-Drenthe gestart met de **eerste cyclus van inkoop**. Deze betrof **alleen de inkoop van Wmo-ondersteuning**. De inkoop van Jeugdhulp had plaatsgevonden in Drents verband. In 2015 werd duidelijk dat de samenwerking in Noordmidden-Drenthe op het gebied van de Wmo goed verliep. Er was een gevoel van in control zijn. Juist dat gevoel ontbrak bij de samenwerking in de **Jeugdhulpregio Drenthe**.

Dat leidde in 2016-2017 tot een **tweede cyclus van inkoop**. De inkoop van ondersteuning werd geprofessionaliseerd door een **integrale benadering van Wmo én Jeugd**. De samenwerking in Noordmidden-Drenthe werd hechter. Ingaande 1 januari 2017 werden raamovereenkomsten afgesloten met zowel Jeugd- als Wmo-aanbieders op basis van de resultatenmatrix. Begin 2017 werd voor het eerst een **samenwerkingsstructuur** vastgesteld. In 2018 voerde Vilans een **evaluatie van het resultaatgericht werken** uit. Eén van de conclusies was dat de invoering van het regisseursmodel nog niet tot volle wasdom was gekomen.

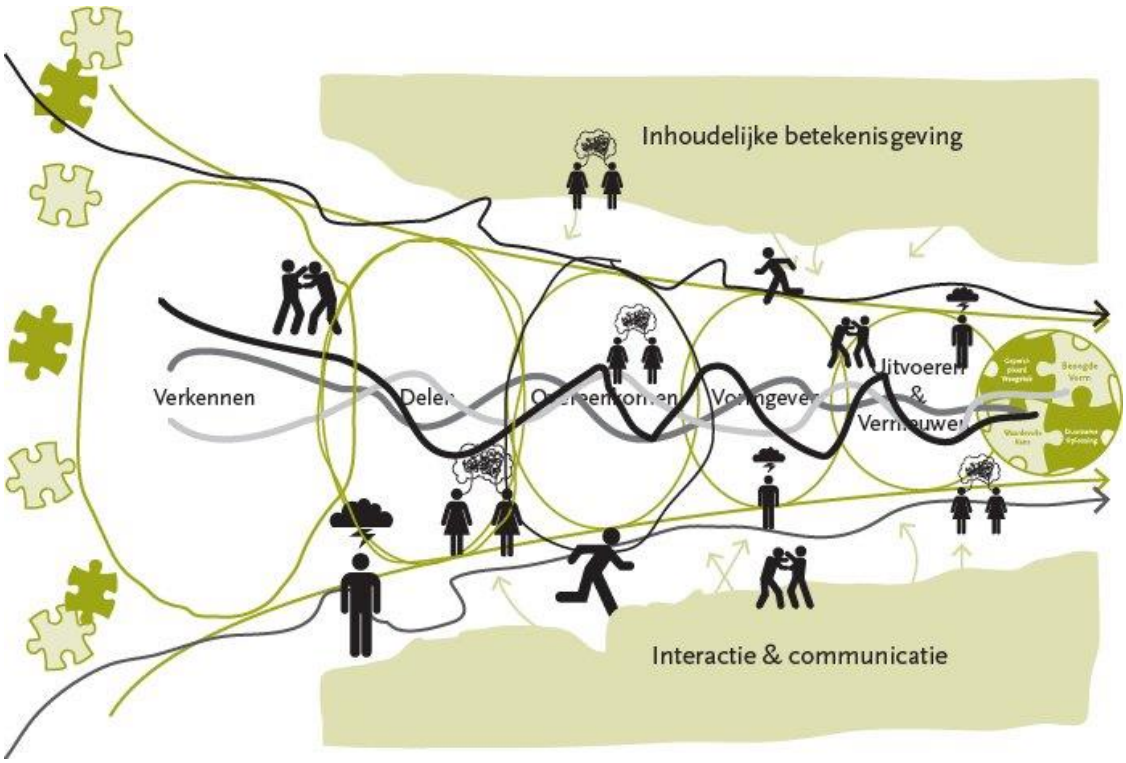
Na het evaluatierapport van Vilans werd gestart met de **derde cyclus van inkoop**. Deze cyclus startte begin 2019 en resulteerde voor de zomer van 2020 met de afronding van maar liefst 18 aanbestedingen. Hier onderscheiden we een cyclus die zich laat kenschetsen als een **professionaliseringsslag door strategisch aanbesteden**. Er was met gebruikmaking van de **Kraljic-matrix** gekeken naar de verschillende vormen van ondersteuning die ingekocht moesten worden en de **marktpositie** van de verschillende zorgaanbieders. Dit maakte dat verschillende soorten aanbestedingsprocedures werden doorlopen. Door de aanbesteding op te knippen in 18 procedures werd zorggedragen voor **meer flexibiliteit**. Mocht er iets aangepast moeten worden met betrekking tot 1 specifiek resultaat, dan hoefden niet alle andere resultaten als vanzelf ook weer aanbesteed worden. Er kan nu per resultaat gemonitord worden of de voorwaarden die er gesteld worden aan dit specifieke resultaat daadwerkelijk gerealiseerd worden. En in het verlengde daarvan, kan per resultaat besloten worden om opnieuw aan te besteden of niet. *Als het goed gaat* maakt deze flexibilisering dat er zich in de toekomst niet nogmaals een zo arbeidsintensieve inkoopcyclus voordoet als zich in de periode van 2019 tot 2020 heeft voorgedaan.

Ontwikkelingsproces samenwerkingsverband

In deze terugblik met de te onderscheiden cycli zijn telkens een aantal fasen te herkennen. Het **verkennen** van de situatie; samenwerken of niet? Vervolgens **delen** van ambities (gezamenlijk inkoop Wmo, gezamenlijk inkoop Wmo én Jeugd, voortzetten van het resultaatgericht werken) en belangen, en die vastleggen als **uitgangspunten** voor het in te steken proces. En dan komt het moment van het **vormgeven** van de oplossing en de samenwerking. Een aantal resultaatgerichte ambtenaren gaat aan de slag en komt met een concreet inkoopmodel (resultatenmatrix), met bemensing en verantwoordelijkheden (machtiging van contract- en

kwaliteitsmanagers) en met een werkagenda voor het beleidsoverleg en een werkplan voor het contractteam.

Het telkens doorlopen van de verschillende fasen verloopt niet lineair en zeker ook niet alleen voorwaarts. Zo komt ook tot uitdrukking in onderstaand figuur:



Figuur 4: Ontwikkelingsproces samenwerkingsverband (Bron: Kaats & Opheij, 2012)

De periode van 2014 tot medio 2017 kan gekenschetst worden als de **pioniersfase**. Er is vertrouwen, er is een gedeelde ambitie. En er is een groep mensen aan het werk in een informele organisatie, die dezelfde taal spreken en dezelfde mentaliteit hebben, er is sprake van uitwisselbaarheid van mensen, weinig regels en improvisatie.

Tussen 2017 en 2020 is de **werkorganisatie flink gegroeid**. Voor iedere nieuwe taak werd een nieuw team in het leven geroepen, waardoor de ambtelijke drukte meer en meer toenam. Inmiddels nemen ruim 50 medewerkers op een of andere manier deel aan het samenwerkingsverband. Ook het aantal teams is in de loop van de jaren flink gegroeid. In veel gevallen wordt die deelname ‘erbij gedaan’. Er is veel wisseling in personele inzet. Dit vraagt als vanzelf dat er van alles geregeld moet worden. Er is behoefte aan meer overleg, meer afstemming, meer communicatie. Er ontstaat de behoefte om zaken meer vast te leggen. Er kan niet meer blindgevaren worden op het ‘weten’ van de pioniers. Dit maakt dat de samenwerkingsorganisatie opnieuw moet worden ‘**vernieuwd’**. De laatste fase die we kunnen herkennen in bovenstaande figuur.

3.2 Scope van de samenwerking

In dit deel wordt de scope van de samenwerking beschreven. Naast de inkoop rond **Jeugd en Wmo** die als samenwerkingsverband wordt uitgevoerd, maken ook de samenwerking in de **Jeugdhulpregio Drenthe** en de samenwerking in de **centrumregio Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang** daar onderdeel van uit.

Het in beeld brengen van de scope van de samenwerking was niet alleen nodig voor het onderzoek, maar bleek ook nodig te zijn voor het uitvoeren van de taak van de procesmanager. In verschillende bijlagen is daarom **extra verzamelde informatie** opgenomen die voor het vervolg van de samenwerking relevant is.

Jeugd en Wmo

In 2019 zijn de **inkoopkaders en de inkoopstrategie** (zie bijlage 3) vastgesteld. In de inkoopkaders is onder andere vastgelegd dat de resultatenmatrix de basis is voor het inkoopproces. Hiermee is een **stevige basis** gelegd voor de komende jaren. De recente inkoop heeft tot 18 aanbestedingen geleid:

1	Ambulante intensieve Gezinsbehandeling	Onderhandelingsprocedure
2	Specialistische GGZ-instellingen	Onderhandelingsprocedure
3	Behandeling met verblijf	Onderhandelingsprocedure
4	Medisch Orthopedagogisch Centrum (MOC)	Onderhandelingsprocedure
5	Kinderdagcentra (KDC)	Onderhandelingsprocedure
6	Time Out	Onderhandelingsprocedure
7	Schoon en Leefbaar huis	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
8	Ambulante Begeleiding (incl. BMO)	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
9	Dagbesteding	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
10	Beschermd Wonen	Selectie o.b.v. inschrijfeisen + Onderhandelingsprocedure
	Thuiswonen+	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
11	Vaktherapie	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
12	Basis GGZ	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
13	Specialistische GGZ, incl. verslaving G2	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
14	Ambulante Gezinsbehandeling	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
15	Gezinshuis	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
16	Verblijf met begeleiding	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
17	Verblijf met intensieve begeleiding	Selectie o.b.v. inschrijfeisen
18	Logeren	Selectie o.b.v. inschrijfeisen

De evaluatie van het **resultaatgericht werken** (in 2018) leerde dat de invoering van het resultaatgericht werken veel energie heeft gekost, maar nog niet tot volle wasdom is gekomen. Als je resultaatgericht wilt werken is regie houden op het te behalen resultaat cruciaal voor het behalen van de transformatiedoelen. Daarom is afgesproken dat alle gemeenten met het regisseursmodel gaan werken.

Jeugdhulpregio Drenthe

In de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdhulpregio Drenthe is afgesproken dat de subregio's op het niveau van de Drentse Jeugdhulpregio uitvoering geven aan de inkoop, contractmanagement en monitoring van (boven)regionale jeugdhulp. Daarbij treden de subregio's op in een regionaal contract/accountteam dat zorg draagt voor:

- inkoop, contract/ accountmanagement Pleegzorg;
- inkoop, contract/ accountmanagement Gecertificeerde instellingen (een gecertificeerde instelling is een instelling die van overheidswege wordt gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren);
- inkoop, contract/ accountmanagement Jeugdhulp+ voorzieningen (ook bekend als gesloten jeugdhulp);
- opdrachtgeverschap en regionale coördinatie monitoring inzet jeugdhulp op regionaal niveau.

In de huidige samenwerkingsovereenkomst van de Jeugdhulpregio Drenthe zijn het de 12 gezamenlijke gemeenten die ieder afzonderlijk hebben besloten tot het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst. Zie bijlage 4 voor een uitgebreidere beschrijving van de uitgangspunten en structuur van de samenwerking in de Jeugdhulpregio Drenthe.

De mogelijke **landelijke invoering van verplichte regionale samenwerking Jeugdhulp** kan ertoe leiden dat een aantal (nog niet nader gespecificeerde) jeugdhulp taken opgeschaald moeten worden naar de Jeugdhulpregio Drenthe. Het wetsvoorstel behelst dat de Jeugdhulpregio's gemeenschappelijke regelingen gaan vormen. Zie bijlage 4 voor meer informatie over de landelijke invoering van de regionale samenwerking Jeugdhulp en de consequenties die dat voor de Noordmidden-Drentse samenwerking kan hebben.

Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang

Vanaf 2015 zijn gemeenten integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang is hier onderdeel van. Gemeenten werken in 46 regio's samen om hun inwoners deze ondersteuning te geven. In iedere regio is een centrumgemeente aangewezen die belast is met de verantwoordelijkheid voor de inkoop en uitvoering. In Noordmidden-Drenthe is **Assen**

centrumgemeente. Echter, ook de vier gemeenten in Zuidwest-Drenthe (Hoogeveen, De Wolden, Meppel en Westerveld) behoren tot deze centrumregio. De centrumgemeenten hebben hierbij een regierol en ontvangen daarvoor ook financiële middelen van het Rijk.

In het kader van **Beschermd Wonen** is het zaak dat er voldoende ondersteuning geboden kan worden aan de doelgroep, de ondersteuning bestaat uit zowel het bieden van woonruimte als de daarbij behorende begeleiding van de inwoner.

Onder de noemer **Maatschappelijke opvang** vallen de volgende voorzieningen:

- maatschappelijke opvang, waaronder nachtopvang, inloopvoorzieningen, kortdurende opvang en dagbesteding;
- begeleiding maatschappelijk opvang, een intensief traject dat gericht is op mensen die dreigen dak- en thuisloos te worden en veel overlast veroorzaken;
- verslavingszorg, waaronder alcoholpreventie en FACT-bemoeizorg;
- OGGZ-hulpverlening, waaronder regionaal meldpunt PVG (Personen met Verward Gedrag);
- cliëntondersteuning aan (ex)verslaafden door zelfhulpgroepen;
- winterregeling met beveiliging en een wakende wacht.

Op grond van de huidige wetgeving en de duur van het **convenant** is centrumgemeente Assen tot 2022 verantwoordelijk voor de inkoop en uitvoering van zowel Beschermd Wonen als Maatschappelijke Opvang. Zie bijlage 5 voor een uitgebreidere beschrijving van de wijze waarop de centrumregio is georganiseerd.

De **landelijke decentralisatie** van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang heeft begin 2020 geleid tot het **Regioplan** voor de centrumregio Assen. Daarin is besloten de centrumregio per 2022 informeel te splitsen in de regio's Noordmidden-Drenthe en Zuidwest-Drenthe. Zie bijlage 5 voor een uitgebreidere beschrijving van de landelijke decentralisatie en de consequenties die dat voor de Noordmidden-Drentse samenwerking heeft.

Hoewel centrumgemeente Assen tot 2022 formeel verantwoordelijk is voor deze taken, blijkt in de praktijk dat op dit moment al een **deel van de taken worden uitgevoerd binnen het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe**. Zo is de inkoop van Beschermd Wonen en van begeleiding maatschappelijk opvang ten behoeve van de centrumregio onderdeel geweest van de 18 aanbestedingsprocedures die Noordmidden-Drenthe heeft uitgevoerd. Ook draagt het huidige **contractteam Noordmidden-Drenthe** (waarin zowel contractmanagement als kwaliteitsmanagement zijn ondergebracht) zorg voor de sturing en monitoring van de contractuele afspraken die zijn gemaakt ten behoeve van de centrumregio.

3.3 Omvang van de samenwerking

In dit deel wordt inzicht gegeven in het **aantal inwoners** dat gebruik maakt van ondersteuning, wat de **contractwaarde** van de ingekochte ondersteuning is en hoe de **begroting** van het samenwerkingsverband er uit ziet.

Er wordt steeds onderscheid gemaakt tussen wat er is ingekocht in de **Noordmidden-Drentse samenwerking** (Jeugd en Wmo) en wat er is ingekocht in de **andere samenwerkingsverbanden** (Jeugdhulpregio Drenthe en centrumregio Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang) waar het Noordmidden-Drentse samenwerkingsverband onderdeel van vormt.

Om een beeld te krijgen van de omvang van de samenwerking zijn **diverse bronnen geraadpleegd**. Niet onopgemerkt dient te blijven dat het boven water halen van deze gegevens **veel moeite** heeft gekost. Deze data bleken niet makkelijk te achterhalen, terwijl ze voor dit onderzoek onontbeerlijk zijn om een goed beeld te kunnen schetsen van de omvang van samenwerking en hoe die zich verhoudt tot de uitvoeringskosten van deze samenwerking.

Deze **data is noodzakelijk**:

- om te verantwoorden;
- om te kunnen monitoren of de ingezette beleidsacties leiden tot de gewenste resultaten van de 18 aanbestedingen;
- om datagedreven te kunnen werken;
- om uitvoering te kunnen geven aan het procesmanagement.

Aantal ondersteunde inwoners

Met de werkzaamheden binnen de inkoopsamenwerking werden in 2019 **meer dan 10.000 inwoners** die in Noordmidden-Drenthe wonen ondersteund. In onderstaande tabel is een uitsplitsing hiervan te vinden. In bijlage 6 wordt een uitgebreide toelichting gegeven op het aantal unieke inwoners dat wordt ondersteund:

- met door de inkoopsamenwerking ingekochte ondersteuning voor Wmo en Jeugd;
- met op het niveau van de Jeugdhulpregio ingekochte ondersteuning;
- met voor de centrumregio Assen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang ingekochte ondersteuning.

Vanuit Jeugdhulp en Wmo	9.344
Vanuit Jeugdhulpregio Drenthe	800
Totaal	**10.144**
Beschermd Wonen en Begeleiding Maatschappelijke Opvang	475
Totaal (inclusief BW/MO)	10.619

Tabel 1: Overzicht ondersteunde inwoners woonachtig in Noordmidden-Drenthe

Het aantal ondersteunde inwoners in Noordmidden-Drenthe vanuit **Beschermd Wonen en Begeleiding Maatschappelijke Opvang** bedraagt ongeveer 475, waarmee het totaal aantal ondersteunde inwoners in Noordmidden-Drenthe uitkomt op **ruim 10.600 inwoners**.

Contractwaarde

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de contractwaarde van de Noordmidden-Drentse samenwerking (exclusief Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang). In bijlage 7 is een uitgebreide toelichting op de contractwaarden van zowel de ingekochte ondersteuning Jeugd en Wmo, de Jeugdhulpregio Drenthe en in centrumregio Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

Voorzieningen Jeugdhulp en Wmo	€ 69.633.236
Voorzieningen jeugd op niveau van Jeugdhulpregio Drenthe	€ 5.468.101
Totale contractwaarde in 2019	€ **75.101.337**

Tabel 2: Overzicht contractwaarde

De ingekochte ondersteuning voor **Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang**, waar ongeveer € 38 miljoen voor negen gemeenten mee is gemoeid, maakt hier (nog) geen onderdeel van uit. Als dit per 2022 onderdeel vormt van de Noordmidden-Drentse samenwerking, dan gaat er **jaarlijks ongeveer € 100 miljoen** om in de inkoopsamenwerking Noordmidden-Drenthe.

Personele inzet en uitvoeringskosten

De totale personele capaciteit, inclusief vacante functies, bedraagt **16 fte**. Verdeeld over ongeveer 50 medewerkers is dat gemiddeld minder dan 12 uur per week. Bij gemiddelde loonkosten van € 80.000 per fte (schaal 10) zijn de personele kosten omgerekend **€ 1,3 miljoen**. De huidige afspraak is dat de personele inzet in de samenwerking zo veel als mogelijk **met gesloten beurs** plaatsvindt.

De **verdeling van de daadwerkelijke personele inzet** over de gemeenten verschilt minimaal van de afgesproken inzet op basis van de verdeelsleutel. Opvallend is wel dat de inzet van financials zeer minimaal is, terwijl de financiële druk van gemeenten groeiend is. Ook de minimale inzet van informatiemanagers en beleidsadviseurs maakt de samenwerking kwetsbaar. Zie bijlage 8 voor een uitsplitsing van de personele inzet naar gemeenten en naar de verschillende teams/expertises.

De **uitvoeringskosten** van de samenwerking bedragen € 1,3 miljoen (personele kosten) + € 0,4 miljoen (overige kosten in de begroting) + € 0,2 miljoen (uitvoeringskosten Jeugdhulpregio Drenthe) = **€ 1,9 miljoen**. De uitvoeringskosten bedragen daarmee **2,5%** van de totale

financiële omvang voor de inkoopsamenwerking. Daarbij moet opgemerkt worden dat een deel van de personele inzet bovendien wordt ingezet voor de inkoop, het contractmanagement en kwaliteitsmanagement van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, terwijl deze taken formeel onder de (financiële) verantwoordelijkheid van centrumgemeente Assen vallen en op dit moment formeel nog geen onderdeel uitmaken van de Noordmidden-Drentse samenwerking.

Uit een landelijke benchmarkanalyse (zie bijlage 9) blijkt dat de uitvoeringskosten van de Noordmidden-Drentse samenwerking een **zeer laag percentage** betreft. Een landelijke vergelijking van de uitvoeringskosten jeugdhulp laat zien dat het gemiddelde percentage voor de vijf Noordmidden-Drentse gemeenten gezamenlijk uitkomt op 4,3%.

Begroting

De Noordmidden-Drentse begroting voor 2020 bedraagt bijna **€ 400.000**. De begroting (2020) bestaat slechts uit kosten waarvoor gemeente(n) een factuur ontvangen en waar een onderlinge verdeling voor is afgesproken. Naast de begroting is sprake van meer kosten die gedragen worden door de vijf gemeenten ten behoeve van de samenwerking. Voorbeelden daarvan zijn de kosten voor de pilot toezicht op rechtmatigheid en kosten die door gemeente Hoogeveen zijn gemaakt voor onder andere verstrekking van een aantal subsidies.

De **verdeling van deze kosten** vindt op twee manieren plaats. Voor een kleine helft van de begroting betalen gemeenten **ieder een vijfde deel**. Voor de kosten van inhuur personeel, dat is ruim de helft van deze kosten, wordt een **verdeelsleutel** aangehouden die gelijk zou zijn aan de verhoudingen waarin gemeenten gelden uit het gemeentefonds krijgen. Het is niet duidelijk waarom gekozen is voor twee verdeelsleutels.

Zie bijlage 10 voor de begroting van 2020 en een nadere toelichting op de verdeelsleutel.

3.4 Samenwerkingsstructuur

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag *'Welke structuur is het meest passend voor de samenwerking in de regio Noordmidden-Drenthe'* beschrijven we in dit deel de **factoren voor positieve samenwerking**, de **juridische basis** van de samenwerking, de regionale **samenwerkingsvorm** en de **organisatievorm** van de samenwerking.

Factoren voor positieve samenwerking

Volgens het onderzoeksrapport 'Samen werken aan effectieve regionale samenwerking' van de Radboud Universiteit (2017), zijn er **drie categorieën van factoren die invloed hebben** op de

effectiviteit van regionale samenwerkingen. Dit zijn de relaties in het netwerk, de context en de structuur. Zie bijlage 11 voor een uitgebreidere toelichting op deze factoren.

Er zijn in de Noordmidden-Drentse samenwerking veel **factoren die een positieve invloed hebben op de ervaren samenwerking.** De sociale, economische en demografische kenmerken van de vijf gemeenten zijn tamelijk homogeen. Noord-Drenthe heeft een hoge brede welvaart en is op diverse fronten een aantrekkelijke regio waar mensen gemiddeld gelukkiger zijn dan in de rest van Noord-Nederland. Er is in de bestuurlijke samenwerking bovendien sprake van grote gelijkwaardigheid. Ook de politieke context is stabiel te noemen. Een factor die een negatieve invloed heeft is de **negatieve ervaring** in andere samenwerkingsverbanden die een zwaardere vorm van samenwerking kennen. Daarom hebben bestuurders de wens voor een lichte vorm van samenwerking, die zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande situatie.

Een lichte vorm van samenwerken kan effectief zijn. Er is in de Noordmidden-Drentse samenwerking sprake van een hoge mate van **vertrouwen**. Met vijf gemeenten is er sprake van een **klein aantal partijen.** En hoewel het lange termijnperspectief vraagt om een meerjarenplan is er ook sprake van voldoende mate van **doelconsensus**. Dit zijn argumenten om te kiezen voor een lichte vorm van samenwerking.

Gelijktijdig is er sprake van externe veranderingen. **Het Rijk adviseert sterk om voor een gemeenschappelijke regeling te kiezen** bij regionale inkoopsamenwerking. Er is (nog) geen sprake van een verplichting, maar het valt niet uit te sluiten dat die verplichting er wel komt. Bovendien is er vanwege de coronamaatregelen sprake van een economische crisis en staat de **financiële situatie van gemeenten** zwaar onder druk.

In de Noordmidden-Drentse samenwerking is gekozen voor een **integrale inkoop** van Jeugd en Wmo. Bovendien is gekozen voor een **strategische inkoop**. Beiden hebben ten doel om de kwaliteit van de inkoop zo hoog mogelijk te houden. Tegelijkertijd zorgt het voor een **toenemend aantal actoren** waarvoor een **toenemende hoeveelheid inspanningen** nodig is om effectief te blijven samenwerken. Bijvoorbeeld: door Jeugd en Wmo geïntegreerd aan te besteden moet er tussen meerdere beleidsdomeinen worden samengewerkt en zijn er veel meer aanbieders betrokken dan als Jeugd en Wmo afzonderlijk zouden worden aanbesteed. En ook: door bij de aanbesteding de kwaliteit van het aanbod leidend te laten zijn, is samenwerking tussen inkoop/beleid en uitvoering van veel groter belang dan als de kwaliteit van het aanbod een minder grote rol speelt.

Juridische basis

De **formele basis** waarop de samenwerking is gebaseerd is **deels verouderd**. De uitgangspunten die voor de samenwerking (zie bijlage 12) zijn vastgesteld, kent z'n eindigheid aan het einde van dit jaar. Het afsprakenkader machtiging (zie bijlage 12) is met ingang van de

recente aanbesteding (2019-2020) niet meer van kracht. De wens is om een juridische basis voor de samenwerking te vinden die:

- recht doet aan de wens voor een lichte formele vorm;
- de mogelijkheden biedt om meer zakelijke afspraken te maken.

Het opvolgen van het advies van het rijk om te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling is geen doel op zich, maar we houden dit advies wel in ons achterhoofd.

De samenwerking kan grofweg op twee wijzen worden vormgegeven. Allereerst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De tweede mogelijkheid is een privaatrechtelijke constructie (overeenkomst of convenant). De **Wet gemeenschappelijke regelingen** (Wgr) kent drie verschillende samenwerkingsvormen: het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, en de centrumgemeente. Er is nog een vierde vorm, een regeling zonder meer. Deze wordt niet expliciet benoemd, maar kan wel uit de Wgr worden afgeleid. Zie bijlage 13 voor een beschrijving van de verschillende vormen die de wet biedt.

Een gemeenschappelijke **regeling zonder meer** komt het dichtst bij de wens om meer zakelijke afspraken te maken en tegelijk voor een lichte formele vorm van samenwerken te kiezen.

De gemeenschappelijke regeling zonder meer vindt zijn grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 1) en behelst niet meer dan het maken van afspraken op basis waarvan wordt samengewerkt zonder dat een rechtspersoon of een eigen bestuur hoeft te worden opgericht. Voor het aangaan van de regeling zonder meer door het college is op grond van artikel 1 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen toestemming van de gemeenteraad nodig.

Een regeling zonder meer komt neer op een **publiekrechtelijke afspraak** tussen de samenwerkende bestuursorganen van gemeenten, zonder dat daarvoor een specifieke rechtsvorm wordt gekozen. Er kunnen dus ook geen bevoegdheden worden toegedeeld. De verantwoordelijkheden van de colleges en gemeenteraden veranderen daarmee niet ten opzichte van de huidige situatie. Medewerkers blijven in dienst van de eigen gemeente. Er is bij deze publiekrechtelijke vorm **minder risico** op negatieve fiscale gevolgen en het dekt het risico op niet-gedekte schade door bijvoorbeeld een datalek beter af.

Regionale inkoop als samenwerkingsvorm

In Noordmidden-Drenthe is gekozen voor **'regionale inkoop' als samenwerkingsvorm**: er wordt regionaal ingekocht, lokaal gedeclareerd, gefactureerd en ondersteuning toegewezen. Zie bijlage 14 voor een overzicht van andere regionale samenwerkingsvormen die in Nederland in het sociale domein worden toegepast. Voordelen van deze vorm van samenwerking is een

betere onderhandelingspositie richting aanbieders. Daarnaast zijn **efficiency** en het **benutten van elkaars kennis** ook voordelen.

Er zijn ook nadelen van regionale inkoop als samenwerkingsvorm. Zo is onder andere het Calimero effect vaak herkenbaar bij deze vorm van samenwerking. Ook is **afstemming over politieke standpunten en bestuurlijke keuzes** niet altijd vanzelfsprekend. Een ander aandachtspunt bij deze vorm van samenwerking is de **afstemming tussen inkoop/beleid en uitvoering**. De regionale inkoop heeft implicaties voor de lokale uitvoering en dus is regionale afstemming tussen inkoop/beleid en uitvoering noodzakelijk. Tenslotte vereist regionale inkoop dat de **verschillende applicaties** van de gemeenten onderling kunnen **samenwerken**.

Bij iedere samenwerkingsvorm is het zaak om de nadelen van de betreffende samenwerkingsvorm te ondervangen.

Organisatievorm

Op dit moment wordt de samenwerking veelal **projectmatig** aangepakt. Voor iedere taak wordt een opdracht en een team samengesteld. Het moge duidelijk zijn dat een projectmatige insteek geen recht doet aan de omvangrijke en structurele inkoopsamenwerking.

Een alternatieve vorm van organiseren kan door het optuigen van een meer **formele organisatie**, waar iemand een eindverantwoordelijkheid draagt. Deze organisatievorm past meer bij een zwaardere vorm van een gemeenschappelijke regeling. Daar wordt in deze samenwerking nadrukkelijk *niet* voor gekozen.

Hoewel de Noordmidden-Drentse samenwerking een structureel karakter heeft, vraagt samenwerken bij tijd en wijle om herijking. Een wijze van organiseren die tussen een projectmatige aanpak en een formele organisatie in zit, is een **programmatische** aanpak. Een programmatische aanpak is doelgericht en kent een samenhangend geheel van activiteiten om vooraf gestelde doelen te bereiken. Hoewel een programma ook een tijdelijke organisatievorm is, is dit een vorm die meestal voor een langere periode dan een project wordt aangegaan, bijvoorbeeld 4-5 jaar.

4. AANBEVELINGEN

In een samenwerkingsverband is er steeds noodzaak voor evaluatie en vernieuwing. Zoals Kaats en Opheij terecht aangeven: *"Eigenlijk wordt er nooit een punt gezet, maar is er altijd sprake van een puntkomma: het samenwerkingsproces gaat door en elke partij weet dat de andere partij er een keer uit kan stappen."*

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de eerder beschreven resultaten en conclusies en gestructureerd op basis van de geformuleerde vraagstellingen en indicatoren voor succesvolle samenwerking uit het wiel van samenwerking.

Er is een grotendeels gedeeld beeld over de inhoudelijke ambitie. Hoewel de belangen onder druk staan is er wel een gedeeld belang om samen te werken. Veruit de meeste betrokkenen zijn positief over de onderlinge relatie. De wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en de bijbehorende afspraken over rollen en processen zijn urgente vraagstukken. De belangrijkste aanbeveling luidt dan ook: **professionaliseer in samenwerken**. Dit is noodzakelijk om de inhoudelijke ambitie te bereiken.

4.1 Bestendig de ambitie

De ambitie van de Noordmidden-Drentse samenwerking is redelijk helder. Het belangrijkste doel van de samenwerking is om de inkoop van maatwerkvoorzieningen die voortvloeien uit de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning gezamenlijk uit te voeren. Ook de daaruit voortvloeiende (voorbereidende) werkzaamheden als beleidsvorming, contractmanagement, kwaliteitsmanagement en handhaving vormen onderdeel van de samenwerking. Het aanjagen van de transformatie wordt primair als een lokale aangelegenheid gezien.

De ambitie is sterk inhoudelijk gedreven. De wijze waarop de (ambtelijke) samenwerking is georganiseerd en de bijbehorende afspraken over rollen en processen zijn urgente vraagstukken. Het advies dan ook om de inhoudelijke ambitie de komende periode niet groter te maken, maar de huidige ambitie te bestendigen. Hiervoor is het wenselijk om een meerjarenplan op te stellen, het contractmanagement door te ontwikkelen en te werken met stuurinformatie.

Stel een meerjarenplan op

Een **meerjarenplan, met een jaarlijkse werkagenda**, helpt om een gedeeld beeld bij de samenwerking te hebben. Bestuurders bepalen daarbij het 'wat', ambtelijk wordt invulling

gegeven aan het 'hoe'. Laat de volgende onderwerpen onderdeel uitmaken van het meerjarenplan:

1. de scope;
2. de transformatieopgave;
3. bepaal positie t.o.v. andere samenwerkingsverbanden;
4. uitvoeren van het regisseursmodel.

1 Bepaal de scope

Onderdeel van het meerjarenplan zou de scope moeten vormen. Op een paar onderdelen is de **scope** nog niet helder:

- Publiek vervoer (doelgroepenvervoer, incl. leerlingenvervoer, excl. openbaar vervoer)
- Hulpmiddelen
- Afspraken over persoonsgebonden budgetten

Voor **publiek vervoer** is de vraag niet eerder aan de orde geweest en zal net als voor **hulpmiddelen** nog een afweging gemaakt moeten worden. Eenzelfde afweging moet gemaakt worden waar het **persoonsgebonden budgetten** betreft. Het kwaliteitskader is wel van toepassing verklaard op de PGB-aanbieders, maar andere beleidsaspecten van PGB maken geen onderdeel uit van de samenwerking. Bepaal of (eventueel op onderdelen) in Noordmidden-Drents verband hierover afspraken worden gemaakt.

2 Bepaal de transformatieopgave

Ook de transformatieopgave kan onderdeel van het meerjarenplan vormen. Voor een succesvolle samenwerking is het helpend om de gezamenlijk ambitie zo helder mogelijk te definiëren. Bestuurders zijn akkoord om de volgende uitgangspunten te hanteren bij de samenwerking rond **transformatie**:

- Transformatie vindt **zo lokaal mogelijk** plaats. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor transformatie bij iedere individuele gemeente waar het de inrichting van het sociale domein betreft. Transformatie vormt daarmee in de basis géén onderdeel van de regionale samenwerking.
- Om (lokale) transformatie mogelijk te maken is **innovatie van aanbieders** noodzakelijk. Afspraken met aanbieders over transformatie en innovatie maken daarom wel onderdeel uit van de Noordmidden-Drentse samenwerking. We adviseren om het monitoren van de **transformatieplannen** van aanbieders en het uitvoering geven aan het **innovatiefonds** te positioneren binnen de regionale samenwerking.

3 Bepaal positie ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden

Voor de **Jeugdhulpregio Drenthe** bevelen we aan om vast te stellen:

- dat de samenwerking met de Jeugdhulpregio Drenthe behoort tot de scope van het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe en;
- dat de samenwerking als samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe met de Jeugdhulpregio Drenthe wordt aangegaan.

Draag vervolgens zorg voor de borging van deze taken in het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe, waaronder:

- samenwerking met de subregio Zuid-Drenthe;
- alle taken zoals door de Jeugdhulpregio Drenthe belegd bij de subregio's, zowel beleid als contractmanagement;
- landelijke ontwikkelingen rond de invoering van regionale samenwerking volgen.

Inhoudelijk vormt **Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang** op dit moment al onderdeel van de Noordmidden-Drentse samenwerking. We bevelen aan om per 2022 Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang ook formeel en financieel onderdeel te laten zijn van de Noordmidden-Drentse samenwerking en deze te formaliseren. Daarnaast bevelen we aan om te bezien of de huidige uitvoering van een deel van de centrumgemeentetaken door het Noordmidden-Drentse samenwerkingsverband gecompenseerd dient te worden door de centrumgemeente. Voor de continuïteit van het contract- en kwaliteitsmanagement en het perspectief vanaf 2022 is het wenselijk om de uitvoering ervan te laten bij de Noordmidden-Drentse samenwerking.

4 Spreek af dat iedere gemeente eind 2021 volgens het regisseursmodel werkt

Er is afgesproken om in de toegang volgens het regisseursmodel te werken. Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van deze afspraak. Zo lang niet alle gemeenten hier lokaal invulling aan geven, vormt dit een risico om de transformatiedoelen te behalen.

Spreek met elkaar af wanneer iedere gemeente volgens het regisseursmodel werkt. Hoewel lokale Toegangen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan, is in Noordmidden-Drents verband afgesproken dát er volgens het regisseursmodel wordt gewerkt. Het werken volgens het regisseursmodel is niet alleen een voorwaarde om goed uitvoering te kunnen geven aan het resultaatgericht werken, het is ook een voorwaarde voor de invulling van goed contractmanagement. Als het werken volgens het regisseursmodel goed wordt geïmplementeerd, levert dat een schat aan informatie op voor de contractmanagers. Daarmee kunnen de doelen die ten grondslag liggen aan het strategisch aanbesteden behaald worden.

Organiseer leer- en inspiratiesessies die bijdragen aan de betekenisgeving van het regisseursmodel. De invoering van resultaatgericht werken zou moeten maken dat het voor de inwoner duidelijk en eenvoudig is. Er is een ondersteuningsvraag en die vraag moet worden opgelost door een **resultaat** te bereiken. Het idee is vervolgens dat de aanbieder geprikkeld wordt een resultaat te leveren en niet geprikkeld wordt door het volume van de ondersteuning. Door een aanbieder te vragen een resultaat te behalen zal er ook regie gevoerd moeten worden door de gemeentelijke toegang. **Regievoeren** door het monitoren van de kwaliteit van de ondersteuning, het evalueren van de tevredenheid over de ondersteuning en het eventueel bijstellen van het resultatenplan.

Ontwikkel contractmanagement door

Onder contractmanagement verstaan we ook kwaliteitsmanagement en toezicht op rechtmatigheid.

In de Startnotitie Inkoop Jeugdwet en Wmo die door de vijf colleges zijn vastgesteld zijn verschillende inkoopkaders gesteld aan de inkoop. Met onderstaande kaders uit die notitie wordt al een voorzet gegeven om tot een visie op contractmanagement te komen:

- Prestatieafspraken worden opgenomen in het inkoopdocument, waarbij **contractmanagement stuurt** op behaalde resultaten;
- Meer regie op financiën door inzet van instrumenten waarbij **meer afstemming** is tussen inzet zorgaanbieder en bereikte resultaten;
- **Kwaliteit van zorg** aan de voorkant van de inkoop toetsen;
- We hanteren het **regisseursmodel** als één van de instrumenten om te sturen op kwaliteit en resultaat.

Om te kunnen voldoen aan de hierboven gestelde kaders zal er een verschuiving moeten ontstaan **van relatiemanager naar contractmanager**. In het samenwerkingsverband heeft de contractmanager in de afgelopen jaren steeds meer operationele taken gekregen en werd de contractmanager meer als relatiemanager ingezet dan als contractmanager.

Daarnaast moet de contractmanager zich meer op het **tactisch/strategisch contractmanagement** richten. Dit vraagt om professionals die met ‘haar op de tanden’ het gesprek aan kunnen gaan met een aanbieder. Ook waar het de afstemming tussen inzet van de aanbieder en het bereikte resultaat betreft. De contractmanager bewaakt de omzetafspraken en spreekt de aanbieder daar ook op aan.

Het aan de voorkant stellen van **kwaliteitseisen** aan de zorg, en die ook toetsen voordat een aanbieder een raamovereenkomst aan kan gaan, vraagt als vanzelf ook om blijvende toetsing aan die kwaliteitseisen. Het moet de aanbieders duidelijk zijn dat het samenwerkingsverband staat voor kwalitatief goede ondersteuning voor onze inwoners, en dat zorgkosten daadwerkelijk ten goede komen aan de ondersteuning van onze inwoners. Het moet de

aanbieders duidelijk worden dat het samenwerkingsverband staat voor wat wordt uitgedragen. Niet alleen high trust maar ook **high penalty**.

Uitvoering geven aan de nieuwe inkoopkaders vraagt om wezenlijk andere vaardigheden dan tot nu toe:

- Contractmanagers die op tactisch/strategisch niveau kunnen functioneren;
- Contract- en kwaliteitsmanagers met 'haar op de tanden' die het gesprek aan durven te gaan met aanbieders waar het transformatie, omzetafspraken en kwaliteit betreft;
- Medewerkers rechtmatigheid die fraude signalen kunnen onderzoeken.

Werk met stuurinformatie

Er zijn verschillende redenen waarom stuurinformatie in deze samenwerking van belang is. Op de eerste plaats omdat onderdeel van de inkoopstrategie een goede monitoring van de te behalen doelen noodzakelijk maakt. Bovendien is er, mede vanwege groeiende financiële druk bij gemeenten, behoefte aan meer zakelijke afspraken. Daarom is monitoring nodig:

- van beleidsdoelen;
- van transformatieafspraken met aanbieders;
- van budget.

Hiervoor is het enerzijds nodig dat er goede stuurinformatie beschikbaar komt in een dashboard. Anderzijds is het nodig om meer vanuit data gedreven werken uitvoering te geven aan de werkzaamheden.

Ontwikkel dashboard met stuurinformatie

Er is op dit moment onvoldoende stuurinformatie beschikbaar. De verschillende applicaties bij verschillende gemeenten maken het bovendien moeilijk om de juiste informatie te verkrijgen. Om de juiste stuurinformatie beschikbaar te hebben is een **Noordmidden-Drents dashboard** nodig dat:

- voor medewerkers eenvoudig toegankelijk en gebruiksvriendelijk is;
- wat betreft timing goed aansluit bij de Planning & Control cyclus van de gemeenten, inclusief verantwoording aan gemeentesecretarissen als opdrachtgevers en aan de gemeenteraad.

Alvorens tot de inrichting van het dashboard te komen, is een **evaluatie van het huidige instrumentarium** van monitoring wenselijk, waaronder de KWIZ-monitor en de gemeentelijke monitors.

Voer datagedreven werken in

Om daadwerkelijk te sturen, en zo invulling te geven aan de gekozen inkoopstrategie, is het onvoldoende om alleen de beschikking te hebben over stuurinformatie in een dashboard. Het vraagt ook verandering van werken van medewerkers die zich bezighouden met beleid, contractmanagement en kwaliteitsmanagement. Daarvoor is het nodig dat medewerkers op basis van beschikbare informatie beleid maken en gesprekken met aanbieders en toegang voeren.

4.2 Formaliseer samenwerkingsafspraken (belangen)

De inkoopsamenwerking in Noordmidden-Drenthe is een **omvangrijke en structurele samenwerking**. Zowel in financieel opzicht als het aantal inwoners dat wordt ondersteund is de samenwerking omvangrijk. De **financiële druk** leidt tot het gevaar dat individuele belangen groter worden. Ook in het belang van **vlotte besluitvorming** en het **voorkomen van financiële risico's** is het niet verwonderlijk dat er behoefte is aan het maken van **meer zakelijke afspraken**.

Om de samenwerkingsafspraken te formaliseren bevelen we aan om voor een gemeenschappelijke regeling zonder meer te kiezen, om een jaarlijkse begroting op te stellen waarbij de uitvoeringskosten verhoogd worden en om de mandatering te regelen.

Kies voor een gemeenschappelijke regeling zonder meer

De samenwerking was geformaliseerd met een afsprakenkader machtiging, een privaatrechtelijke constructie, die met de ingang van de nieuwe contracten niet meer van kracht is. Het is dus zaak om een nieuwe formele basis voor de samenwerking te vormen. Veel gemeenten worstelen met gemeenschappelijke regelingen. Zowel bestuurders als gemeentesecretarissen hebben in de interviews aangegeven een **zo licht mogelijke samenwerking** te willen organiseren.

We hebben de **juristen in Noordmidden-Drenthe** gevraagd ons te adviseren over de formalisering van de samenwerking. Het advies luidt om de samenwerking publiekrechtelijk te organiseren in de vorm van een Gemeenschappelijke regeling zonder meer, de lichtste publiekrechtelijke vorm van samenwerking.

Stel een jaarlijkse begroting op en verhoog de uitvoeringskosten

Om recht te doen aan de omvangrijke en structurele samenwerking is het advies om de samenwerking ook in financieel opzicht als samenwerkingsverband in te richten. Om de inrichting van het samenwerkingsverband te faciliteren is het wenselijk dat de **personele inzet onderdeel van de begroting** vormt en niet meer met gesloten beurs plaatsvindt.

Wat betreft de verdeelsleutel is het advies om voor de totale begroting een **eenduidige verdeelsleutel** aan te houden.

De **uitvoeringskosten** bedragen op dit moment € 1,9 miljoen. Dat is 2,5% van de totale financiële omvang van de inkoopsamenwerking. Om de samenwerking te professionaliseren en uitvoering te geven aan de adviezen in dit adviesrapport bevelen we aan om dit **op te hogen naar € 2,8 miljoen**, ofwel 3,7% van de totale kosten die in de inkoopsamenwerking omgaat. Dat is nog altijd 0,6% minder dan de gemiddelde uitvoeringskosten van regionale inkoopsamenwerkingen voor jeugd in Nederland.

De € 2,8 miljoen is benodigd voor:

- personele kosten: verhogen van € 1,3 naar 1,8 miljoen;
- uitvoeringskosten Jeugdhulpregio Drenthe: € 0,2 miljoen;
- overige kosten, zoals inrichting monitoring/dashboard, digitale werkomgeving, versterken communicatie en profilering, externe advisering en onvoorziene kosten: € 0,8 miljoen.

Het verhogen van de uitvoeringskosten **vermindert de ambtelijke drukte**. Het geeft ruimte om invulling te geven aan de hoge inhoudelijke ambitie die gesteld wordt. Bovendien wordt hiermee goed werkgeverschap beter gefaciliteerd.

Regel de mandatering

De leden van het contractteam zijn gemachtigd om handelingen te verrichten namens de gemeenten (deze machtigingen zijn vastgesteld door de vijf colleges). De kwaliteitsmanagers, die in opdracht van de colleges het onafhankelijk toezicht uitoefenen, zijn door de colleges aangewezen en beschikken daardoor over eigen bevoegdheden. Gelet op de machtigingen en aanwijsbesluiten zijn **contractmanagers** en **kwaliteitsmanagers bevoegd**, voor de in die besluiten genoemde taken, om te handelen en bijvoorbeeld brieven uit te doen.

De machtigingen en aanwijsbesluiten dienen **geactualiseerd** te worden en in overeenstemming gebracht met het nieuw te structureren samenwerkingsverband.

Daarbij dient niet alleen aandacht geschonken te worden aan de bevoegdheden van de contract- en kwaliteitsmanagers. Ook van de andere medewerkers dient bezien te worden

welke taken worden verricht voor het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe en waarvoor formeel geregeld moet worden dat die taken bevoegd worden verricht.

4.3 Heb plezier (relatie)

Er is **veel vertrouwen** binnen teams, maar er is **onvoldoende verbinding** tussen de teams en met alle medewerkers die aan de samenwerking verbonden zijn. Het hoge vertrouwen heeft een grote potentie die beter benut kan worden. Dat kan bijvoorbeeld door elkaar te inspireren, successen te vieren en de samenwerking te bespreken.

Inspireer elkaar

Regionale inspiratiesessies kunnen bijdragen aan onderlinge verbondenheid en plezier. Zo is transformatie primair een lokale aangelegenheid, maar kan het wel gestimuleerd worden door elkaar te inspireren. Op deze manier wordt elkaars kennis benut en kan gezamenlijk expertise ontwikkeld worden. Ook het organiseren van een **jaarlijkse samenwerkingsdag** voor iedereen kan bijdragen aan de onderlinge verbondenheid.

Vier de successen

Ook het **vieren en uitdragen van collectieve successen** kan een vorm zijn waarin plezier georganiseerd kan worden. Bijvoorbeeld door het benutten van succesvolle, landelijke pilots of het zoeken van positieve publiciteit.

Bespreek de samenwerking

Benut het wiel van samenwerken om jaarlijks stil te staan bij hoe de samenwerking verloopt. Zo kan dit adviesrapport over een jaar gebruikt worden om de **samenwerking te evalueren**, bijvoorbeeld op een jaarlijkse samenwerkingsdag. Dit geldt voor alle teams en betrokkenen, in het bijzonder voor de gemeentesecretarissen. Maak de manier waarop je samenwerkt bespreekbaar. Investeer ook in elkaar leren kennen en in werken áán je team in plaats van alleen te werken in je team.

4.4 Herstructureer het samenwerkingsverband (organisatie)

In dit deel doen we een concreet voorstel voor de inrichting van het samenwerkingsverband. Onderdeel daarvan vormen een heldere governance en besluitvorming, het reduceren van het aantal ambtelijke teams en tegelijk verhogen van de ambtelijke capaciteit en tot slot het verbinden van de regionale samenwerking met de lokale situatie.

In bijlage 15 is het organogram voor de nieuwe structuur weergegeven.

Zorg voor heldere governance en besluitvorming

Zowel de colleges van burgemeester en wethouders, de individuele portefeuillehouders, het Noordmidden-Drentse bestuurlijke overleg als de gemeentesecretarissen hebben ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de besluitvorming.

In deze structuur hebben de **adviesraden Wmo en/of Jeugd** nog geen plek. We bevelen aan hier aandacht aan te besteden en te bepalen wanneer en op welke wijze zij de mogelijkheid krijgen om hun advies te geven.

Gemeenteraden

Verantwoordelijk	• Kaderstellend en politieke besluitvorming. • Controlerend op inhoud en financiën.
Directe samenwerking met	• Eigen college • Eigen individuele portefeuillehouders Jeugd en Wmo

Colleges van burgemeester en wethouders

Verantwoordelijk	• Kaderstellende en politieke voorstellen doen. • Eindverantwoordelijk voor inhoud en financiën. • Verantwoordelijk voor de mandatering van portefeuillehouders Wmo en Jeugd om samen te werken in het samenwerkingsverband.
Directe samenwerking met	Eigen gemeentesecretaris / regiegroeplid

Individuele portefeuillehouders Jeugd en Wmo

Verantwoordelijk	Vanuit eigen college een gemandateerde verantwoordelijkheid voor inhoud, financiën en communicatie om (binnen de gestelde kaders van eigen college) besluiten te nemen in het bestuurlijk overleg van het samenwerkingsverband.
Directe samenwerking met	• Eigen college • Collega portefeuillehouders Jeugd en Wmo van andere gemeenten • Eigen gemeentesecretaris / regiegroeplid

Bestuurlijk overleg Noordmidden-Drenthe

Verantwoordelijk	• Voorbereidende politieke en kaderstellende besluitvorming. Daadwerkelijke besluitvorming vindt plaats in de colleges. • Bestuurlijk aanspreekpunt voor aanbieders.
Samenstelling	Alle portefeuillehouders Jeugd en Wmo van de vijf Noordmidden-Drentse gemeenten.
Vergaderfrequentie	3-4 keer per jaar
Directe samenwerking met	• Eigen college van burgemeester en wethouders • Eigen gemeentesecretaris / regiegroeplid • Programmamanager • Communicatieadviseur

Individuele gemeentesecretarissen

Verantwoordelijk	• Voorbereidend en opiniërend voor besluitvorming. • Vertegenwoordigen van de belangen van de eigen gemeente in de regiegroep. • Personele verantwoordelijkheid ambtenaren, zowel inzet als werkgeverschap.
Directe samenwerking met	• Eigen college • Eigen portefeuillehouders Wmo en Jeugd • Ambtenaren die in dienst zijn van eigen gemeente

Regiegroep

De regiegroep vervangt het huidige kernteam. De regiegroep is verantwoordelijk voor de prioritering van de taken van het samenwerkingsverband. De regiegroep heeft daarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering in het samenwerkingsverband en tegelijkertijd wordt door deze positionering van de regiegroep ook de lokale betrokkenheid verankerd.

Verantwoordelijk	• Opdrachtnemer van de door het bestuur vastgestelde kaders. • Opdrachtgever aan de programmamanager en ambtelijke teams. Eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de vastgestelde kaders in het samenwerkingsverband. • Eindverantwoordelijk voor het nakomen van afspraken die lokaal uitgevoerd moeten worden. • Voorbereidend en opiniërend voor besluitvorming. • Prioritering taken van het samenwerkingsverband. • Profielbeschrijvingen maken. • Personele invulling van het samenwerkingsverband. • Hoogste niveau in escalatiemodel.
Samenstelling	• Gemeentesecretarissen, eventueel te delegeren aan een manager of teamleider. • Programmamanager
Vergaderfrequentie	4-6 keer per jaar
Directe samenwerking met	• Eigen portefeuillehouders Jeugd en Wmo • Eigen college van burgemeester en wethouders • Programmamanager

Reduceer het aantal ambtelijke teams en verhoog de capaciteit

Op dit moment zijn er 50 ambtenaren gemiddeld 12 uur per week voor de Noordmidden-Drentse samenwerking aan het werk. De meesten doen dit werk ‘er bij’. Dit leidt tot veel ambtelijke drukte en inefficiënte inzet van medewerkers.

Met onderstaand voorstel voor de inrichting van het samenwerkingsverband komt de totale ambtelijke capaciteit uit op **25 medewerkers** met ieder gemiddeld bijna 32 uur per week. Het gaat afgerond om 22 fte x € 80.000 euro = **€ 1,8 miljoen**. Dit is de **minimale inzet** aan ambtelijke capaciteit die nodig is om de hoge ambities te realiseren. Het samenwerkingsverband wordt kleiner en daarmee krachtiger. De inrichting van de **ambtelijke organisatie** gaat ervan uit:

- dat medewerkers die voor de Noordmidden-Drentse samenwerking werkzaam zijn, dat voor de **volledige omvang van hun contract** (uitgezonderd de juridisch adviseur) doen;
- dat ieder van hen de **belangen van alle vijf gemeenten behartigt**.

Programmamanager

Het voorstel is om in plaats van een procesmanager een programmamanager aan te stellen. De inzet van deze programmamanager zou moeten worden uitgebreid van 0,6 fte naar 0,9 fte. Deze verzwaring is nodig om uitvoering en sturing te geven aan alle adviezen die in dit rapport worden gedaan.

Doel	• Opdrachtnemer van de door de regiegroep gegeven opdracht. • Opstellen van een meerjarenplan (inclusief het bepalen van de scope en reikwijdte van de transformatieopgave) en uitwerking in jaarplannen. • Verantwoordelijk voor een goede samenwerking in het samenwerkingsverband. • Beheert de uitgaven van het samenwerkingsverband in samenspraak met de regiegroep.
Inzet	32 uur per week
Directe samenwerking met	• Regiegroep • Bestuurlijk overleg Noordmidden-Drenthe • Alle ambtelijke teams

Afstemmingsoverleg

Het afstemmingsoverleg vervangt het huidige ‘voorzittersoverleg’ en faciliteert de verbinding tussen alle teams in het samenwerkingsverband.

Doel	• Gezamenlijk verantwoordelijk voor de resultaten van het samenwerkingsverband zoals tot uiting komt in het meerjarenplan. • Afstemming tussen de verschillende teams. • Voorbereiden van regiegroep en bestuurlijk overleg.
Samenstelling	• Programmamanager • Regisseur Inkoop • Regisseur Jeugd • Regisseur Wmo • Regisseur Bedrijfsvoering • Communicatieadviseur
Vergaderfrequentie	Wekelijks
Directe samenwerking met	• Bestuurlijk overleg Noordmidden-Drenthe • Regiegroep • Alle ambtelijke teams

Team Inkoop

Er is een lichte uitbreiding van dit team nodig vanwege de hoge inhoudelijke ambitie die vraagt om het doorontwikkelen van het contractmanagement. De contractmanagers zijn op dit moment te veel belast met uitvoerende taken. Daarom wordt het voorstel gedaan om één contractbeheerder extra toe te voegen aan dit team, waarmee de contractmanagers meer ontlast worden van deze uitvoerende taken en zij zich meer kunnen richten op het tactisch/strategisch contractmanagement. Daarnaast bestaat op dit moment geen medewerker handhaving. Deze functie zal toegevoegd moeten worden.

Doel / opdracht	Uitvoering geven aan afgesproken strategisch inkoopbeleid, waaronder:
	• Verantwoordelijk voor het uitvoeren van inkoop voor Jeugd en Wmo, inclusief in de Jeugdhulpregio Drenthe.
	• Doorontwikkeling contractmanagement, inclusief kwaliteitsmanagement, toezicht op rechtmatigheid en handhaving.
	• Datagedreven werken: sturen op basis van monitoringsinformatie.
	• Contractbeheer, waaronder:
	  ○ Opstellen individuele contracten;
	  ○ Beheer applicatie contractbeheer (Mochadocs)
	  ○ Beheer applicatie de Verwijzingswijzer
	  ○ Beantwoordt vragen van aanbieders over berichtenverkeer en vraagt jaarrekeningen op.
	• Invulling geven aan Kenniscentrum Toegang:
	  ○ Afstemming met Teamleiders Toegang
	  ○ Organiseren van leer- en inspiratiesessies voor.

Samenstelling	• Regisseur inkoop (32 uur) • 5 contractmanagers (32-36 uur) • 2 contractbeheerders (36 uur) • 4 kwaliteitsmanagers (24-36 uur) • 1-2 medewerkers rechtmatigheid (24-36 uur) • 1 medewerker handhaving (32-36 uur)
Vergaderfrequentie	Wekelijks
Directe samenwerking met	• Samenwerkingsverbanden Jeugdhulpregio Drenthe en centrumregio BW/MO • Kenniscentrum Toegang (over uitvoering transformatieplannen) • Team Monitoring (voor stuurinformatie) • Team Beleid

Team Beleid

Het voorstel is om het Team Beleid te reduceren van 10 naar 5 personen, maar wel fors te vergroten in omvang van 0,8 fte naar 4,6 fte. De beleidsverantwoordelijkheid voor de ingekochte ondersteuning ter waarde van € 76,8 miljoen, waarmee bijna 11.000 inwoners worden ondersteund en/of behandeld, vraagt om deze uitbreiding. Zeker gezien de sterk inhoudelijk gedreven ambitie waarin gekozen is voor strategische aanbestedingen vanuit inhoudelijke opgaven.

- Met de huidige strategische aanbestedingen is het noodzakelijk om in een continu proces te monitoren of de in de specifieke aanbestedingen gestelde beleidsdoelen al dan niet worden behaald. Dit is een trendbreuk met de manier waarop tot nog toe werd ingekocht.
- Bovendien vraagt het strategisch aanbesteden ook meer verbinding tussen het Team Inkoop, het Team Beleid en de Toegangen. Die verbinding wordt vormgegeven middels de zogenaamde kenniscentra die hierna worden toegelicht.
- Er liggen verschillende beleidsvraagstukken die al langere tijd om inzet vragen, zoals de inrichting van een innovatiefonds, beoordelen en begeleiden van transformatieplannen van aanbieders en beleid om in de uitvoering volgens het regisseursmodel te werken.
- Tot slot, hoewel niet het minst belangrijke, is het noodzakelijk om beleidscapaciteit beschikbaar te hebben om de samenwerking in de Jeugdhulpregio Drenthe te verbeteren en vraagt de decentralisatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de komende jaren de nodige inzet.

Kortom: de huidige capaciteit is zwaar ondermaats en vraagt om beleidsadviseurs die hier hun volle aandacht op kunnen richten.

Doel / opdracht	Inhoudelijk verantwoordelijk voor de Noordmidden-Drentse beleidskaders (ontwikkelen en bewaken), waaronder: • Voorstel voor rol adviesraden Wmo/Jeugd in de samenwerking. • Monitoren van de strategische inzet van de ingekochte ondersteuning. • Wanneer nodig herijken van beleidskaders / bepalen wanneer opnieuw aanbesteed moet worden. • Beleid op resultaatgericht werken t.b.v. uitvoering regisseursmodel. • Samenwerking in Jeugdhulpregio Drenthe. • Samenwerking in centrumregio Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. • Transformatieplannen aanbieders beoordelen en transformaties begeleiden. • Innovatiefonds inrichten.

	• Datagedreven werken: sturen op basis van monitoringsinformatie.
	• Invulling geven aan Kenniscentrum Toegang & Beleid:
	  ○ Afstemming met Teamleiders Toegang
	  ○ Leer- en inspiratiesessies voor Toegangsmedewerkers organiseren

Samenstelling	• Regisseur Jeugd (32 uur) • Regisseur Wmo (32 uur) • Beleidsadviseur Jeugd (24-36 uur) • Beleidsadviseur Wmo (24-36 uur) • Beleidsadviseur BW/MO (24-36 uur)
Vergaderfrequentie	Wekelijks
Directe samenwerking met	• Samenwerkingsverbanden Jeugdhulpregio Drenthe en centrumregio Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang • Team Inkoop • Team Monitoring • Team Bedrijfsvoering • Kenniscentrum Toegang • Kenniscentrum Beleid

Team Bedrijfsvoering

Het voorstel is om in het Team Bedrijfsvoering een aantal expertises samen te laten komen, het aantal personen fors te reduceren (van 20 naar 3) en de omvang flink uit te breiden. Op dit moment wordt er slechts 0,2 fte aan financieel adviseurs ingezet, verdeeld over 5 personen. Gezien de toenemende druk op de gemeentelijke financiën is het noodzakelijk dit op te hogen naar zo'n 0,8 fte en dit onder te brengen bij 1 persoon. Op dit moment zijn 7 juridisch adviseurs voor 0,1 fte beschikbaar. Voorgesteld wordt om 1 juridisch adviseur bijna 0,2 fte beschikbaar te hebben. Voorgesteld wordt de inzet van een informatiemanager te verhogen van 0,4 fte naar 0,8 fte en deze functie bij 1 persoon te beleggen in plaats van bij 8 personen.

Doel / opdracht	• Formaliseren van samenwerkingsafspraken. • Regelen van de mandatering. • Verantwoordelijk voor het binnen het gestelde budget blijven van de uitgaven, w.o. het opstellen van de jaarlijkse begroting van het samenwerkingsverband en het in kaart brengen en adviseren over de (financiële) gevolgen van keuzes en beslissingen. • Beoordelen van jaarrekeningen van aanbieders.

	• Een voorstel doen voor een eenduidige financiële verdeelsleutel voor de onderlinge kostenverdeling.
	• Stuurinformatie beschikbaar stellen voor monitoring:
	  ○ van beleidsdoelen (ondersteuningsbehoefte);
	  ○ van transformatieafspraken met aanbieders;
	  ○ van budget.
	• Hiervoor een dashboard ontwikkelen.
	• Actualiseren en implementeren berichtenverkeer.
	• Zorgdragen voor administratieprotocol en declaratiekalender.
	• (Nieuwe) aanbieders ondersteunen bij inrichting administratieproces en berichtenverkeer.

Samenstelling	• 1 financieel adviseur, tevens de regisseur Bedrijfsvoering (24-36 uur) • 1 informatiemanager (24-36 uur) • 1 juridisch adviseur (4-8 uur) • Business Intelligence- / dataspecialisten (tijdelijke opdracht om dashboard te ontwikkelen)
Vergaderfrequentie	Wekelijks
Directe samenwerking met	• Team Inkoop • Team Beleid • Kenniscentrum Bedrijfsvoering

Team Communicatie & Netwerk

Op dit moment wordt er extern een communicatieadviseur voor 0,2 fte ingezet. Voorgesteld wordt om de inzet van een communicatieadviseur op te hogen naar 0,5 fte. Dat is nodig om als samenwerkingsverband steviger naar buiten te communiceren en daarmee ook een stevigere positie richting aanbieders te claimen. Daarnaast wordt voor de onderlinge verbinding tussen de gemeenten voorgesteld om per gemeente een community coach voor 0,1 fte in te zetten.

Doel	• De communicatieadviseur:
	  ○ ontwikkelen van huisstijl en logo;
	  ○ draagt zorg voor advisering aan bestuurders en de daaruit voortvloeiende externe berichtgeving;
	  ○ draagt zorg voor de website;
	  ○ draagt zorg voor een digitale werkomgeving t.b.v. snelle communicatie en één centrale plek om informatie met elkaar te delen;
	  ○ verzamelt de verhalen van de Community Coaches en werkt deze uit;

	○ draagt zorg en geeft vorm aan het vieren en uitdragen van successen. • De community coaches zijn: ○ verantwoordelijk voor het delen van de informatie uit zijn/haar gemeente. Dit omvat alle zakelijke, maar kan soms ook persoonlijke informatie zijn. De community coach is de 'journalist' van de gemeente; ○ de oliemannetjes/vrouwtjes tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten; ○ idealiter medewerkers die voor het samenwerkingsverband werkzaam zijn en dit als extra taak hebben.
Samenstelling	• Communicatieadviseur (16-24 uur) • 5 community coaches, 1 per gemeente (3 uur)
Vergaderfrequentie	Maandelijks
Directe samenwerking met	Alle betrokkenen

Team Ondersteuning

Op dit moment is er een secretarieel-administratief medewerker voor 1 fte beschikbaar die gekoppeld is aan het contractteam en een secretariaatsmedewerker voor 0,2 fte die voor de programmamanager beschikbaar is. Voorgesteld wordt om 2 medewerkers te behouden, de formatie iets te verruimen naar 1,6 fte waarmee hun inzet verbreed kan worden naar alle ambtelijke teams.

Doel	Secretariële en administratieve ondersteuning van de programmamanager en alle ambtelijke teams: • programmaondersteuning van inkoop, beleid en bedrijfsvoering; • plant gesprekken en vergaderingen en voert agendabeheer; • maakt agenda's en verslagen/actielijsten; • houdt lijsten incidenten- en calamiteitenmeldingen bij; • redigeert en archiveert uitgaande brieven, memo's en collegevoorstellen.
Samenstelling	• Programmasecretaris (32-36 uur) • Secretariaatsmedewerker (20-28 uur)
Vergaderfrequentie	Wekelijks
Directe samenwerking met	• Programmamanager • Alle ambtelijke teams

Verbind de regionale samenwerking aan lokale situatie

Voor een goede verbinding tussen de lokale, gemeentelijke situatie en de regionale, Noordmidden-Drentse samenwerking is het onontbeerlijk om elkaar regelmatig te treffen. Informatie moet actief worden opgehaald en gedeeld. De strategische aanbesteding vraagt om een meer cyclische vorm van samenwerking. Daarmee moeten uitwisseling met de lokale beleidsadviseurs, bedrijfsvoeringen en Toegangen gevoerd worden voordat er nieuwe wegen worden ingeslagen.

Soms zullen er afspraken gemaakt moet worden, soms is het nodig elkaar te inspireren en soms is elkaar informeren voldoende. Kenniscentra voor Toegang, Beleid en Bedrijfsvoering moeten bijdragen aan een betere verbinding tussen de regionale samenwerking en de lokale situatie.

Kenniscentrum Toegang

De verbinding tussen de toegangen en de regionale inkoop en beleidsvorming heeft de afgelopen jaren te weinig aandacht gehad. De teamleiders Toegang moeten meer in positie komen. Het kenniscentrum Toegang is daartoe een middel.

Doel	Kennis en ervaringen ophalen en brengen naar de Toegangen. • Leer- en inspiratiesessies voor toegangsmedewerkers, te organiseren door Team Beleid, Team Inkoop of door Teamleiders Toegang. • Regisseursmodel uitvoeren.
Samenstelling en vergaderfrequentie	• Teamleiders Toegang onderling: elke drie weken • Teamleiders Toegang en Team Inkoop: elke drie weken • Teamleiders Toegang en Team Beleid: elke drie weken • Leer en inspiratiesessies voor toegangsmedewerkers: 6 keer per jaar

Kenniscentrum Beleid

Doel	• Actief ophalen en delen van lokale en Noordmidden-Drentse beleidsontwikkelingen.
Samenstelling	• Lokale en Noordmidden-Drentse beleidsadviseurs Jeugd • Lokale en Noordmidden-Drentse beleidsadviseurs Wmo • Lokale en Noordmidden-Drentse beleidsadviseurs Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang
Vergaderfrequentie	Eén keer per kwartaal, wanneer nodig tussentijds extra.

Kenniscentrum Bedrijfsvoering

Doel	• Actief ophalen en delen van informatie over lokale en Noordmidden-Drentse ontwikkelingen.
Samenstelling en vergaderfrequentie	• Lokale en Noordmidden-Drentse financieel adviseurs: eens per kwartaal • Lokale en Noordmidden-Drentse juridisch adviseurs: eens per kwartaal • Lokale en Noordmidden-Drentse informatiemanagers: eens per kwartaal

4.5 Verduidelijk ieders rollen en taken (proces)

In deze laatste aanbeveling een voorstel om ieders rollen en taken te verduidelijken. Onderdeel daarvan vormen het verbeteren van het werkgeverschap, communiceren vanuit het samenwerkingsverband en zorgdragen voor een digitale werkomgeving.

Verbeter het werkgeverschap

Stel **profielbeschrijvingen** op voor alle profielen die in het samenwerkingsverband nodig zijn. Dit maakt helder wie welke taak, rol en verantwoordelijkheid heeft.

Ga met de medewerkers die op dit moment een **bestaande functie** vervullen een **beoordelingstraject** in om te bepalen of zij de juiste persoon op de juiste plek zijn. Dit geldt voor de volgende functies:

- Contractmanagers (6x)
- Contractbeheerder (1x)
- Kwaliteitsmanagers (4x)
- Medewerker rechtmatigheid
- Secretariaatsmedewerkers (2x)

Richt voor **nieuwe functies een sollicitatieprocedure** in en stel vacatures open. Dit geldt voor de volgende functies:

- Programmamanager
- Regisseur Inkoop
- Regisseur Jeugd
- Regisseur Wmo

- Regisseur Bedrijfsvoering, tevens financieel adviseur
- Programmasecretaris
- Beleidsadviseur Jeugd
- Beleidsadviseur Wmo
- Beleidsadviseur BW/MO
- Informatiemanager
- Juridisch adviseur
- Communicatieadviseur
- Contractbeheerder (1x)
- Medewerker handhaving

Tot slot is het aan iedere gemeente afzonderlijk om de volgende functies in te vullen:

- Regiegroeplid
- Community coach

Naast de ambtelijke vacatures volgt hier een voorstel voor de invulling van de rol als **bestuurlijk aanspreekpunt voor aanbieders**:

- Er zijn afspraken gemaakt over welke bestuurder aanspreekpunt is voor de top 10 grote aanbieders en voor de bovenregionale Jeugd-aanbieders;
- Alle andere aanbieders worden in categorieën verdeeld over de betrokken portefeuillehouders;
- Met de top tien van grote aanbieders vindt minimaal eens per jaar een bestuurlijk gesprek plaats;
- Als voor bovenregionale Jeugd-aanbieders een bestuurlijke tafel bestaat schuift de verantwoordelijk bestuurder hier namens Noordmidden-Drenthe bij aan;
- Als er bij de aanbieder iets aan de hand is en de mogelijkheden van de contractmanager hebben niet geleid tot het gewenste resultaat, dan wordt opgeschaald naar de verantwoordelijk bestuurder.

Communiceer als samenwerkingsverband

Ontwikkel een eigen **logo en huisstijl**, van waaruit het samenwerkingsverband kan communiceren. Dit verbindt, maakt trots en versterkt de positie naar aanbieders.

Upgrade de **website**, zodat aanbieders altijd de juiste informatie tot hun beschikking hebben.

Draag zorg voor een digitale werkomgeving

Een **digitale werkomgeving** ten behoeve van het samenwerkingsverband is nodig om:

- samen te werken aan documenten;
- iedereen over dezelfde informatie te kunnen laten beschikken, zoals stuurinformatie, beleidsinformatie en financiële informatie;
- meer verbinding te creëren door een plek waar het laatste nieuws gedeeld wordt, en een smoelenboek waarin duidelijk wordt wie waarvan is.

BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDEN

Onderstaand een overzicht van alle personen die we hebben geïnterviewd. Het is helaas niet gelukt om met iedereen, die een bijdrage levert aan de samenwerking, te spreken. Er zijn ook personen met wie we meerdere malen hebben gesproken, omdat ze zitting hebben in verschillende teams.

Bestuurders

Dennis Bouwman, Co Lambert, Harmke Vlieg, Erjen Derks, Kirsten Ipema, Jeroen Westendorp, Oetra Gopal

Secretarissen

Theo Dijkstra, Mike Hacking, Johannes van Nieukerken, Marinus van der Wal, Marleen Tent

Kernteam

Bert Meedendorp, Dialla Akop, Harriët Gerrits, Greta Hoving, Tineke Veldhuis

Voorzittersoverleg

Janet Dekker, Anneke van der Geest, Jeroen Brouwer, Ina Roelfsema, Dolf Vossen, Bernie Beikes

Trekkers inkoop

Jeroen Brouwer, Janneke de Vries, Rita Overdiep, Reinier Meints, Himke Smit, Hans Schoonbeek, Arjen Vonk, Janet Dekker

Beleidsoverleg

Janet Dekker, Ruth van Hoegee, Peter Oldejans, Rita Overdiep, Huub Pijs, Lisa Stormezand, Petra Vening, Bernie Beikes, Veerle Brinkgreve, Mariëlle van der Veen, Hanneke Eisses

Communicatie

Else Neef

Contractteam

Dolf Vossen, Ype Elzinga, Heine Brons, Diana van der Sloot, Marco Korf, Arjen Vonk, Ellen Grootjans, Hennie Kunstman

Coronateam

Anneke van der Geest, Heine Brons, Jaap Gernaat, Minke Oenema, Monique Otten

Financials

Siemen Duursema, Rolf Bloem, Joop Rozendal, Marijke Hofstra

Hulpmiddelen

Marco Korf, Ype Elzinga, Henri Mors, Petra Vening

Implementatie aanbesteding

Dolf Vossen, Carina Heersema, Gert de Boer, Geja van Gunst

Informatiemanagers

Bas Bronkema, Samit Ozer, Himke Smit, Aleksandra Dybal, Gert de Boer, Gea Bosma, Nadine Stok

Inkoopteam

Reinier Meints, Marjolein Buitenwerf, Karin Speelman, Hans Schoonbeek, Liesbeth Staal, Maurice Bathoorn

Juridische zaken

Tamara Goeting, Dana Seidl, Martine Gabry, Gera Douma, Tjepko Bruining, José Buiter

Kwaliteitsteam

Jeroen Brouwer, Miranda Hazeveld, Lorette Bonnema

Monitoring team

Bernie Beikes, Bas Bronkema

Teamleiders toegang

Sara Boxem, Jaccoline Caprino, Jonathan van den Akker, Judith Otte, Geja van Gunst

Toegang

Geja van Gunst, Jessica Dee Hebels, Dorothee Brouwer, Frederiek Naber, Gretha Boelman, Carsten Voerman, Christien Langeler

Toezicht op rechtmatigheid

Marleen Wielaert-Bliek, Tamara Goeting, Huub Pijs

Individuen

Jeroen Brouwer, Sara Boxem, Anneke van der Geest, Ina Roelfsema

Buiten de Noordmidden-Drentse regio

Jeugdhulpregio Zuid → Eveline Kampman

RIGG → Hemmala Sheerbahadoersing en Andrea Bergsma

Netwerkorganisatie Hulp in regio Alkmaar → Margriet Zondervan

BIJLAGE 2 RESULTATEN GROEPSINTERVIEWS AMBTELIJKE TEAMS

De meeste teams hebben zichzelf gescoord op de vijf indicatoren van het wiel van samenwerking. De scores die zij zichzelf hebben gegeven zeggen niet alleen iets over de mate waarin zij binnen het team in staat zijn vorm te geven aan de samenwerking. Het is vooral zinvol de scores te zien in het licht van de **positie die ieder team binnen de gehele Noordmidden-Drentse samenwerking** heeft. De mate waarin teams succesvol dan wel zoekend zijn is dan ook veelzeggend over de positie die hun taak in de samenwerking heeft.

<table>
<tr><td colspan="2">

Kernteam

“Ik heb geen idee wat de rol van het kernteam is.”
“Er moet een ambtelijke structuur komen die meer recht doet aan de samenwerking.”

</td></tr>
<tr><td>Dit team heeft zichzelf niet gescoord. Het gesprek richtte zich primair op welke rol het kernteam heeft.</td><td>

- Het is voor het team niet duidelijk wanneer het kernteam tot één standpunt moet komen. Ook is voor het team niet duidelijk wanneer aan wie gecommuniceerd moet worden.
- Het is onduidelijk wanneer een besluit gemaakt wordt door het kernteam en wanneer door gemeentesecretarissen.
- Het team heeft een gedeeld beeld bij de opgave om de formatie van medewerkers te regelen, maar kaders daarvoor ontbreken.

</td></tr>
<tr><td colspan="2">

Voorzittersoverleg

“Ik mis commitment en energie.”

</td></tr>
<tr><td>Dit team heeft zichzelf niet gescoord. Er is weinig over het voorzittersoverleg als team gesproken maar, wel over de zorgen over de samenwerking in brede zin.
Er was tijdens het interview geen sprake van een groeps*gesprek*. De context waarin dit team werkt is chaotisch, waardoor samenwerking binnen dit team op dit moment bijna onmogelijk lijkt.</td><td>

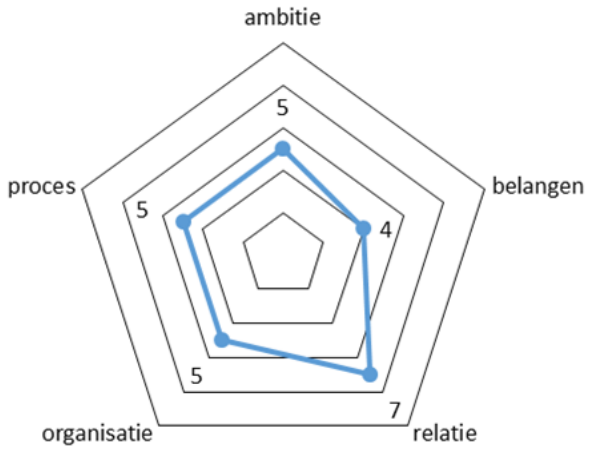
- Dit team mist een langer termijnplan. Samenhang ontbreekt. Het is niet altijd duidelijk wat lokaal en wat regionaal op te pakken. De werkdruk wordt als hoog ervaren. Bestuurlijke overleggen zijn altijd goed voorbereid.
- Er zijn verschillende meningen over de vraag of alle 5 gemeenten in dit team vertegenwoordigd moeten worden.
- Er is goede wil. Men weet elkaar te vinden. Hulpvaardigheid is groot.
- Het overzicht over wat waar gebeurt ontbreekt. Feiten en cijfers missen, er wordt veel vanuit signalen gewerkt.
- Het is moeilijk om teams bemenst te krijgen, dat levert een energielek op. Men voelt zicht

</td></tr>
</table>

	onvoldoende gefaciliteerd. De rol van gemeentesecretarissen is niet helder.

Beleidsoverleg

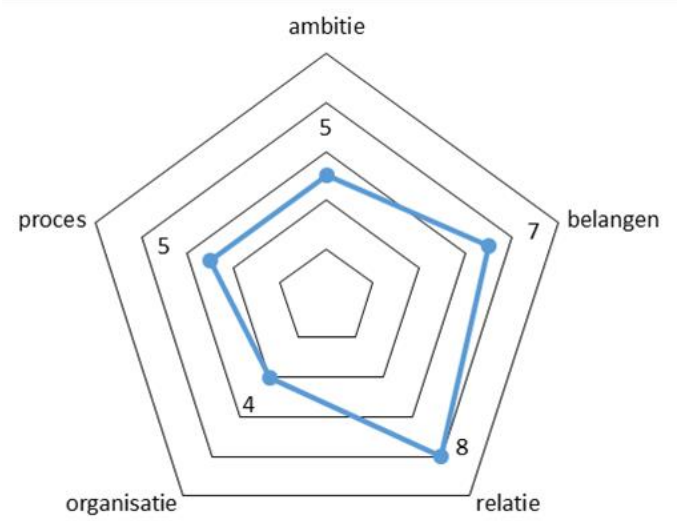
"We laten ons leiden door de waan van de dag."



- Er wordt een werkagenda met tijdlijn gemist. Lokale, politiek-bestuurlijke keuzes verhouden zich soms moeilijk tot een gezamenlijke visie naar aanbieders.
- Het is onduidelijk wie waarvan is. Niet iedereen voelt zich goed aangehaakt.
- Er is onderling vertrouwen, betrokkenheid en bereidheid om samen te werken. Het team wenst vaker over de samenwerking te spreken. Verbinding met andere teams wordt gemist.
- Er is te weinig tijd voor het werk dat er ligt. Veel losse vragen blijven liggen. Meer proactiviteit nodig. Inzet op beleidsvragen rond jeugd en inkoop verlopen goed.
- Het zijn vaak dezelfde mensen die de kar trekken. Dat hangt af van hoeveel ruimte iedere gemeente heeft/geeft. Voorstel om een paar mensen meer tijd te geven.

Financials

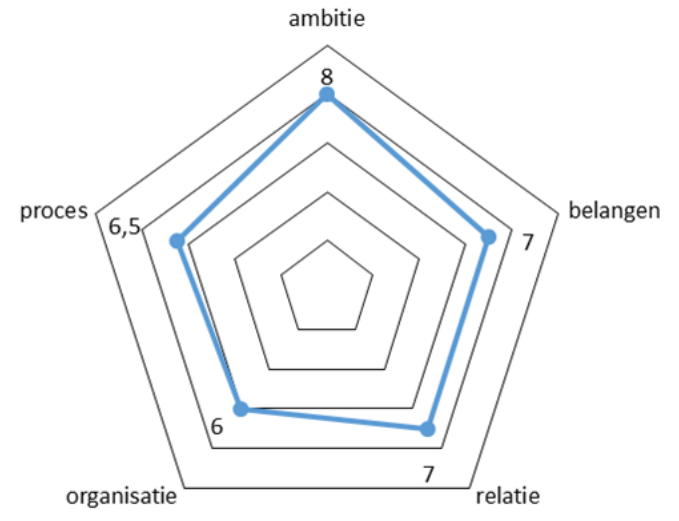
"Vlieg de inkoopsamenwerking niet aan als een project, het is een structurele taak."



- Met het vertrek van Michel Wolf en daarna Stefan Hasselman is het team elkaar kwijtgeraakt.
- Er wordt aangegeven dat de huidige vrijblijvendheid van de samenwerking maakt dat er onvoldoende data beschikbaar is waarmee de contractmanagers aan het werk kunnen.
- Er is vertrouwen, er is lol, er is een klik.
- De organisatorische kant wordt ervaren als een zorgenkindje. De samenwerking wordt geschetst als los zand en te veel steunend op ieders eigen intrinsieke motivatie.
- Er gaat heel veel geld om in de inkoopsamenwerking, dat vraagt om het structureel beleggen van taken.

Trekkers inkoop

"In samenwerking moet je kunnen vertrouwen en loslaten, dat is niet altijd makkelijk."

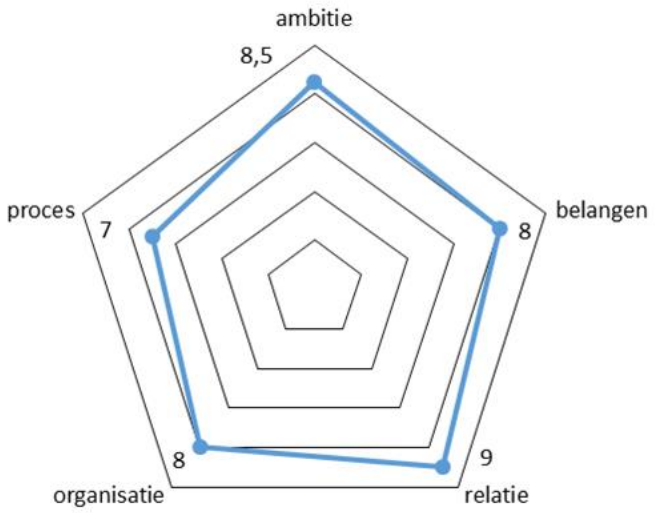


- Er is gewerkt met een heel heldere ambitie zoals vastgelegd in de startnotitie.
- Zowel de verschillende functies als de verschillende gemeenten keken kritisch mee of hun belangen wel vertegenwoordigd werden. Tot aan de zomer van 2019 is er veel gedeeld, daarna werd het teamverband onder tijdsdruk wat losser en minder. Het is niet als makkelijk ervaren om in samenwerking te blijven vertrouwen op ieders inbreng en los te laten.
- De samenwerking in het team is, ondanks dat het een hele put werk was, wel als leuk ervaren. Zo werd de euforie van het winnen van de rechtszaak expliciet aangehaald.
- Het bleek niet voor iedereen duidelijk wie nu waarvan was. Hygiëne in afspraken liet ook zeker te wensen over, mede door tijdgebrek. Deelname aan de werkgroep moest 'erbij' gedaan worden. De taak voor de procesmanager was veel te groot en behelsde zowel proces als inhoud. Als

	ontwikkelpunt wordt aangegeven dat er een groot verschil wordt ervaren tussen het organisatievermogen en draagvlak dat je nodig hebt van de rest van de organisatie. • Door 18 aanbestedingen te organiseren kan er nu ingezoomd worden op de verschillende aanbestedingen, en deze in de toekomst uitsmeren over de tijd. Het was een complex proces, en tijdens het proces werd nog gepionierd omdat er dingen gedaan worden die nog niet eerder waren gedaan.

Inkopers

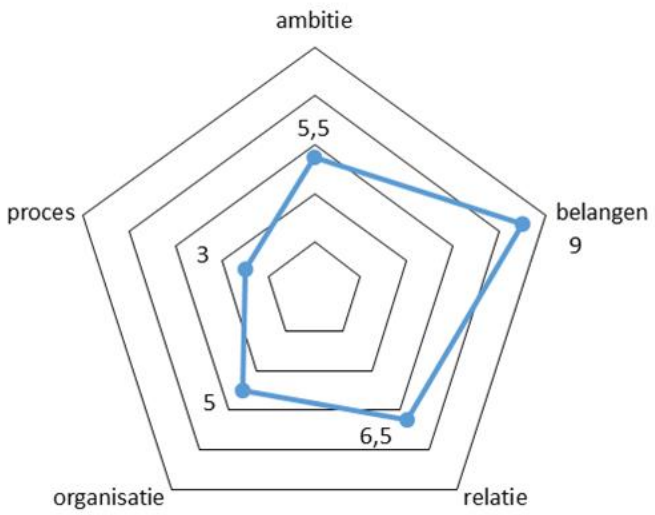
"Zit ik er nu als inkoopadviseur of als belangenbehartiger van een specifieke gemeente?"



- Ambitie is helder voor ons allemaal. We staan er wel!
- Binnen ons team gaat het goed. Door wijze van samenwerking (inkoop STAA) is het soms lastig om je rol te bepalen, wiens belangen moet ik behartigen?
- Het team heeft blind vertrouwen in elkaar.
- De afstemming tussen de verschillende teams wordt als moeizaam ervaren. Voorstel om zorg te dragen voor een escalatiemodel.
- In het begin van het aanbestedingsproces liep het proces nog goed. Naarmate proces vorderde, werd de communicatie in het team inkopers minder. En werd er ook minder proactief gehandeld in het inkoopproces. Voorgesteld wordt het inkoopproces een meer structureel onderdeel te laten zijn van de samenwerking. De 18 aanbestedingen maken het mogelijk om telkens een andere aanbesteding in de markt te zetten.

Juristen

"We worden als lastig ervaren."



- De juristen voelen zich geen team in de inkoopsamenwerking.
- De juridische knelpunten zijn voor alle gemeenten gelijk.
- De juristen zijn op zoek naar de ruimte om daadwerkelijk contact met elkaar te leggen. De wil en openheid daartoe is er wel.
- We worden te laat betrokken.

Contractteam

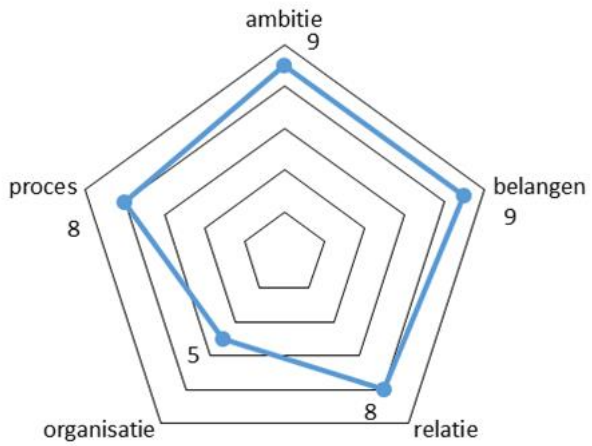
"We worden gezien als hart van de samenwerking en dus wordt alles bij ons neergelegd."

Het contractteam heeft zichzelf niet gescoord. Er hebben twee interviews plaatsgevonden.

- Er wordt geconstateerd dat de contractmanagers zich voornamelijk bezighouden met vragen uit de toegang en met het sluiten van individuele overeenkomsten. Er wordt in het hier en nu gewerkt.
- Contractmanagers hebben behoefte om duidelijker te hebben waar ze van zijn.
- Er is een gezamenlijk belang, maar er zijn ook gemeentelijke belangen, de contractmanagers ervaren dat als een telkens terugkerende zoektocht.
- Er is onderling weinig contact.
- De wisselwerking met ander teams ontbreekt. Niemand voelt zich eigenaar van een probleem en dus blijft het liggen.

Kwaliteitsteam

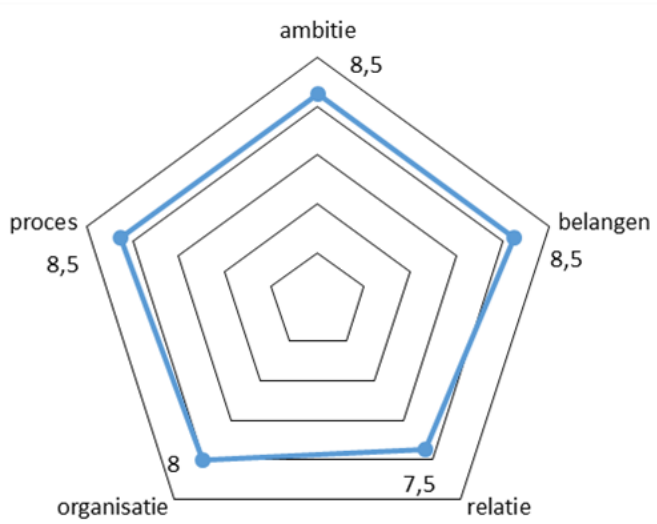
"Soms heeft een gemeente een belang om een zorgaanbieder te wippen, en dan worden wij daarvoor ingezet."



- Het team is zich zeer bewust van haar taak.
- De inbedding van het team in de organisatie wordt als onvoldoende ervaren. De onafhankelijke rol maakt dat de belangen van ieders 'moeder'-gemeente niet vertegenwoordigd kunnen worden.
- De relaties in het team worden als goed ervaren, de verbinding met de rest van de samenwerking als onvoldoende.
- De SAMENwerking in Noordmidden-Drenthe wordt gemist. Met wie werken we nu eigenlijk samen in deze samenwerking?
- De processen behoeven verdere ontwikkeling.

Toezicht op rechtmatigheid

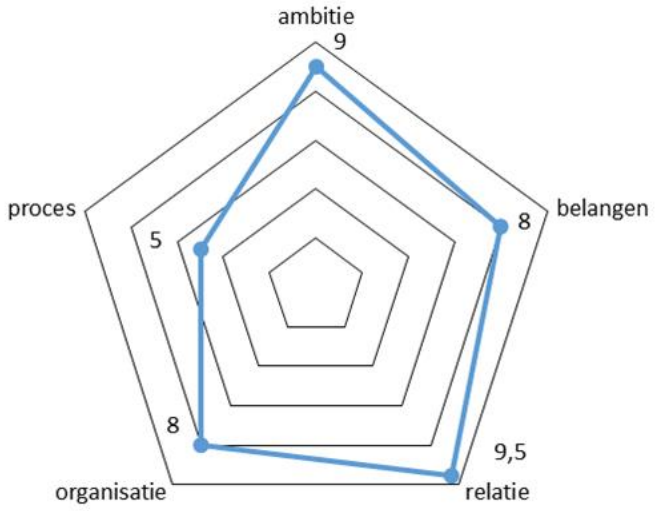
"We zijn een projectgroep, geen team."



- Er is een zorgvuldig voortraject doorlopen door visie op te halen bij de 5 gemeenten. Sprake van een hoge ambitie en grote mate van gedrevenheid.
- Het gezamenlijk belang van het toezicht op rechtmatigheid wordt als vanzelfsprekend geacht omdat er samen wordt ingekocht in Noordmidden-Drenthe verband.
- De onderlinge relaties in het team zijn vooral functioneel.
- De medewerker rechtmatigheid moet gepositioneerd worden in het kwaliteitsteam van Noordmidden-Drenthe. De deelnemers aan het team toezicht op rechtmatigheid dragen er zorg voor dat iedereen in de eigen organisatie de boel op gang kan brengen.
- Het team probeert iedereen mee te nemen, maar randvoorwaarde is wel dat iedere gemeente het binnenshuis ook op orde moet hebben.

Informatiemanagers

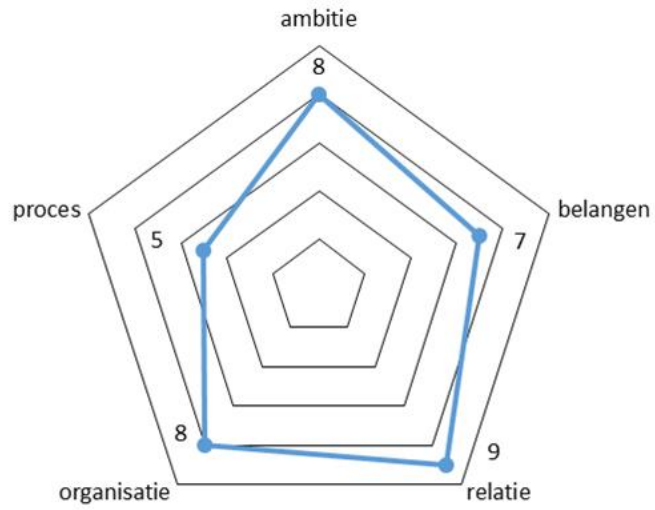
"Falen is geen optie"
"We zijn vaak de enigen die de pijn voelen."



- De ambitie is helder.
- Knelpunten zijn overal hetzelfde.
- Er is een goede onderlinge relatie: we kunnen altijd op elkaar rekenen.
- De werkzaamheden komen vaak bij dezelfde collega's terecht, anderen voelen zich daar schuldig over.
- Er is te weinig aandacht geweest voor de implementatie van de inkoop. Bovendien komt het team in de knel omdat de werkzaamheden 'erbij' gedaan moeten worden terwijl het een structurele taak is.

Implementatieteam

"We hebben een groot verantwoordelijkheidsgevoel richting toegang en inwoners maar kunnen daar niet aan voldoen."



- Er is sprake van een duidelijke opdracht voor een tijdelijk team. De structurele taken moeten elders belegd en geborgd worden.
- De belangen van de verschillende teams (en niet zo zeer de 5 gemeenten) zijn behartigd door het implementatieteam, dat zich een ondergeschoven kind voelt.
- Het team heeft enorm hard gewerkt. Er is in de loop van de tijd meer en meer een gedeeld belang ontstaan.
- De timing in het hele inkoopproces is niet goed geweest. De druk om te komen tot een snelle invoeringsdatum werd omwille van financiële overwegingen was te hoog, dat ging ten koste van een zorgvuldige implementatie.
- Het team heeft zich gedurende het gehele proces heel flexibel opgesteld. Het team waarschuwt voor versplintering van taken zoals innovatie en transformatie.

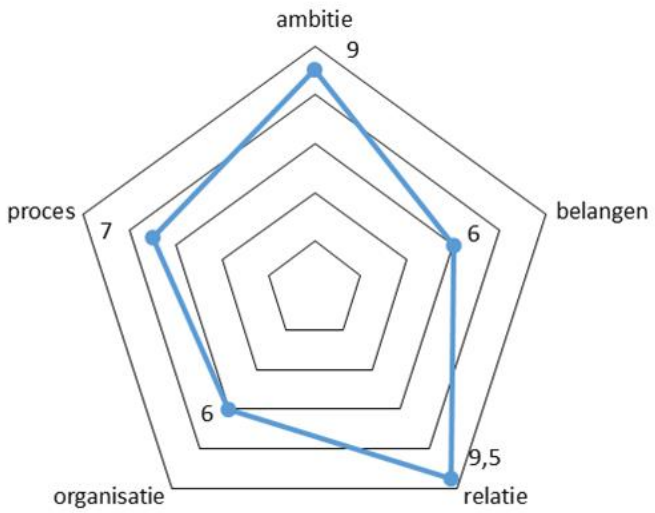
<table>
<tr><td colspan="2">Teamleiders toegang

“Uitvoering is altijd lokaal”</td></tr>
<tr><td>Deze groep heeft zichzelf niet gescoord, omdat de uitvoering van de toegang een lokale verantwoordelijkheid is. Er is daarmee geen sprake van een gezamenlijke opdracht.</td><td>• Teamleiders toegang ervaren overleg als heel zinvol, toch is er weinig overleg.
• De teamleiders vinden elkaar makkelijk, al mag dat nog wel wat groeien.
• De wijze van organiseren van de toegang maakt niets uit in de relatie onderling. Iedere toegang loopt tegen dezelfde dingen aan.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Team toegang

“We willen het allemaal zo goed mogelijk regelen voor onze inwoners.”</td></tr>
<tr><td>Deze groep heeft zichzelf niet gescoord. De uitvoering van de toegang is een lokale verantwoordelijkheid. Er is daarmee geen sprake van een gezamenlijke opdracht.</td><td>• Het oorspronkelijke lijstje met te bespreken onderwerpen is losgelaten.
• Er wordt de vraag opgeworpen of goed zou zijn om één lijn af te spreken hoe om te gaan met de grote aanbieders.
• Er is veel functioneel contact.
• De samenwerking tussen de 5 Noordmidden-Drentse toegangen zou best wat soepeler mogen verlopen. Ook het aangehaakt houden van de collega’s in ‘eigen huis’ wordt soms als lastig ervaren.
• De toegang heeft te veel druk aan de achterkant van het inkoopproces ervaren. De samenwerking met andere teams zou best wat gestroomlijnder mogen.</td></tr>
</table>

Monitoringteam

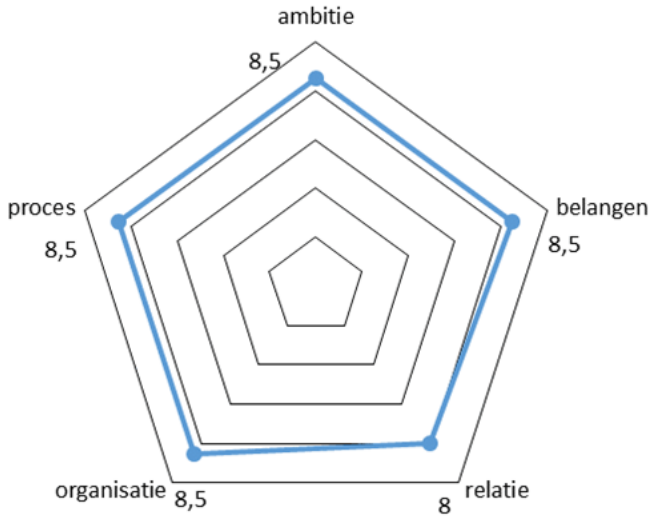
"Als je samen inkoopt moet je samen monitoren"



- Wil monitoring een succes worden dan moet er meer inzet volgen.
- Datagedreven beleid staat nog in de kinderschoenen. Lokaal gaat dat steeds beter, maar er is onvoldoende gedeeld belang, waardoor benchmarking niet goed loopt.
- Het team weet elkaar te vinden en werkt met veel plezier
- Monitoring is wel belegd, maar het is niet geborgd zo wordt geconstateerd. Het multidisciplinair werken is belangrijk voor de monitoring. Er worden hierbij wel 'technische jongens' gemist.
- Er wordt frictie ervaren in de beschikbare tijd die er is voor monitoring.

Hulpmiddelenteam

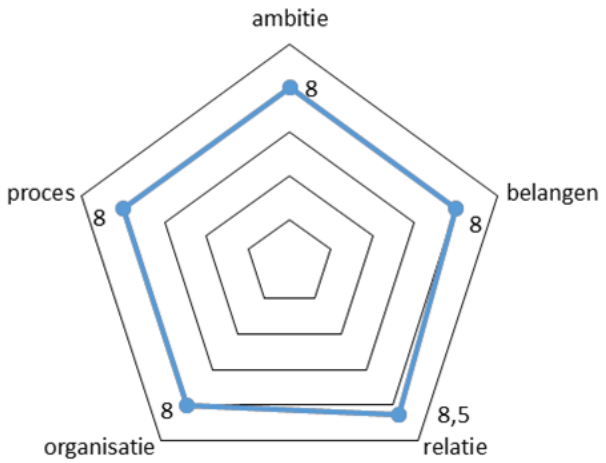
"Rolverdeling verloopt organisch"



- Zodra er meer bestuurlijke urgentie is gaat het samenwerken makkelijker.
- Er is ruimte voor ieders belangen.
- Er wordt functioneel maar niet formeel samengewerkt.
- Het team functioneert prima met een kernteam en een kring daaromheen die geïnformeerd wordt.
- De rolverdeling in het team verloopt organisch, er wordt gebruik gemaakt van ieders kwaliteiten.

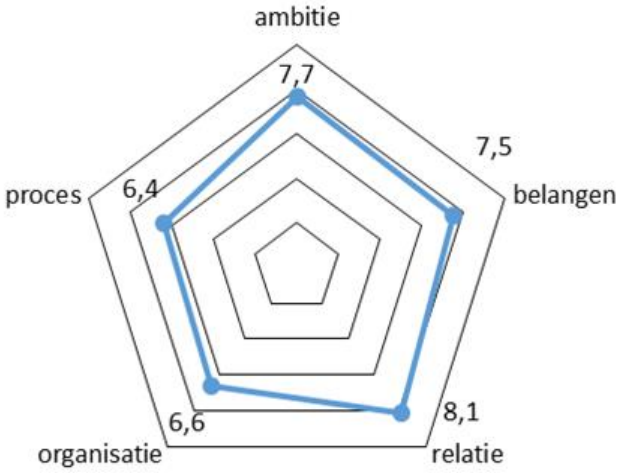
Coronateam

"De oranje kolom in Assen heeft snel geschakeld, Noordmidden-Drenthe mag eigenlijk best blij met ons zijn."



- Het team is zich bewust van haar taak, is een tijdelijk team. Er wordt gezocht naar een goed momentum om taken terug 'in de lijn' te leggen.
- Er wordt gewerkt voor alle inwoners van Noordmidden-Drenthe, dan maakt afkomst van de deelnemers aan het team niets uit. Het nemen van verantwoordelijkheid en het delen van informatie is van groot belang, maar dit verloopt niet altijd vlekkeloos in Noordmidden-Drenthe.
- Het team ervaart een gebrek aan waardering vanuit de samenwerking in Noordmidden-Drenthe. Het team bestaat uitsluitend uit medewerkers van de gemeente Assen.
- Het multidisciplinair werken en werken volgens scrum methodiek wordt als zeer prettig ervaren. Draagvlak maakt dat organisatie als minder wordt ervaren.
- Binnen het team worden de rollen niet verdeeld, en ook de taken worden nagenoeg organisch verdeeld.

Gemiddelde score van 12 ambtelijke teams



Twaalf ambtelijke teams hebben zichzelf gescoord.

In deze figuur is de gemiddelde score van deze twaalf ambtelijke teams weergegeven.

BIJLAGE 3 INKOOPKADERS JEUGD EN WMO

Als start van het inkoopproces Wmo-Jeugdwet 2020 is een **startnotitie** opgesteld. Een notitie die bedoeld is als leidraad voor het inkoopproces. De startnotitie is begin 2019 vastgesteld door de 5 colleges. Daarmee zijn de volgende 15 kaders vastgesteld, die nog steeds van kracht zijn:

1. **Inkoop Jeugdwet-Wmo** (inclusief dyslexie, beschermd wonen en begeleiding maatschappelijke opvang) organiseren in Noordmidden-Drents verband.
2. De **huidige resultatenmatrix** gekoppeld aan de systematiek van resultaatgericht werken is de **basis voor het inkoopproces**.
3. Het **perspectief van de inwoner** staat centraal.
4. Het bieden van **goede kwalitatieve zorg** aan inwoners binnen de financiële kaders, licht waar mogelijk en zwaar waar nodig. Met de focus op transformatie; onnodig ‘zware’ zorg voorkomen, regie op kwaliteit en resultaat en kostenbeheersing door effectiever en efficiënter te werken.
5. Resultatenmatrix aanpassen met nieuwe resultaten om meer maatwerk te bevorderen met veel aandacht voor de **ambulantisering van Beschermd Wonen** en een verschuiving naar de voorkant.
6. De resultaten worden transparant en volledig omschreven met als doel te komen tot **eenduidige interpretatie**.
7. Algemene voorzieningen vallen buiten de scope van dit inkoopproces.
8. Elke inhoudelijke opgave heeft een **inkoopstrategie op maat**. **Flexibiliteit** in het inkoopproces is van belang. Dit zou bij elke vorm van contractering (aanbesteding, open house of subsidie) een rol moeten spelen.
9. Prestatieafspraken worden opgenomen in het inkoopdocument waarbij **contractmanagement stuurt** op behaalde resultaten.
10. We streven naar een passend en beheersbaar zorgaanbiedersbestand afhankelijk van de inhoudelijke opgave.
11. **Kwaliteit van zorg** aan de voorkant van de inkoop toetsen.
12. **Meer regie op financiën** door inzet van instrumenten waarbij meer afstemming is tussen inzet zorgaanbieder en bereikte resultaten.
13. We hanteren het **regisseursmodel** als één van de instrumenten om te sturen op kwaliteit en resultaat.
14. **Innovatie** is een onderdeel binnen het inkoopdocument waarvoor financiële middelen en/of andere faciliteiten beschikbaar gesteld moeten worden.
15. Binnen de wettelijke kaders worden de contracten met zorgaanbieders **zo flexibel** mogelijk afgesloten.

Na de startnotitie volgde in maart 2019 de inkoopstrategie Noordmidden-Drenthe 2020.

Er is besloten tot het clusteren van een aantal resultaten. In het eerste gedeelte van de inkoopstrategie wordt aandacht besteed aan de clustering van de resultaten, de financiële

verdeling over de resultaten en de marktverdeling. Vervolgens wordt er per opgave een omschrijving van het resultaat gegeven, een financieel overzicht en een schets van de marktverdeling. De huidige situatie wordt geschetst alsmede inzicht in de te verwachten ontwikkelingen. Tenslotte wordt het resultaat ingedeeld in de zogenaamde Kraljic-matrix[1] en met dit alles wordt richting gegeven aan de inkoop en marktconsultatie.

[1] De Kraljic-matrix is een methode die wordt gebruikt om de aankopen of leveranciers van een bedrijf te segmenteren door ze in vier klassen te verdelen, gebaseerd op de complexiteit van de aanbodmarkt en het belang van de aankopen of leveranciers (Wikipedia).

BIJLAGE 4 JEUGDHULPREGIO DRENTHE

In deze bijlage worden achtereenvolgens de uitgangspunten en structuur van de Jeugdhulpregio beschreven en welke invloed de landelijke invoering regionale samenwerking Jeugdhulp kan hebben.

Uitgangspunten en structuur samenwerking

In de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdhulpregio Drenthe die is vastgesteld door de 12 colleges en in werking getreden op 1 januari 2019. In de overeenkomst die is aangegaan voor onbepaalde tijd, wordt onder andere overwogen dat:

- de 12 Drentse gemeenten duurzaam samen willen blijven optrekken in hun verantwoordelijkheid op grond van de Jeugdwet;
- de 12 Drentse gemeenten de transformatieopgave samen met ketenpartners willen oppakken en dat er samen met ketenpartners een bestuurlijke visie is geformuleerd op transformatie (Overdrachtsdocument Statement Jeugd Drenthe);
- er een Bestuurlijk Transformatie Akkoord zal worden gesloten tussen de gezamenlijke gemeenten en zorgaanbieders;
- de 12 Drentse gemeenten in het 'Transformatieplan Zorg voor de Jeugd Jeugdhulpregio Drenthe 2018-2020' hebben vastgelegd hoe zij samen met ketenpartners vorm willen geven aan de transformatie-opgave;
- de 12 Drentse gemeenten veel aan lokale regie en autonomie hechten en hier zonder last en ruggenspraak invulling aan willen kunnen geven. Zij graag regionaal en bovenregionaal willen samenwerken wanneer dit voordelen oplevert voor het Drentse kind en de jeugdhulp;
- (boven)regionale samenwerking noodzakelijk is om te borgen dat de benodigde jeugdhulp in (de nabijheid van) de regio geboden kan (blijven) worden;
- het behouden, bundelen en samenbrengen van informatie, expertise, kennis, inzicht en ervaringen synergie oplevert voor alle gemeenten en gemeenten streven naar een integrale benadering.

De Jeugdhulpregio Drenthe kent haar eigen **structuur**.

De gemeente Hoogeveen is de **coördinerende gemeente** van de Jeugdhulpregio, en heeft een regionale coördinerende rol, die faciliteert de jeugdhulpregio en is eerste aanspreekpunt namens de jeugdhulpregio. Daarbij wordt zorg gedragen voor zowel een bestuurlijke als een ambtelijke vertegenwoordiging namens de jeugdhulpregio. De coördinerende gemeente **organiseert en faciliteert** een aantal regionale overleggen binnen de jeugdhulpregio, zoals het jeugdoverleg Drenthe, het Voorbereidend Bestuurlijk Overleg (VBO) en het Algemeen Bestuurlijk Overleg (ABO).

De coördinerende gemeente draagt zorg voor de **procesregie op een aantal (beleids)thema's** die gericht zijn op **Transformatie en Veiligheid**. De uitvoering van de regionale taken vindt plaats in werkgroepen en de gezamenlijke gemeenten leveren naar rato mankracht voor de uitvoering van deze taken.

De **subregio's** geven op het niveau van de Drentse Jeugdhulpregio uitvoering aan de **inkoop, contractmanagement en monitoring van (boven)regionale jeugdhulp**. Daarbij treden de subregio's op in een regionaal contract/accountteam dat zorg draagt voor de taken rond inkoop, contractmanagement en monitoring. De subregio's dragen zorg voor bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging (op het niveau van directeuren/gemeentesecretarissen) in het VBO.

Landelijke invoering regionale samenwerking Jeugdhulp

Hoe is de huidige situatie?

Gemeenten werken al veel samen, maar het is op dit moment niet verplicht om alles op jeugdhulpregio niveau te organiseren. Echter, naar mening van het Rijk, zorgt de huidige vrijblijvendheid van deze samenwerking ervoor dat het samenwerken de gemeenten te veel tijd en energie kost. Daarnaast ervaren volgens hen de aanbieders veel diversiteit aan afspraken wat leidt tot hogere administratieve lasten en staat de continuïteit van bepaalde hoog specialistische functies onder druk.

Wat verandert er?

Om bovenstaande knelpunten op te lossen, moeten gemeenten in een regio gaan samenwerken bij de organisatie van **specialistische jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming** die de schaal van de individuele gemeente te boven gaat. Hiertoe moeten gemeenten **een gemeenschappelijke regeling** treffen. Gemeenten moeten gaan samenwerken in vaste regionale verbanden voor specifieke taken.

Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Het Rijk is van mening dat aanpassen van wetgeving nodig is om randvoorwaarden te verbeteren zodat de nodige zorg voor jeugdigen altijd tijdig beschikbaar is. Het gaat om het **versterken van opdrachtgeverschap van gemeenten** door regionale samenwerking, versterken van de toegang tot jeugdhulp, versterken van het opdrachtnemerschap en goed bestuur van aanbieders, en het versterken van inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen. Het **wetsvoorstel** is 10 juli 2020 gepubliceerd en de einddatum van de consultatie was 6 september 2020.

De **VNG heeft kritisch gereageerd** op de internetconsultatie. De VNG wenst alleen met het kabinet in overleg te gaan over de fundamentele bezwaren tegen deze wet en niet over de specifieke uitwerking van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel moet in de huidige vorm van tafel. Ook de wethouders Jeugd van de Jeugdhulpregio Drenthe hebben gebruik gemaakt van de internetconsultatie en hebben aangegeven dat de argumenten van de VNG worden onderschreven en dat het wetsvoorstel in deze vorm niet kan. *"Gemeenten en Rijk zijn onderdeel van één overheid en willen graag samen aan de slag om de jeugdhulp te verbeteren. Die gezamenlijkheid ontbreekt volledig in dit wetsvoorstel. In de context waarin de gemeentelijke tekorten oplopen is het onaanvaardbaar nog nadrukkelijker op te schrijven wat gemeenten in het perspectief van het Rijk zouden moeten doen."*

Mocht het wetsvoorstel de eindstreep halen dan is de verwachting dat de wet **niet eerder dan 2022** in werking zal treden. Ondanks de scherpe kritiek op het wetsvoorstel besteden we toch aandacht aan de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel voor de (boven)regionale samenwerking, omdat het ministerie van mening is dat de beoogde transformatie vraagt om duurzame en consistente samenwerkingsafspraken. De kans is groot dat het ministerie vasthoudt aan deze eisen.

Welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking in Noordmidden-Drenthe?

In het wetsvoorstel komt tot uiting dat gemeenten in een regio moeten gaan samenwerken bij de organisatie van **specialistische jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming.**

In de samenwerkingsovereenkomst is al vastgelegd dat er in de Jeugdhulpregio Drenthe samengewerkt wordt waar het de **jeugdreclassering** en **jeugdbescherming** betreft. Uit het wetsvoorstel blijkt dat in een AMvB wordt vastgelegd wat wordt verstaan onder specialistische jeugdhulp. Het zou dus kunnen dat een deel van de specialistische jeugdhulp die nu door de beide subregio's apart wordt ingekocht met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving samen ingekocht moet worden. Het is nu nog niet duidelijk welke resultaten dan uit de inkoop van het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe zouden gaan.

Concreet betekent dit dat het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe, de subregio Zuid-Drenthe en de Jeugdhulpregio Drenthe opnieuw met elkaar in gesprek moeten welke functies op Drentse schaal ingekocht gaan worden en hoe vervolgens zorg gedragen wordt voor een regionaal contract/accountteam voor deze specifieke functies.

BIJLAGE 5 BESCHERMD WONEN EN MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

Organisatie van de samenwerking

Centrumgemeente Assen heeft en neemt de regierol waar het beschermd wonen en maatschappelijke opvang betreft. De samenwerking, die zich in ieder geval richt op de inkoop of subsidiering van Beschermd Wonen en Begeleiding maatschappelijke opvang, is vastgelegd in een **convenant**. Het convenant heeft als doel het verstrekken van het mandaat van de colleges van de deelnemende gemeenten aan het college van de gemeente Assen.

Er is een **werkgroep Beleid** waarin alle negen gemeenten uit de centrumregio participeren en er is een **Bestuurlijk Overleg** Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang waarin alle bestuurders van de negen gemeenten participeren onder voorzitterschap van de gemeente Assen.

In 2020 is het Regioplan Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang vastgesteld in alle negen colleges. De afspraken die in Deel 1 van het Regioplan zijn gemaakt:

- Alle negen gemeenten in de centrumregio Assen onderschrijven de visie van de commissie Toekomst beschermd wonen.
- De gemeenten spreken onderling af om de landelijke ontwikkelingen op de voet te volgen om tijdig te kunnen anticiperen waar dit nodig is.
- De Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang, inclusief bijbehorend Versnellingsplan, bevat richting en koers voor de opgaven die ook in de regio's Noordmidden- en Zuidwest-Drenthe herkend en benoemd worden.
- Alle negen gemeenten zijn overeengekomen om als centrumregio Assen vanaf 2022 te splitsen in twee regio's: Noordmidden-Drenthe, waaronder gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo, en Zuidwest-Drenthe, waaronder de gemeenten De Wolden, Hoogeveen, Meppel en Westerveld.
- Voor huidige cliënten wordt, indien nodig, continuïteit van zorg gegarandeerd.
- Beide regio's sluiten aan bij de kostenverdeling van het Rijk.
- Per 2022 organiseren beide regio's zelfstandig de Maatschappelijke Opvang.

Landelijke decentralisatie beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Wat verandert er?

In 2020 heeft een landelijk advies 'Doordecentralisatie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen' geleid tot een akkoord tussen het Rijk en de VNG. Het akkoord houdt in dat in tien jaar tijd wordt toegewerkt naar een objectief verdeelmodel van rijksbudgetten en algehele **doordecentralisatie van beschermd wonen**. Gemeenten moeten in deze periode

geleidelijk overstappen van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling van rijksbudgetten over alle gemeenten. Dit traject, ook wel 'ingroeipad' genoemd, begint in 2022. In tien jaar tijd wordt stapsgewijs overgegaan van 100% historische verdeling naar 100% objectieve verdeling. De centrumgemeenten blijven verantwoordelijk voor bestaande cliënten. Vanaf 2022 vallen nieuwe cliënten onder de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten. In 2026 zal een beslissing worden genomen over de **eventuele doordecentralisatie van de maatschappelijke opvang**.

Welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking in Noordmidden-Drenthe?

Iedere gemeente wordt zelf verantwoordelijk voor de inkoop en uitvoering van BW/MO. In het Regioplan Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang van (januari 2020) is overeengekomen om de huidige centrumregio Assen vanaf 2022 op te splitsen in twee regio's; Noordmidden-Drenthe en Zuidwest-Drenthe. Het bestuurlijk overleg BW/MO heeft op 19 juni besloten om de centrumregio Assen per 1 januari 2022 **informeel te splitsen** in twee regio's Noordmidden-Drenthe en Zuidwest-Drenthe en dit te doen voor zowel Beschermd Wonen als Maatschappelijke Opvang. Dit is als opdracht toegevoegd aan de werkagenda van het regioplan, want er moet een samenwerkingsovereenkomst komen tussen de beide regio's en een eigen verdeelmodel. Met de informele splitsing van de centrumregio Assen sluit de **nieuwe regio-indeling naadloos aan** op de inkoopsamenwerking in Noordmidden-Drenthe.

BIJLAGE 6 AANTAL ONDERSTEUNDE INWONERS

Jeugd en Wmo

In onderstaande tabel geven we weer hoeveel unieke personen in 2019 werden ondersteund met de door het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe ingekochte specialistische ondersteuning.

Gemeente	*Aantal inwoners per gemeente*	*Aantal unieke inwoners met ondersteuning Jeugdwet*	*Aantal unieke inwoners met ondersteuning Wmo*	*Totaal aantal unieke personen met ondersteuning*
Aa en Hunze	25.445	679	606	1.285
Assen	68.599	2.593	1.586	4.179
Midden-Drenthe	33.185	933	519	1.452
Noordenveld	31.253	796	439	1.235
Tynaarlo	33.887	997	996	1.993
Totaal	**192.369**	**5.998**	**4.146**	**10.144**

Bron aantal inwoners per gemeente: waarstaatjegemeente.nl
Bron aantal unieke personen: Kwiz monitor

Jeugdhulpregio Drenthe

Het aantal unieke inwoners met ondersteuning op grond van de Jeugdwet (5.998) in bovenstaande tabel is inclusief het aantal unieke inwoners dat ondersteuning ontvangt die is ingekocht op het niveau van de Jeugdhulpregio (door samenwerking van de subregio's Zuid-Drenthe en Noordmidden-Drenthe) zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Gemeente	*Aantal unieke inwoners met ondersteuning GI's*	*Aantal unieke inwoners met ondersteuning pleegzorg*	*Aantal unieke personen met ondersteuning jeugdhulp+*	*Totaal aantal unieke personen met ondersteuning*
Aa en Hunze	80	38	<5	≥118
Assen	243	101	<5	≥344
Midden-Drenthe	96	27	<5	≥123
Noordenveld	64	24	<5	≥88
Tynaarlo	81	37	<5	≥118
Totaal	**564**	**227**	**9**	**800**

Bron aantal unieke personen: Kwiz monitor

Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang

In onderstaande tabel een weergave van het aantal unieke personen dat ondersteuning heeft op het **resultaat Beschermd Wonen**. Van de Maatschappelijke Opvang bieden we alleen inzicht in het aantal unieke inwoners dat **Begeleiding maatschappelijk opvang** ontvangt.

Het gebruik van andere voorzieningen op grond van Maatschappelijke Opvang (denk bijvoorbeeld aan inwoners die gebruik maken van de nachtopvang) worden niet geregistreerd op unieke personen.

Gemeente	*Aantal inwoners per gemeente*	*Aantal unieke inwoners met ondersteuning BW*	*Aantal unieke inwoners met ondersteuning Bmo (= Begeleiding maatschappelijke opvang)*	*Totaal aantal unieke inwoners met ondersteuning*
Aa en Hunze	25.445	37	<5	≥37
Assen	68.599	352	<5	≥352
Midden-Drenthe	33.185	31	<5	≥31
Noordenveld	31.253	30	<5	≥30
Tynaarlo	33.887	108	<5	≥108
Totaal NMD	**192.369**	**470**	**<5**	**+-/475**
Zuidwest-Drenthe		302	67	369
Totaal	**192.369**	**772**	**70**	**842**

Bron aantal inwoners per gemeente: waarstaatjegemeente.nl
Bron aantal unieke personen: Kwiz monitor

BIJLAGE 7 CONTRACTWAARDE INKOOP

In deze bijlage wordt inzicht gegeven in de contractwaarde. In onderstaande tabel wordt een samenvattend overzicht gegeven van de contractwaarde van de Noordmidden-Drentse samenwerking (exclusief Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang).

Voorzieningen Jeugdhulp en Wmo	€ 69.633.236
Voorzieningen jeugd op niveau van Jeugdhulpregio Drenthe*	€ 5.468.101
Totale contractwaarde in 2019	€ **75.101.337**

Als **Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang** per 2022 onderdeel vormt van de Noordmidden-Drentse samenwerking, dan gaat er **jaarlijks ongeveer € 100 miljoen** om in de inkoopsamenwerking Noordmidden-Drenthe.

Jeugd en Wmo

In de tabel hieronder is de contractwaarde, van de gezamenlijke inkoop voor Jeugd en Wmo vermeld over het jaar 2019. Deze cijfers hebben betrekking op de individuele voorzieningen op grond van de Jeugdwet en de maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo. Het zijn cijfers exclusief de kosten die gepaard gaan met het verstrekken van de persoonsgebonden budgetten.

	NMD Totaal	Aa en Hunze	Assen	Midden-Drenthe	Noorden-veld	Tynaarlo
Individuele voorzieningen ZIN Jeugd totaal	€ 46.506.562	€ 5.867.742	€ 21.666.908	€ 6.361.703	€ 5.512.290	€ 7.097.919
Maatwerkvoorzie-ningen ZIN Wmo	€ 18.781.332	€ 2.963.228	€ 9.016.578	€ 1.817.077	€ 2.561.632	€ 2.422.817
Maatwerkvoorzie-ningen ZIN Wmo HH	€ 4.345.342	€ 801.061	€ 1.508.751	€	€	€ 2.035.530
Totaal	**€ 69.633.236**					

Bron: monitor KWIZ

Jeugdhulpregio Drenthe

De ondersteuning die ingekocht wordt op het niveau van de Jeugdhulpregio Drenthe door de subregio's Zuid-Drenthe en Noordmidden-Drenthe, heeft betrekking op de ondersteuning in het kader van Pleegzorg, ondersteuning door GI's en de Jeugdhulp+ voorzieningen. Het kostte enige moeite om deze kosten inzichtelijk te maken. De kosten van **pleegzorg** zijn goed te achterhalen uit de KWIZ-monitor, want deze komen onder de noemer pleegzorg tot uiting.

De kosten die gepaard gaan met **ondersteuning door de Gecertificeerde Instellingen** (GI's') zijn voorzien van een aparte productcode en zijn langs die weg opgespoord. De kosten die gemoeid gaan met de ondersteuning in de **Jeugdhulp+ voorzieningen** worden niet onder de noemer Jeugdhulp+ verantwoord in de systemen. We hebben aansluiting gezocht bij het resultaat opvoedkundige ondersteuning die bovenregionaal wordt ingekocht.

	NMD Totaal	Aa en Hunze	Assen	Midden-Drenthe	Noorden-veld	Tynaarlo
Pleegzorg	€ 2.366.367	€ 541.902	€ 1.078.342	€ 223.494	€ 259.408	€ 263.221
GI's	€ 2.593.238	€ 387.189	€ 1.195.290	€ 405.478	€254.860	€350.421
Jeugdhulp+	€ 508.496	€ 187.783	€ 188.183	€ -	€ 68.467	€ 64.063
Totaal	**€ 5.468.101**	€ 1.116.874	€ 2.461.815	€ 628.972	€ 582.735	€ 677.705

Bron: monitor KWIZ

In de financiële monitor 4e kwartaal 2019 komen (onder de noemer individuele voorzieningen ZIN Jeugd) ook nog tot uitdrukking de **kosten van jeugdhulp die de coördinerende gemeente Hoogeveen namens de 12 Drentse gemeenten betaalt** en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten van de coördinerende gemeente. De coördinerende gemeente draagt zorg voor betaling van:

- een 3-tal subsidies: Lectoraat kindermishandeling, KEES en Stichting Pleegwijzer;
- de kosten van het in stand houden van een 4-tal functies: Spoed voor Jeugd, Jeugdhulp+ (niet zijnde individuele ondersteuning), Drentse Verwijsindex en Pracht;
- proceskosten inzake rechtszaak Ambiq.

En de coördinerende gemeente brengt **uitvoeringskosten** in rekening.

De totale kosten voor 2019 bedroegen € 540.754 waarvan € 187.465 zijn toe te rekenen aan de uitvoeringskosten van de coördinerende gemeente.

	Drenthe	Noordmidden-Drenthe
Verdeling	100%	**38,14%**
Kosten Jeugdhulpregio Drenthe	€ 353.289	
Uitvoeringskosten coördinerende gemeente	€ 187.465	
Totale kosten	**€ 540.754**	**€ 210.098**

Bron: afrekening zorg- en uitvoeringskosten Jeugdhulpregio Drenthe, vastgesteld in het ABO van 1 juli 2020

Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang

Voor **Beschermd Wonen en Begeleiding Maatschappelijke Opvang** vindt de inkoop door het samenwerkingsverband Noordmidden-Drenthe op dit moment voor negen gemeenten plaats, waaronder de vijf Noordmidden-Drentse gemeenten. In onderstaande tabel zijn de contractwaarden voor **zorg in natura** opgenomen die gemoeid gaan met de inkoop van deze maatwerkvoorzieningen.

	Ondersteuning BW	Ondersteuning BMO	Totaal ondersteuning
Aa en Hunze	€ 1.399.977		€ 1.399.977
Assen	€ 14.482.269	€ 3.057	€ 14.485.326
Midden-Drenthe	€ 1.133.709	€ 15.381	€ 1.149.090
Noordenveld	€ 882.735		€ 882.735
Tynaarlo	€ 4.117.430		€ 4.117.430
Totaal NMD	**€ 22.016.120**	**€ 18.438**	**€ 22.034.558**
Zuidwest-Drenthe	€ 11.705.080	€ 728.209	€ 12.433.289
Totaal	€ 33.721.200	€ 746.647	€ 34.467.847

Bron: monitor KWIZ

Bovenstaande bedragen zijn dus exclusief kosten die gepaard gaan met het verstrekken van de persoonsgebonden budgetten. Ook niet opgenomen zijn de door de centrumgemeente Assen verstrekte subsidies voor voorzieningen in het kader van Maatschappelijke Opvang. Voor Maatschappelijke Opvang (waaronder zowel Begeleiding Maatschappelijke Opvang en verstrekte subsidies) is voor de huidige centrumregio van negen gemeenten € 4,6 miljoen beschikbaar.

Als er sprake is van gelijkblijvende inkomsten na de decentralisatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang dan zou een bedrag van zo'n € 33,7 miljoen voor Beschermd Wonen en € 4,6 miljoen voor Maatschappelijke Opvang verdeeld worden over de negen gemeenten

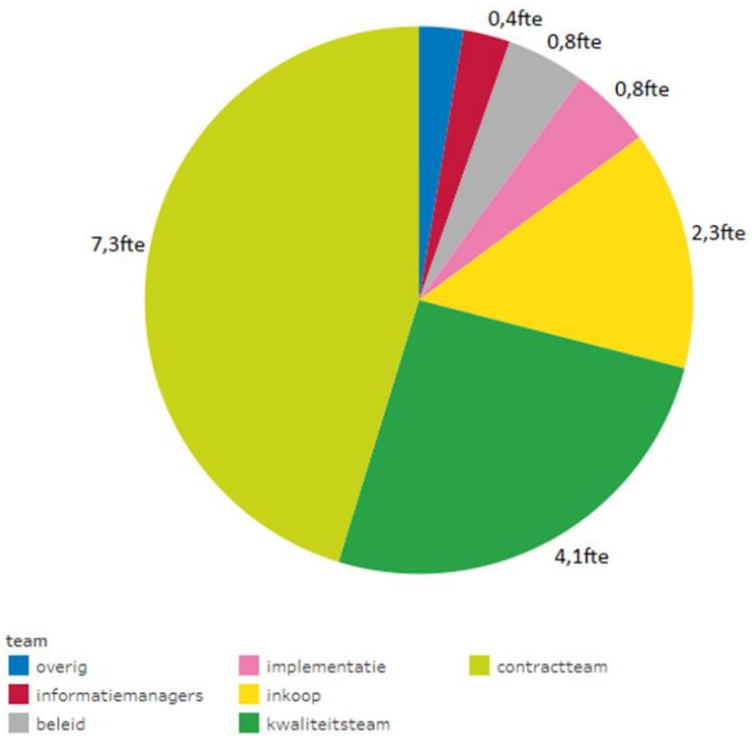
die onderdeel vormen van de centrumregio. Er wordt op dit moment gewerkt aan een verdeelmodel hiervoor.

BIJLAGE 8 PERSONELE CAPACITEIT

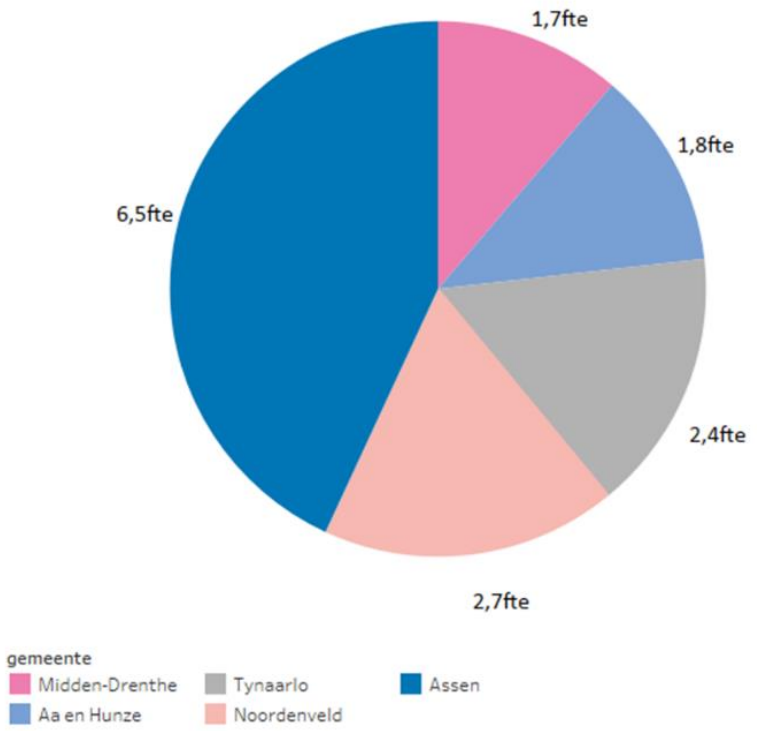
De precieze informatie over ieders individuele inzet is bij kernteamleden bekend.

Alle 50 betrokken ambtenaren zijn per mail bevraagd op hun wekelijkse inzet. Naast de huidige inzet zijn er op dit moment twee vacante functies voor een kwaliteitsmedewerker en een medewerker voor toezicht op rechtmatigheid. In de drie figuren hieronder is respectievelijk aangegeven:

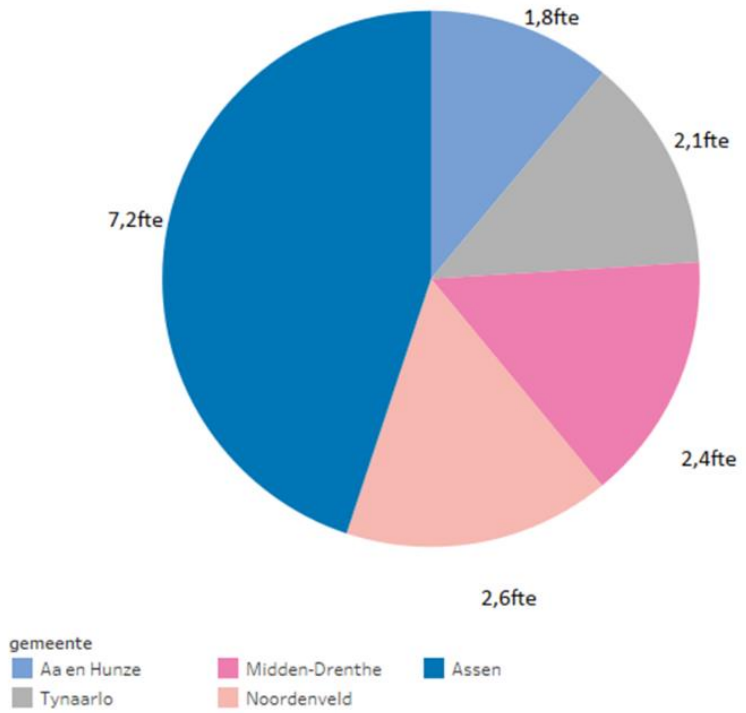
- de daadwerkelijke inzet per team;
- de daadwerkelijke inzet per gemeente in fte;
- de inzet per gemeente in fte o.b.v. de verdeelsleutel (gelijk aan de verdeelsleutel voor de begroting).



Figuur 5: Daadwerkelijke inzet per team in fte



Figuur 6: Daadwerkelijke inzet per gemeente in fte



Figuur 7: Inzet in fte o.b.v. verdeelsleutel per gemeente

Uit deze beide figuren blijkt dat de daadwerkelijke personele inzet per gemeente en de personele inzet die je per gemeente zou verwachten op basis van de gehanteerde verdeelsleutel, niet zo'n groot verschil laat zien.

BIJLAGE 9 LANDELIJKE VERGELIJKING UITVOERINGSKOSTEN

Uit de benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten van Significant (19 april 2019) blijkt dat het gemiddelde aandeel van de uitvoeringskosten in de totale jeugdhulpuitgaven rond de 5% ligt in de jaren 2016-2018.

Het onderzoeksbureau geeft aan dat zij tot de uitvoeringskosten rekenen: kosten ICT/monitoring, programmabureau, vertrouwenspersoon, telefoniste, (verbeter/innovatie) projecten, (lokale) programma's en onderzoeken, inhuur externen, ambtenaren betrokken bij jeugdbeleid, inkoop, financiën contractmanagement.

Kosten voor de gemeentelijke toegang horen hier dus niet bij.

De hoogte van de uitvoeringskosten houdt ook verband met de grootte van de gemeente.

	Uitvoeringskosten t.o.v. totale uitgaven jeugdhulp (2018)		
Aantal inwoners	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Tot 50.000 inwoners (N=12)	6,8%	2,6%	12,9%
50.000 tot 100.000 inwoners (N=6)	3,3%	0,8%	5,0%
Meer dan 100.000 inwoners (N=6)	4,3%	2,1%	6,5%

Tabel 13. Aandeel uitvoeringskosten in de totale uitgaven jeugdhulp, verdeeld naar omvang van de gemeenten

Bron: pagina 54 Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten

Voor de individuele gemeenten Aa en Hunze, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo met ieder minder dan 50.000 inwoners zou het gemiddelde percentage voor de uitvoeringskosten 6,8% kunnen zijn. De gemeente Assen zou met ruim 68.000 inwoners tot een gemiddeld percentage van 3,3% uit komen. Voor de **vijf Noordmidden-Drentse gemeenten samen zou dan een gemiddeld percentage van 4,3%** van de totale uitgaven jeugdhulp besteed worden aan uitvoeringskosten.

Een vergelijkbaar onderzoek naar de uitvoeringskosten Wmo hebben we helaas niet kunnen vinden.

BIJLAGE 10 BEGROTING

	Begroting 2020	Begroting 2019	Realisatie 2019
Bijeenkomsten	€ 10.000	€ 10.000	€ 5.375
Drukwerk	€ 500		€ 338
KWIZ-monitor, inclusief licentie cf offerte 2020	€ 27.300	€ 47.500	€ 39.651
Mochadocs, Virunga	€ 22.000	€ 10.000	€ 21.293
Website: multimove webworks, ea	€ -	€ 2.000	€ -
Contractteam: opleiding, training, teambuilding	€ 16.000	€ 16.000	€ -
Relatiegeschenken	€ 1.000	€ 300	€ 1.019
Inkoop 2020	€ 30.000	€ 30.000	€ -
externe advisering (o.a. advocaatkosten)	€ 30.000	€ -	€ 130.775
veranderopdracht cf offerte (hofstede advies & management)	€ 33.000	€ -	€ -
secretariele ondersteuning	€ 17.000	€ -	€ -
Te verdelen over 5 gemeenten	**€ 186.800**	**€ 115.800**	**€ 198.451**
vervolgopdracht vervanger Jeroen	€ 90.000	€ -	€ -
Inhuur communicatie (Else Neef)	€ 16.000	€ 16.000	€ 12.730
procesmanagement cf offerte (hofstede advies & management)	€ 65.000	€ -	€ -
extra inhuur jeugd/ inkoop	€ 40.000	€ 40.000	€ -
Inkoopsamenwerking (Anne-Marie Hofstede)	€ -	€ -	€ 16.663
BVNG advies (Aldrik Aalders)	€ -	€ -	€ 12.119
Te verdelen volgens de versleutel	**€ 211.000**	**€ 56.000**	**€ 41.512**
Kosten per gemeente	**€ 397.800**	**€ 171.800**	**€ 239.963**

	Verdeling over vijf gemeenten	Verdeling inhuur	Totaal per gemeente excl BTW
Aa en Hunze	€ 37.360	€ 27.442	€ 64.802
Midden-Drenthe	€ 37.360	€ 34.150	€ 71.510
Tynaarlo	€ 37.360	€ 29.272	€ 66.632
Noordenveld	€ 37.360	€ 29.272	€ 66.632
Assen	€ 37.360	€ 90.864	€ 128.224
Totaal	**€ 186.800**	**€ 211.000**	**€ 397.800**

Bij de **verdeelsleutel** die wordt gehanteerd voor de begroting, gaat het om de middelen van het rijksbudget die worden uitgekeerd voor de Jeugdwet en Wmo. Deze bedragen zijn exclusief oude taken uit de Wmo 2007, exclusief beschermd wonen en maatschappelijke opvang en exclusief eigen

bedragen die gemeenten ontvangen. Voor de volledigheid: ook eventuele budgetten die gemeenten zelf toevoegen voor de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo zijn hier niet in meegenomen.

In de tabel hieronder is het verschil aangegeven van de verdeelsleutel zoals die in de begroting van 2020 is aangehouden en de verdeling volgens het rijksbudget van 2020. Vermoedelijk is de verdeling volgens de begroting 2020 een verdeelsleutel van jaren geleden.

Gemeente	*Verdeling in begroting 2020*	*Verdeling in rijksbudget 2020*
Aa en Hunze	13%	11%
Assen	43%	45%
Midden-Drenthe	16%	15%
Tynaarlo	14%	13%
Noordenveld	14%	16%
Totaal	*100%*	*100%*

Tabel: Verdeelsleutel volgens het rijksbudget dat gemeenten voor de Jeugdwet en Wmo ontvangen

BIJLAGE 11 FACTOREN VOOR POSITIEVE SAMENWERKING

Volgens het onderzoeksrapport 'Samen werken aan effectieve regionale samenwerking' van de Radboud Universiteit (2017), zijn er **drie categorieën van factoren die invloed hebben** op de effectiviteit van regionale samenwerkingen. Dit zijn de relaties in het netwerk, de context en de structuur.

Als we kijken naar de **relaties** is het belangrijk om te kijken naar wat de **ervaringen zijn met samenwerkingsverbanden** in andere domeinen of in het verleden. Positieve ervaringen beïnvloeden de samenwerking logischerwijs positief en negatieve ervaringen kunnen een nieuwe samenwerking van het begin af aan negatief beïnvloeden. Daarnaast is de **gelijkwaardigheid** van de deelnemende gemeenten belangrijk. Hierbij gaat het om initiële gelijkwaardigheid maar ook om de houding. Vertrouwen is daarbij een belangrijke factor. Een gebrek aan vertrouwen blijkt een belangrijke verklaring voor het falen van een samenwerking.

De **context** gaat zowel over de **kenmerken van de gemeenten** als de **politieke context** waarin de samenwerking plaatsvindt. De veronderstelling is dat **homogeniteit** op het gebied van sociale, economische en demografische kenmerken bevorderend is voor de samenwerking. Dit zou het namelijk makkelijker maken om tot overeenstemmingen te komen. Maar ook politieke homogeniteit en **stabiliteit** is belangrijk. Zo kunnen wisselingen leiden tot korte termijn denken en is het bevorderend als gemeenten overeenstemming hebben over de doelen van de samenwerking. Binnen de politieke context is **transparantie** ook nog een relevante factor. Hierbij gaat het voornamelijk om een transparant besluitvormingsproces binnen de samenwerking en om transparantie over de resultaten van de samenwerking.

Onder **structuur** wordt de **juridische vorm** en de **scope van de samenwerking** verstaan. Verondersteld wordt dat een zwaardere vorm van samenwerken de effectiviteit van de samenwerking positief beïnvloedt. In een zwaardere vorm (zoals een openbaar lichaam of privaatrechtelijke organisatie) is sprake van een sterkere mate van integratie. Echter, ook een **lichte vorm van samenwerken kan effectief zijn** als er een hoge mate van vertrouwen is, een klein aantal deelnemers en een hoge mate van doelconsensus. Voor de transitie van een lichte samenwerkingsvorm naar een zware, blijkt zowel vanuit de praktijk als de wetenschap, dat er vrijwel altijd **een externe verandering** of een katalysator nodig is. Hierbij kan gedacht worden aan **gewijzigde wetten en regels**. Maar ook een externe ontwikkeling, zoals een **economische crisis**. Ook bij de overgang van een lichte naar een zwaardere samenwerkingsvorm blijkt vertrouwen een grote rol te spelen. De **scope** gaat zowel over het **aantal gemeenten** dat deelneemt als over het **aantal beleidsfuncties of -taken** dat is ondergebracht in de samenwerking. **Meer actoren betekent meer inspanningen** voor coördinatie en besluitvorming, hogere transactiekosten en dus minder effectieve samenwerkingen.

BIJLAGE 12 JURIDISCHE BASIS

In deze bijlage wordt de juridische basis voor de inkoopsamenwerking rond Jeugd en Wmo in Noordmidden-Drenthe op een rij gezet, die bestaan uit:

- uitgangspunten voor de samenwerking: deze zijn in 2016 opgesteld en gelden tot het einde van 2020;
- afsprakenkader machtiging: deze is in 2017 vastgesteld en waren geldig voor de duur van de vorige aanbesteding (2017-2018).

Daarnaast bestaan de inkoopkaders van de meest recente aanbesteding (zie bijlage 3).

Uitgangspunten voor de samenwerking

In februari 2016 hebben de colleges besloten om als regio Noordmidden-Drenthe de inkoop van Jeugdhulp en Wmo te combineren. Het vertrekpunt van dit besluit is dat de 5 gemeenten **zo lokaal mogelijk** invulling willen geven aan de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo en de voorliggende transformatieopgave. Om een volwaardige gesprekspartner te zijn is een bepaald **inkoopvolume nodig**. De Noordmidden-Drentse samenwerking was op verschillende domeinen al een natuurlijke samenwerkingsvorm (o.a. Wmo). Het **integraal inkopen van Jeugd en Wmo** komt niet alleen voort uit het feit dat beide inkooptrajecten op hetzelfde moment invulling moeten krijgen. Ook de transformatiedoelen van Jeugd en Wmo zijn gelijk, er is sprake van deels vergelijkbare producten, er wordt gewerkt volgens een zelfde adagia

(één gezin, één plan, één aanspreekpunt, integrale aanpak) en er is overlap in de doelgroep (18-/18+).

De bestuurlijke **uitgangspunten voor de samenwerking** zijn in 2016 vastgesteld:

- Samenwerking Noordmidden-Drenthe geldt voor een periode van 5 jaar (2016 t/m 2020);
- Resultaatgericht inkopen op basis van de resultatenmatrix;
- Lokale regie via lokale toegang;
- Resultaat wordt in samenspel tussen inwoner en Toegang bepaald;
- Ondersteuningsplan wordt in samenspel tussen inwoner, Toegang en aanbieder bepaald;
- Baas over eigen budget;
- Profijtbeginsel.

Het eerste én meest opvallende uitgangspunt betreft de periode van samenwerking die dit jaar eindigt. In de interviews en gesprekken met de bestuurders komt duidelijk tot uiting dat de huidige samenwerking voortgezet kan worden. Ook de overige bestuurlijke uitgangspunten zijn wederom door de bestuurders onderschreven.

Op 14 maart 2016 is tijdens het bestuurlijk overleg gesproken over de **organisatie van de samenwerking** inkoop Wmo en Jeugd. Hierover is het volgende afgesproken:

- Bestuurlijk opdrachtgever: de 5 colleges vertegenwoordigd door (destijds) 8 wethouders in een periodiek, frequent bestuurlijk overleg NMD.
    - voorzitterschap door wethouders te bepalen (sinds voorjaar 2018 wethouder Dennis Bouwman van de gemeente Midden-Drenthe);
    - voortgang en tussentijdse (**inhoudelijke**) keuzes.
- Ambtelijk opdrachtgever: de 5 gemeentesecretarissen, overleg in te plannen in relatie tot de bestuurlijke overleggen.
    - Voorzitterschap door secretarissen te bepalen (sinds de start van de samenwerking Marleen Tent van de gemeente Aa en Hunze);
    - voortgang en tussentijdse (organisatorische) keuzes.
- Procesbegeleider: er werd een procesbegeleider aangesteld.

Het **resultaatgericht werken** is een zodanig belangrijk uitgangspunt van het huidige samenwerken dat deze meer toelichting behoeft. Het resultaatgericht werken gaat zowel over de inkoop als over de uitvoering. Met het resultaatgericht inkopen is afgestapt van aanbodgericht werken. Er wordt geen specifiek aanbod ingekocht van een aanbieder, maar de aanbieder wordt gevraagd om de inwoner te ondersteunen in het behalen van een resultaat. De ondersteuningsvraag van de inwoner wordt in samenspraak met de toegang vertaald in een haalbaar resultaat. De aanbieder vertaalt het resultaat vervolgens in passende ondersteuning. Op deze wijze wordt de transformatie gestuurd door middel van de toegang. De **toegang krijgt een grotere rol** door het vaststellen van het te behalen resultaat met de inwoner. Vervolgens toetst de toegang of de ondersteuning door de aanbieder bijdraagt aan dit te behalen resultaat. De toegang werkt dus ook resultaatgericht.

De gemeenten verwachten dat de resultatenmatrix als inkoopmodel een bijdrage levert aan de verdere **transformatie van het sociaal domein**. De resultatenmatrix is een onderdeel van het regisseursmodel. Afgesproken is dat de gemeenten **werken met een regisseursmodel**. De betekent dat de regiefunctie is belegd binnen de toegang van alle gemeenten. Daar waar de inwoner ondersteuning nodig heeft, helpt de toegang van de gemeente. De toegang voert vervolgens ook de regie op de te behalen resultaten door aanbieders. Ook nadat gestart is met de ondersteuning door de aanbieder blijft de toegang betrokken bij de inwoner. De toegang zal waar nodig de kwaliteit van de ondersteuning bewaken, de tevredenheid evalueren en zal eventueel het resultatenplan bijstellen. Daarnaast levert de toegang **input voor het contractmanagement**. De inrichting van het regisseursmodel in de toegang is een **lokale keuze** en kan dus per gemeente verschillen. Het uitgangspunt is dat er wordt gewerkt volgens één gezin, één plan, één regisseur.

In 2018 is door Vilans een **evaluatie van het resultaatgericht werken** uitgevoerd. De evaluatie leerde dat de invoering van het resultaatgericht werken veel energie heeft gekost maar nog niet tot volle wasdom is gekomen. Het systeem moet gecontinueerd worden, zo geven zowel de toegang als de aanbieders aan, tegelijkertijd moet het verbeterd worden. De evaluatie leidde tot acties voor de korte termijn en acties voor een volgende inkoopcyclus.

Afsprakenkader machtiging

Op 1 januari 2017 is een afsprakenkader machtiging in werking getreden voor de duur van de looptijd van de Aanbesteding Jeugdwet-Wmo juli 2016. Dit afsprakenkader is met ingang van de recente aanbesteding niet meer van kracht. Desalniettemin is het relevant te weten welke afspraken tijdens de voorgaande aanbesteding golden.

In dit afsprakenkader wordt aangegeven dat de vijf gemeenten het contractmanagement, kwaliteitsmanagement en toezichthouderschap Wmo en Jeugdwet gezamenlijk vorm willen geven. Om namens de vijf gemeenten deze taken uit te kunnen voeren, is er een formele basis nodig, die is gevonden door een afsprakenkader vast te stellen in de vijf gemeenten.

In het afsprakenkader komt het volgende tot uiting:

- de scope van de samenwerking:
    - Wmo, Jeugdwet, BMO en BW;
    - gecontracteerde aanbieders en PGB-aanbieders;
- machtiging van de contractmanagers en contractbeheerder;
- machtiging kwaliteitsmanagers;
- er volgt jaarlijks een werkplan;
- het contractteam rapporteert per kwartaal over de voortgang/werkzaamheden, rapportages worden besproken in het bestuurlijk overleg Noordmidden-Drenthe en aangeboden aan de colleges van burgemeester en wethouders;
- de rechtspositieregeling van de gemeente die de medewerker heeft aangewezen is van toepassing;
- hiërarchische aansturing door de leidinggevende van de gemeente die hen heeft aangewezen, functionele aansturing door de voorzitter van het contractteam. De gezamenlijke gemeentesecretarissen wijzen deze voorzitter aan.
- hoe vindt opschaling plaats;
- gemeente waar lid van contractteam in dienst is, is verantwoordelijk voor de veiligheid, gezondheid en welzijn van de medewerker;
- klachten over de medewerker worden behandeld door de gemeente waar de medewerker in dienst is.

BIJLAGE 13 WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geeft gemeenten de mogelijkheid om een samenwerking voor specifiek omschreven taken en/of bevoegdheden aan te gaan. Het bestuur van deze regeling bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende gemeenten die deelnemen. Zij mogen slechts besluiten nemen over zaken die door de deelnemende gemeenten aan hen zijn gedelegeerd.

De Wgr kent drie verschillende samenwerkingsvormen: het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, en de centrumgemeente. Er is nog een vierde vorm, een regeling zonder meer, deze wordt niet expliciet benoemd maar kan wel worden afgeleid.

1. Een **openbaar lichaam**. Dit is de zwaarste variant, het gaat hierbij om een publieksrechtelijk persoon dat eigen rechtshandelingen kan verrichten. Een openbaar lichaam kan eigen personeel in dienst nemen. Op basis van de gemeenschappelijke regeling kunnen vrijwel alle gemeentelijke bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen aan een bestuursorgaan van een openbaar lichaam, maar er bestaat geen verplichting tot overdracht volgens de wet.
2. Een **gemeenschappelijk orgaan**. In tegenstelling tot bij een openbaar lichaam is hier slechts één orgaan, het gemeenschappelijk orgaan. Vaak gaat het bij een gemeenschappelijk orgaan om samenwerking op eenvoudige regelingen, vaak met een beperkte doelstelling. Bij een gemeenschappelijk orgaan is er geen sprake van een rechtspersoonlijkheid. Er kan dus geen eigen personeel worden aangesteld. Financiële gevolgen kunnen worden toegerekend aan de deelnemers van de regeling. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen minder bevoegdheden worden overgedragen dan aan een openbaar lichaam. Bevoegdheden die worden overgedragen, worden door het gemeenschappelijk orgaan op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitgeoefend. Ook kunnen bestuursorganen het gemeenschappelijk orgaan machtigen om één of meer (andere) bevoegdheden in naam van of namens de deelnemende bestuursorganen uit te oefenen.
3. Een **centrumgemeente**. Hierbij fungeert één van de deelnemende gemeenten als centrumgemeente. Deze gemeente oefent bepaalde bevoegdheden uit namens de deelnemende gemeenten. Binnen één gemeenschappelijke regeling kunnen meerdere centrumgemeenten bestaan.
4. Een **regeling zonder meer**. Doordat dit niet wettelijk is geregeld bestaat hier onduidelijkheid over. Het is een overeenkomst die wordt aangegaan, maar waarbij de drie bovengenoemde vormen niet worden gebruikt. Deze vorm komt neer op een publiekrechtelijke afspraak tussen de samenwerkende bestuursorganen van gemeenten, zonder dat daarvoor een specifieke rechtsvorm wordt gekozen. Er kunnen dus ook geen bevoegdheden worden toegedeeld.

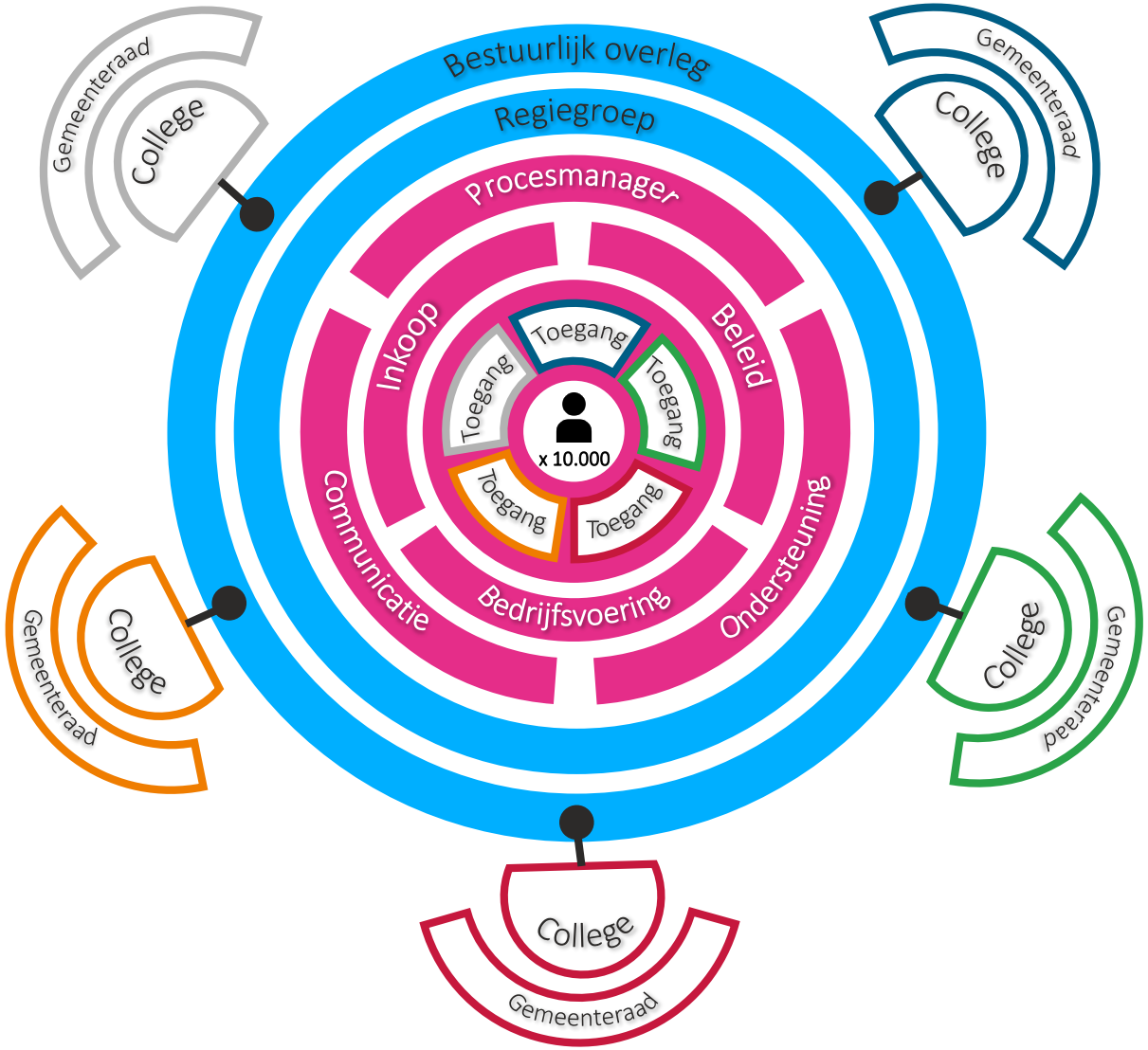
BIJLAGE 14 REGIONALE SAMENWERKINGSVORMEN BINNEN HET SOCIAAL DOMEIN

Vorm	Kenmerken	Voordelen	Nadelen/aandachtspunten
Regionale inkoop	- regionaal inkopen - lokaal declareren - lokaal factureren - lokaal toewijzen	- betere onderhandelingspositie voor de inkoop - tijdbesparing - kennisbundeling	- calimero-effect - samenwerking tussen inkoop/beleid en uitvoering is ook regionaal van belang - politieke standpunten en bestuurlijke keuzes moeten afgestemd worden - verschillende applicaties bij verschillende gemeenten moeten onderling kunnen samenwerken
Volledig regionaal	- regionaal inkopen - regionaal declareren - regionaal factureren - regionaal toewijzen	- efficiënter proces - afvangen van fluctuaties in te verzetten werk is makkelijker - betere onderhandelingspositie voor de inkoop	- samenwerking tussen beleid en uitvoering is van belang - politieke standpunten en bestuurlijke keuzes moeten op elkaar afgestemd blijven worden
Regionale administratie	- lokaal inkopen - regionaal declareren - regionaal factureren - regionaal toewijzen		kan alleen als er gebruik wordt gemaakt van shared service centers en als de administratie is uitbesteed
Volledig lokaal	- lokaal inkopen - lokaal declareren - lokaal factureren	regie over politiek, beleid, inkoop en uitvoering	- is eigenlijk geen samenwerking - onderhandelingspositie is zwakker

	- lokaal toewijzen		- capaciteit van beleidsmedewerkers voor inkoop is minder - is er voldoende persoon voor de uitvoering om ook fluctuaties af te vangen? - vaak moet je zelf het wiel uitvinden
De onlogische knip	- regionaal inkopen - deels regionale administratie - regionaal factureren - lokaal toewijzen	wordt gedaan omdat er wordt gedacht dat het politiek of beleidsmatig niet haalbaar is om tot samenwerking te komen	- blijkt niet te werken, omdat toewijzing en facturatie gescheiden wordt afgehandeld. De gemeente stuurt lokaal de toewijzing naar de zorgaanbieder en richting het regionaal samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zal de facturatie ontvangen en toetsen met de toewijzing. - verschillende softwaresystemen maken het lastig

Bron: Binnenlands Bestuur (2018)

BIJLAGE 15 ORGANOGRAM NOORDMIDDEN-DRENTSE INKOOPSAMENWERKING



BRONVERMELDING

Bijlage bij Kamerbrief (2018) Monitor Gemeentelijke zorginkoop

Binnenlands Bestuur (2018) Regionale samenwerking in het sociaal domein

Genugten van M., Kruijf de J., Zwaan P., Thiel van S. (2017) Samen werken aan effectieve regionale samenwerking, Radboud Universiteit

Kaats, E. & Opheij, W. (2012). Leren samenwerken tussen organisaties. Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens, partnerships.

Kamerbrief (2020) Perspectief voor de Jeugd

Overheid.nl (2020) Consultatie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

KWIZ-monitor

Significant (2019) Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten van Significant

www.waarstaatjegemeente.nl