



RAPPORT

Toekomstbestendige samenwerking NMD

Een bestuurlijk advies over de inrichting, positionering en scenario's voor de regionale inkooporganisatie

76271 - 22 december 2025

Deborah Rijkaart, Freek Reijmerink en Thijs Kubben

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	4
Managementsamenvatting	4
Hoofdstuk 2	9
Inleiding	9
2.1 Aanleiding en context van het onderzoek	9
2.2 Doel en reikwijdte van de rapportage	9
2.3 Onderzoeksmethode	10
2.4 Centrale onderzoeksvragen	10
2.5 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 3	11
Context en ontwikkelingen	11
3.1 Ontstaan en huidige positionering van NMD-samenwerking	11
3.2 Externe ontwikkelingen die herinrichting noodzakelijk maken	12
3.3 Toezicht en handhaving: wettelijke taak en governanceopgave	13
3.4 Interne organisatie- en governanceopgaven	13
3.5 Impact op taken, schaal en noodzaak tot herinrichting	14
Hoofdstuk 4	15
Analyse: synthese van documentenstudie en gesprekken	15
4.1 Overeenkomsten in documenten en praktijk	15
4.2 Juridische en organisatorische randvoorwaarden	16
4.3 Taakverschuivingen en schaalvraagstuk	16
4.4 Gedeelde uitgangspunten van gemeenten	16
4.5 Verschillen in tempo, schaalvoorkeur en mate van integratie	17
4.6 Kernopgaven voor de toekomst	18
4.7 Implicaties voor scenario-ontwikkeling	18
Hoofdstuk 5	20
Scenario's voor toekomstige samenwerking	20
5.1 Overzicht van scenario's	20
5.2 Scheiding tussen toezicht en kwaliteit voor elk scenario	22
5.3 Borging van regionale samenwerking voor elk scenario	22
5.4 Scenario 1 – Expertisecentrum binnen één gemeente	23
5.5 Scenario 2 – Centrumregeling binnen één gemeente	24
5.6 Scenario 3 – Onderbrengen bij Samenwerking Drentsche Aa (SDA)	25
5.7 Scenario 4 – Inbedding bij de Jeugdhulpregio Drenthe	26
5.8 Globale financiële en randvoorwaardelijke beschouwing	27
Hoofdstuk 6	28
Bestuurlijke afweging en richtinggevend advies	28
6.1 Bestuurlijke keuzepunten	28
6.2 Afwegingskader voor besluitvorming	29

6.3	Strategische risico's en mogelijke beheersmaatregelen	30
6.4	Richtinggevend advies	31
6.5	Transitiepad en vervolgstappen	32
6.6	Slotbeschouwing.....	34
	Hoofdstuk 7.....	35
	Bijlage: financiële effecten van veranderende taken en scenario's	35
7.1	Veranderende taken en de kwalitatieve financiële impact	35
7.2	Scenariovergelijking: financiële en organisatorische effecten	37
7.3	Specifieke financiële implicaties van onafhankelijk toezicht	38
7.4	Contracten, volume en raming minimale formatie	38
	Hoofdstuk 8.....	42
	Reacties klankbord en RMT	42
8.1	Inleiding	42
8.2	Reactie Berenschot	42
8.3	Reacties Klankbordgroep en RMT.....	43

HOOFDSTUK 1

Managementsamenvatting

De vijf NMD-gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo staan voor een belangrijk besluit over de toekomst van hun regionale samenwerking in NMD-samenwerking. Sinds 2022 bundelt NMD expertise en capaciteit voor de inkoop, het contractmanagement, de kwaliteitsborging en het toezicht binnen het sociaal domein. De context waarin deze samenwerking opereert verandert echter fundamenteel. Dit rapport biedt een compact, bestuurlijk advies over mogelijke toekomstscenario's, de bijbehorende bestuurlijke keuzepunten en een globaal transitiepad.

Aanleiding en opgave

Verschillende ontwikkelingen maken een heroriëntatie op NMD-samenwerking noodzakelijk:

- De vorming van de Jeugdhulpregio Drenthe, waardoor een deel van de huidige jeugdhulptaken (inkoop, contractmanagement, kwaliteit en toezicht) verschuift naar een nieuw regionaal verband.
- Lokale bewegingen richting meer voorliggende voorzieningen, waaronder de ontwikkeling van Buurtkracht Assen, met impact op de verdeling tussen regionale en lokale taken.
- Landelijke veranderingen rondom beschermd wonen die vragen om herijking van het takenpakket en de schaal.
- Aangescherpte eisen aan functiescheiding tussen toezicht en kwaliteitsmanagement en aan informatiebeveiliging en privacy (BIO, AVG).
- Beperkingen van de huidige samenwerkingsvorm (gemeenschappelijke regeling zonder rechtspersoonlijkheid), waarin mandaat en verantwoordelijkheden niet altijd eenduidig zijn belegd.

De centrale opgave is niet of samenwerking nodig blijft, maar hoe deze samenwerking het best kan worden ingericht zodat zij toekomstbestendig, juridisch robuust en bestuurlijk goed bestuurbaar is.

Aanpak van het onderzoek

Het advies in dit rapport is gebaseerd op een combinatie van:

- documentenstudie van relevante beleidsstukken, organisatiedocumenten en eerdere analyses
- gesprekken met bestuurders, de gemeentesecretaris, managers en medewerkers uit de vijf gemeenten (vertegenwoordigd in de klankbordgroep)
- gezamenlijke duiding en scenario-ontwikkeling in afstemming met de regiegroep.

De bevindingen uit documenten en gesprekken zijn samengebracht tot één integrale analyse (hoofdstuk 3 en 4) en uitgewerkt in vier mogelijke scenario's voor de toekomstige samenwerking (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 worden de bestuurlijke keuzepunten, het afwegingskader, strategische risico's en een globaal transitiepad beschreven.

Belangrijkste bevindingen

Uit de analyse komen vier hoofdlijnen naar voren:

- **Regionale samenwerking blijft noodzakelijk**
De vijf gemeenten zien onverminderd meerwaarde in gezamenlijke inkoop, gedeelde expertise en uniforme kaders voor kwaliteit en toezicht. Zeker voor specialistische taken is regionale bundeling van kennis en capaciteit nodig om continuïteit en kwaliteit te borgen.
- **Toezicht vraagt om structurele onafhankelijkheid**
In de huidige inrichting zijn toezicht en kwaliteitsmanagement in hoge mate in dezelfde lijn gepositioneerd. Dit leidt tot rolvermenging en maakt het lastig om de noodzakelijke onafhankelijkheid van toezicht juridisch en bestuurlijk volledig te borgen. Onafhankelijke positionering van toezicht is daarmee een harde randvoorwaarde voor elk toekomstscenario.
- **Governance en mandaat zijn onvoldoende eenduidig**
De huidige samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid zorgt voor een hybride sturingsmodel: operationele taken zijn regionaal belegd, terwijl formele verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke colleges ligt. Dit leidt tot onduidelijkheid over mandaat, rolverdeling en aanspreekbaarheid, en verhoogt de bestuurlijke kwetsbaarheid.
- **Schaal en IBP-eisen vragen om verdere professionalisering**
De verschuiving van taken (onder meer naar de Jeugdhulpregio Drenthe en lokale voorzieningen) verandert de schaal en samenstelling van het takenpakket. Tegelijkertijd nemen de eisen op het gebied van informatiebeveiliging, privacy en professionaliteit van processen toe. Dit vraagt om een organisatievorm die voldoende schaal en volwassenheid biedt om deze opgaven duurzaam te dragen.

Op basis van deze analyse is voortzetting van de huidige gemeenschappelijke regeling zonder meer geen logische keuze vanwege de robuustheid (beperkte scope), de onduidelijkheden over mandaat en de vereisten voor informatiebeveiliging, ICT en privacy. Op basis van de genoemde hoofdlijnen zijn zeven kernopgaven geformuleerd die richtinggevend zijn voor de keuze van een scenario, waaronder juridische stevigheid, onafhankelijk toezicht, professionele schaal, heldere governance, IBP-borging, behoud van expertise en een logische inbedding in het regionale krachtenveld.

Scenario's voor toekomstige samenwerking

Het rapport werkt vier scenario's uit voor de toekomstige inrichting van NMD-samenwerking. De scenario's zijn geen blauwdrukken, maar richtinggevende modellen die bestuurlijk vergelijkbaar zijn gemaakt.

Scenario 1 – Expertisecentrum binnen één gemeente

NMD wordt organisatorisch ondergebracht bij één gemeente. Dit scenario is relatief snel te realiseren en kent lage complexiteit, maar blijft kwetsbaar in termen van onafhankelijk toezicht, schaal en afhankelijkheid van één organisatie.

Scenario 2 – Centrumregeling binnen één gemeente (Wgr)

De gemeenten richten een formele centrumregeling in, met één gemeente als uitvoeringsverantwoordelijke. Dit scenario biedt de sterkste juridische basis, duidelijke mandaatstructuren en de beste mogelijkheden om toezicht onafhankelijk te positioneren, maar vergt een zwaarder voorbereidings- en implementatietraject.

Scenario 3 – Onderbrengen bij een bestaand samenwerkingsverband

NMD-taken worden geïntegreerd in een reeds bestaand regionaal samenwerkingsverband. Dit biedt professionele schaal, volwassen bedrijfsvoering en betere mogelijkheden voor functiescheiding van toezicht, maar vraagt tijd en afstemming en vergroot de afstand tussen individuele gemeenten en de uitvoeringsorganisatie.

Scenario 4 – Inbedding bij de Jeugdhulpregio Drenthe

De NMD-taken worden ingebed in de nieuwe Jeugdhulpregio Drenthe. Dit scenario biedt maximale schaalvoordelen en kansen voor integrale sturing binnen jeugd en Wmo, maar kent ook de grootste organisatorische complexiteit en afhankelijkheid van het ontwikkeltempo van de Jeugdhulpregio.

Alle scenario's worden in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt aan de hand van een vaste structuur (kern van het scenario, governance en mandaat, toezicht, organisatie en bedrijfsvoering, schaal en expertise, voor- en nadelen).

Bestuurlijke keuzepunten en afwegingskader

De keuze voor een toekomstscenario vraagt om expliciete besluitvorming op een aantal centrale punten, waaronder:

- de gewenste juridische borging en samenwerkingsvorm
- de positionering van toezicht en kwaliteitsborging (functiescheiding, mandaat, rapportagelijnen)
- de gewenste schaal en mate van professionaliteit
- de keuze om Buurtkracht Assen te includeren
- de mate waarin aangesloten wordt bij bestaande regionale structuren (zoals de Jeugdhulpregio Drenthe)
- het tempo van realisatie en de bestuurlijke belasting
- de impact op medewerkers, werkgeverschap en organisatie-inrichting.

Om deze keuze te ondersteunen, introduceert het rapport een afwegingskader met vijf criteria:

1. juridische en bestuurlijke legitimiteit
2. onafhankelijk toezicht
3. uitvoerbaarheid en organisatiekracht
4. schaal en toekomstvastheid
5. realisatietempo en bestuurlijke belasting.

Dit kader maakt het mogelijk de scenario's op een consistente manier te vergelijken en bestuurlijke voorkeuren expliciet te maken.

Richtinggevend advies

Het rapport trekt op basis van de analyse en scenarioverkenning een aantal richtinggevende conclusies:

- Onafhankelijk toezicht is niet onderhandelbaar: in elke toekomstige vorm moet toezicht zodanig worden gepositioneerd dat functiescheiding, objectiviteit en transparantie structureel zijn geborgd.
- Een heldere juridische vorm en eenduidige mandaatverdeling zijn noodzakelijk om bestuurlijke aanspreekbaarheid, democratische legitimiteit en uitvoerbaarheid te versterken.
- De toekomstige inrichting moet beschikken over voldoende schaal en expertise om inkoop, contractmanagement, kwaliteitsborging en toezicht duurzaam te kunnen dragen.
- Aansluiting bij andere regionale verbanden kan voordelen bieden, maar is alleen wenselijk als dit aantoonbaar bijdraagt aan de opgaven van NMD-gemeenten en de uitvoerbaarheid van de gekozen oplossing.
- Het tempo van implementatie moet zorgvuldig worden gekozen: snelle oplossingen bieden rust op korte termijn, terwijl meer structurele opties meer tijd vragen maar ook meer toekomstvastheid bieden.

Deze elementen vormen samen het richtinggevend kader waarbinnen de vijf gemeenten een gezamenlijke keuze kunnen maken.

Op basis van deze inzichten wordt door Berenschot een voorkeursrichting voorgesteld die bestaat uit twee onderdelen:

Op de korte termijn: pragmatische tussenstap (scenario 1 of 3)

Om op korte termijn stabiliteit, juridische helderheid en uitvoerbaarheid te borgen, is een tussenstap noodzakelijk. Hiervoor zijn twee scenario's geschikt:

- Scenario 1: onderbrengen van de regionale taken binnen één gemeente.
- Scenario 3: aansluiten bij een bestaand regionaal samenwerkingsverband.

Gelet op schaal, infrastructuur en samenhang met aanpalende taken ligt het voor de hand om hierbij de gemeente Assen als mogelijke beherende partij te betrekken. De exacte inrichting van deze tussenstap vraagt nadere uitwerking.

Op de lange termijn: integratie richting Drentse schaal (scenario 4)

Het onderbrengen van de toekomstige NMD-taken binnen de Jeugdhulpregio Drenthe is vanuit strategisch perspectief de meest passende richting. Dit scenario biedt:

- schaalvoordelen en continuïteit in uitvoering
- integrale regionale sturing voor jeugd én Wmo
- een stevige governancebasis, passend bij wettelijke kaders voor privacy, IBP en toezicht.

Hoewel dit scenario tijd vraagt om te realiseren, sluit dit in de toekomst het best aan op de beweging naar meer regionale integraliteit en op de toekomstige omvang van het takenpakket.

Transitiepad en vervolgstappen

Tot slot bevat het rapport een scenario-neutraal transitiepad in vier fasen, met een globale tijdsindicatie:

1. **Gezamenlijke besluitvorming en randvoorwaarden (0–3 maanden)**
Vaststellen van uitgangspunten, gewenste juridische vorm, positionering van toezicht en opdracht aan de projectstructuur.
2. **Ontwerp en voorbereiding van de nieuwe structuur (3–9 maanden)**
Uitwerken van governance, mandaten, hr-inrichting en IBP-/BIO-borging, inclusief afstemming met relevante regionale verbanden.
3. **Implementatie van de gekozen samenwerkingsvorm (9–18 maanden)**
Inrichten van processen, teams en formele organisatieonderdelen, inclusief tijdelijke borging van toezicht waar nodig.
4. **Bestendiging en doorontwikkeling (18–24 maanden en verder)**
Verankeren van de nieuwe structuur, periodieke evaluatie en verdere doorontwikkeling van taken en samenwerking.

Met dit transitiepad en het bijbehorende afwegingskader biedt het rapport de vijf NMD-gemeenten een stevig fundament om in de komende periode tot een gezamenlijke, goed onderbouwde keuze te komen voor de toekomstbestendige inrichting van hun regionale samenwerking.

HOOFDSTUK 2

Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding, het doel en de reikwijdte van deze rapportage. We lichten kort toe hoe het onderzoek is uitgevoerd, welke vragen centraal staan en hoe het rapport is opgebouwd. Daarmee vormt dit hoofdstuk het fundament voor de analyse en scenario's in de volgende hoofdstukken.

2.1 Aanleiding en context van het onderzoek

De vijf NMD-gemeenten werken sinds 2022 samen in de regionale inkooporganisatie NMD-samenwerking. In deze samenwerking zijn expertise en capaciteit gebundeld voor de inkoop, het contractmanagement, kwaliteitsborging en het toezicht op ondersteuning binnen het sociaal domein. De context waarbinnen NMD opereert verandert echter substantieel. De vorming van de Jeugdhulpregio Drenthe, de ontwikkeling van Buurtkracht Assen, toenemende aandacht voor de scheiding tussen toezicht en kwaliteitsmanagement en aangescherpte eisen rondom informatiebeveiliging en privacy leiden gezamenlijk tot nieuwe bestuurlijke en organisatorische opgaven.

Tegelijkertijd ontwikkelen gemeenten hun voorliggende voorzieningen en ontstaat een verschuiving in taken en volumes voor regionale en lokale uitvoering. Deze combinatie van bewegingen vraagt om een heroriëntatie op de toekomstige positionering, governance en inrichting van NMD-samenwerking. De vijf gemeenten hebben Berenschot gevraagd om, in afstemming met bestuurders, gemeentesecretarissen, managers en medewerkers, scenario's te ontwikkelen voor de toekomst van de samenwerking en de bestuurlijke afwegingen daarbij inzichtelijk te maken.

2.2 Doel en reikwijdte van de rapportage

Doel van deze rapportage is het bieden van een compact, bestuurlijk bruikbaar advies over de toekomstige inrichting van NMD-samenwerking. Het rapport ondersteunt colleges en raden bij het maken van een afgewogen keuze voor een samenwerkingsvorm die past bij de veranderende taken, verantwoordelijkheden en randvoorwaarden binnen het sociaal domein.

De reikwijdte van dit rapport omvat:

- het beschrijven van relevante ontwikkelingen en opgaven die herinrichting noodzakelijk maken
- het analyseren van organisatorische, juridische en governancevraagstukken die de huidige samenwerking raken
- het ontwikkelen en vergelijken van vier volwaardige scenario's voor de toekomstige samenwerking
- het formuleren van bestuurlijke keuzepunten en richtinggevende conclusies.

Buiten scope valt de gedetailleerde uitwerking van operationele werkprocessen, financiële detaillering op aanbiederniveau en implementatieplannen op uitvoerend niveau.

2.3 Onderzoeksmethode

Voor deze rapportage is gebruikgemaakt van een combinatie van documentanalyse en gesprekken met betrokkenen. Relevante beleidsdocumenten, interne notities, rapportages en organisatorische kaders zijn bestudeerd om het bestaande beeld scherp neer te zetten. Daarnaast zijn in compacte vorm gesprekken gevoerd met bestuurders, gemeentesecretarissen, managers en medewerkers uit NMD-gemeenten. Deze gesprekken boden inzicht in de actuele praktijk, ervaren knelpunten, perspectieven op de toekomst en de randvoorwaarden voor effectieve samenwerking. De bevindingen uit documenten en interviews zijn vervolgens samengebracht tot één integrale analyse, die in de volgende hoofdstukken wordt uitgewerkt.

2.4 Centrale onderzoeksvragen

De volgende drie vragen vormen de basis voor deze rapportage:

- Welke ontwikkelingen maken een heroriëntatie op NMD-samenwerking noodzakelijk?
- Welke scenario's zijn denkbaar voor de toekomstige inrichting van taken, governance, toezicht, kwaliteitsborging en regionale samenwerking?
- Welke bestuurlijke afwegingen zijn nodig om te komen tot een toekomstbestendige positionering van NMD?

2.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste context en ontwikkelingen die aanleiding geven voor herinrichting van de samenwerking. In hoofdstuk 4 presenteren wij een synthese van de bevindingen uit documenten en gesprekken. Hoofdstuk 5 bevat vier uitgewerkte scenario's voor de toekomstige samenwerking. Hoofdstuk 6 beschrijft de bestuurlijke afweging, het richtinggevend advies en een globaal transitiepad. In bijlage 7 wordt de financiële impact van de scenario's kwalitatief beschreven en wordt een raming gepresenteerd voor contractvolume en formatie. In bijlage 8 staan de reacties van de klankbordgroep en het Regionaal Management Team (RMT), met een reactie van Berenschot op welke wijze de validatie in het rapport verwerkt is.

HOOFDSTUK 3

Context en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste ontwikkelingen die aanleiding geven voor een heroriëntatie op de samenwerking binnen NMD. Deze ontwikkelingen raken zowel de inhoudelijke opgaven als de organisatorische structuur en governancestructuur van de regionale uitvoering. Door deze ontwikkelingen in samenhang te beschouwen, wordt duidelijk waarom een toekomstbestendige positionering van NMD-samenwerking noodzakelijk is.

3.1 Ontstaan en huidige positionering van NMD-samenwerking

De vijf gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo werken sinds 2022 samen binnen NMD-samenwerking. In deze samenwerking is expertise gebundeld op het gebied van inkoop, contractmanagement, kwaliteitsmanagement en toezicht binnen het sociaal domein. NMD heeft gemeenten ondersteund bij het doelmatig en rechtmatig inkopen en uitvoeren van Wmo- en jeugdhulpproducten. NMD-samenwerking heeft de afgelopen jaren een stevige basis gelegd. Voor de gemeenten levert de samenwerking duidelijk voordeel op: samen bereiken zij resultaten die individueel lastiger te organiseren zijn. De schaalgrootte zorgt voor een sterkere positie richting aanbieders en maakt het mogelijk om kennis te bundelen, in plaats van dat expertise versnipperd raakt in een krappe arbeidsmarkt. Ook zorgaanbieders ervaren positieve effecten. Door meer uniformiteit in aanbestedingen en afspraken is het contracteringsproces voor hen efficiënter en is het duidelijker met wie zij zaken doen.¹

De huidige samenwerking is vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling zonder rechtspersoonlijkheid. De praktische sturing vindt plaats via programmamanagement, terwijl de formele verantwoordelijkheid voor inkoop en toezicht bij de afzonderlijke colleges blijft liggen. Hierdoor ontstaat een hybride sturingsmodel waarin operationele en beleidsmatige verantwoordelijkheden niet altijd eenduidig zijn belegd.

Deze uitgangssituatie vormt het vertrekpunt voor de heroriëntatie op de toekomst.

¹ Onderzoek NMD-samenwerking, Berenschot 2023.

3.2 Externe ontwikkelingen die herinrichting noodzakelijk maken

3.2.1 Vorming van de Jeugdhulpregio Drenthe

De voorbereidingen voor de Jeugdhulpregio Drenthe leiden ertoe dat de inkoop en uitvoering van Jeugdhulp verschuiven van NMD naar een nieuw regionaal beleids- en uitvoeringsverband. Dit betekent dat een deel van het huidige takenpakket van NMD op termijn wordt overgedragen. De impact hiervan is zowel organisatorisch als financieel merkbaar: het volume en de schaal van werkzaamheden van NMD nemen af, terwijl tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor Wmo-taken regionaal blijft bestaan.

Deze beweging vraagt om een herpositionering van NMD, waarbij taken, rollen en verantwoordelijkheden opnieuw moeten worden afgebakend.

3.2.2 Ontwikkeling Buurtkracht Assen

Assen zet vanuit zijn beleidsontwikkelingen in op de organisatievorm *Buurtkracht*. De gemeenteraad heeft besloten met Buurtkracht Assen door te gaan, met als beoogde startdatum 1 januari 2028. Dit betekent een stelselwijziging in het lokale zorg- en ondersteuningslandschap. Waar nu – mede via NMD – maatwerkondersteuning wordt ingekocht bij een groot aantal aanbieders, kiest Assen straks voor één integrale opdracht aan een consortium, met taakgerichte bekostiging. Het gaat om de contracten Wmo Begeleiding, Wmo Dagbesteding en lichte voorzieningen Jeugdhulp (dagbesteding en begeleiding).

Deze keuze heeft gevolgen voor de aansluiting tussen lokale ondersteuning en regionale taken op het gebied van inkoop, contractmanagement en kwaliteitsborging. In de praktijk verschuiven delen van uitvoering en monitoring naar lokale structuren, terwijl gespecialiseerde taken regionaal belegd blijven. De nieuwe aanpak vraagt om een ander sturingsmodel dan nu gebruikelijk is bij NMD, met minder aanbieders, duidelijke resultaatafspraken en meer grip op bijvoorbeeld het voorkomen van zorgfraude.

Hoewel de precieze gevolgen voor de samenwerking met NMD nog moeten worden uitgewerkt, is duidelijk dat afstemming over rolverdeling, gegevensuitwisseling en contractbeheer belangrijk wordt. Buurtkracht zal daarmee merkbaar invloed hebben op de samenwerkingsdynamiek, taakverdeling en schaal waarop de regionale organisatie opereert.

3.2.3 Beschermd wonen: veranderende verantwoordelijkheden

De landelijke beweging rond beschermd wonen, waarin verantwoordelijkheden wijzigen en de nadruk verschuift naar lokaal maatwerk, raakt eveneens de aard en omvang van regionale samenwerking. Gemeenten krijgen meer ruimte om eigen accenten te leggen in de uitvoering, wat gevolgen kan hebben voor hoe inkoop, contractmanagement en monitoring structureel zijn georganiseerd. De landelijke besluitvorming is nog niet afgerond: er is geen definitieve wet, ingangsdatum of financieel kader. Daardoor zijn concrete scenario's nu niet goed uit te werken. Voor nu blijft de huidige werkwijze daarom van kracht: NMD koopt beschermd wonen in via centrumgemeente Assen.

3.2.4 Landelijke en regionale trends in het sociaal domein

Daarnaast spelen bredere ontwikkelingen een rol:

- meer nadruk op lokale preventie en voorliggende voorzieningen
- toenemende behoefte aan transparante samenwerking tussen regio's
- grotere aandacht voor gegevensdeling, privacy en informatiebeveiliging
- noodzaak tot efficiënte en eenduidige governance in samenwerkingsverbanden.

Deze trends versterken de behoefte aan een heldere en toekomstbestendige structuur.

3.3 Toezicht en handhaving: wettelijke taak en governanceopgave

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid van ondersteuning binnen de Wmo en de Jeugdwet. Voor een effectieve uitvoering hiervan is onafhankelijkheid en objectiviteit noodzakelijk. In de huidige situatie binnen NMD-samenwerking worden toezicht en kwaliteitsmanagement in de praktijk in dezelfde functionele lijn uitgevoerd. Hierdoor ontstaat rolvermenging tussen het onafhankelijk beoordelen van aanbieders en het uitvoeren van contractmanagement- en kwaliteitsborgingstaken.

Deze verwevenheid brengt governancevraagstukken met zich mee. De toezichthouder moet onafhankelijk kunnen rapporteren en adviseren, zonder beïnvloeding door operationele of beleidsmatige belangen. In de huidige inrichting is deze onafhankelijkheid onvoldoende geborgd wat uitgebreid in kaart is gebracht in de memo 'Scheiding toezicht en kwaliteit' (NMD, 2025). Dit vraagt om een organisatorische herpositionering van toezicht, waarin rollen en mandaten duidelijk worden gescheiden en waar interne *checks and balances* worden versterkt.

Dit vormt een belangrijke randvoorwaarde voor alle toekomstige scenario's.

3.4 Interne organisatie- en governanceopgaven

Naast externe ontwikkelingen zijn er interne factoren die de noodzaak voor herinrichting onderstrepen.

Mandaat en sturing

De huidige mandaatstructuur is complex. Inkoop-, kwaliteits- en toezichttaken worden vanuit één uitvoerende eenheid verricht, terwijl de formele besluitvorming bij de afzonderlijke gemeenten ligt. Dit leidt tot onduidelijkheid over waar bestuurlijke en operationele verantwoordelijkheid begint en eindigt.

Rolverwarring tussen functies

De verwevenheid tussen contractmanagement, kwaliteitsborging en toezicht creëert risico's op belangenverstremgeling en maakt het lastig om onafhankelijk toezicht te borgen. Dit raakt zowel de inhoudelijke kwaliteit als de bestuurlijke legitimiteit van het handelen.

Informatiebeveiliging en privacy

De eisen rond gegevensbescherming en informatieveiligheid (zoals BIO en AVG) vragen om een stevigere organisatorische verankering dan de huidige samenwerkingsvorm biedt. Heldere governance- en verantwoordingslijnen zijn hiervoor noodzakelijk.

Werkgeverschap en positionering van medewerkers

De medewerkers van NMD zijn in dienst van verschillende gemeenten. Dit leidt tot verschillen in aansturing, hr-beleid en verantwoordelijkheden, wat de wendbaarheid en eenduidigheid van de organisatie beperkt.

3.5 Impact op taken, schaal en noodzaak tot herinrichting

De combinatie van verschuivende taken, veranderende lokale organisatievormen en toenemende juridische en organisatorische eisen heeft directe gevolgen voor de schaalgrootte, het takenpakket en het benodigde specialisatieniveau van NMD-samenwerking. Hierdoor staat de huidige positionering van de organisatie onder druk. Governancevraagstukken, met name rondom mandaat en de onafhankelijke inrichting van toezicht, maken een herijking noodzakelijk. Tegelijk leiden verschuivende volumes en verantwoordelijkheden tot een andere balans tussen regionale en lokale uitvoering. Deze dynamiek vraagt om een hernieuwde en expliciete afweging van welke taken regionaal moeten worden geborgd, welke expertise daarvoor nodig is en welke samenwerkingsvorm toekomstbestendige governance biedt.

HOOFDSTUK 4

Analyse: synthese van documentenstudie en gesprekken

In dit hoofdstuk presenteren wij de analyse van de huidige situatie en de opgaven voor de toekomst. Deze analyse is gebaseerd op een synthese van documentenstudie en gesprekken met bestuurders, de gemeentesecretaris, managers en medewerkers. Door de bevindingen in samenhang te beschouwen ontstaat een helder beeld van de gedeelde inzichten, de knelpunten en de strategische vraagstukken die richting geven aan de scenario's in het volgende hoofdstuk.

4.1 Overeenkomsten in documenten en praktijk

Uit de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken komt een consistent beeld naar voren. Er wordt breed onderkend dat de context waarin NMD-samenwerking opereert de afgelopen jaren ingrijpend is veranderd en de komende periode verder zal veranderen. De vorming van de Jeugdhulpregio Drenthe, de lokale ontwikkelingen in Assen, de versterkte aandacht voor toezicht en informatiebeveiliging en de verschuiving van verantwoordelijkheden in beschermd wonen hebben collectief impact op het takenpakket en de positie van NMD.

Gemeenten geven aan dat regionale samenwerking noodzakelijk blijft. De meerwaarde van gezamenlijke inkoop, gespecialiseerde expertise en uniforme kaders wordt breed gedeeld. Tegelijk ontstaat er een toenemende behoefte aan duidelijkere afbakening van rollen en verantwoordelijkheden en voldoende robuustheid. Dit leidt tot een gezamenlijke erkenning dat de huidige inrichting moet worden herijkt om toekomstbestendig te blijven.

4.1.1 Governance-implicaties van toezicht en handhaving

Een terugkerend thema in zowel documenten als gesprekken is de positie van toezicht binnen NMD. Gemeenten erkennen dat toezicht gebaat is bij een heldere wettelijke borging en bij volledige onafhankelijkheid in oordeelsvorming. In de huidige situatie bestaat nog onvoldoende functiescheiding tussen toezicht en kwaliteitsmanagement. Deze rolvermenging brengt risico's met zich mee op het gebied van objectiviteit, transparantie en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Deze bevinding heeft duidelijke governance-implicaties. Onafhankelijk toezicht vraagt om een organisatorische positionering waarin de toezichthouder niet wordt beïnvloed door operationele of contractuele belangen. Dit betekent dat in elke toekomstige samenwerkingsvorm het mandaat, de verantwoordelijkheidsverdeling en de rapportagelijijn rond toezicht expliciet separaat van NMD moeten worden vormgegeven.

4.2 Juridische en organisatorische randvoorwaarden

Voor een toekomstbestendige samenwerking gelden verschillende randvoorwaarden. Allereerst vraagt de regionale taakuitvoering om een juridische basis die aansluit bij de gewenste mate van sturing en verantwoordelijkheid. De huidige samenwerkingsvorm biedt wel functionele samenwerking, maar borgt formele verantwoordelijkheden en mandaten niet altijd eenduidig. Dit wordt sterker merkbaar nu de regionale context verandert en verantwoordelijkheden verschuiven.

Daarnaast vragen zowel inkoop, contractmanagement als toezicht om voldoende werk (schaal) om de (specialistische) taken uit te kunnen voeren. Een structurele borging van expertise, kenniscontinuïteit en proceskwaliteit is noodzakelijk om uniformiteit en betrouwbaarheid te behouden. Ook de eisen rondom informatiebeveiliging en privacy vragen om duidelijke governance: gemeenten moeten kunnen vertrouwen op een regionaal verband dat beschikt over volwassen processen en waar verantwoordelijkheden helder belegd zijn.

Deze juridische en organisatorische randvoorwaarden vormen gezamenlijk het fundament waartegen scenario's moeten worden getoetst.

4.3 Taakverschuivingen en schaalvraagstuk

De verschuiving van bepaalde specialistische vormen van Jeugdhulp en enkele aanvullende jeugdhulpvoorzieningen naar de Jeugdhulpregio Drenthe beïnvloedt de omvang en samenstelling van het takenpakket van NMD. Tegelijkertijd wordt lokaal in Assen een andere organisatievorm ingericht in de vorm van Buurtkracht, wat eveneens gevolgen heeft voor de regionale taakverdeling.

De vraag die hierdoor ontstaat is hoe de regionale schaal zich moet verhouden tot het veranderende takenpakket. Specialistische taken zoals inkoop, contractmanagement en toezicht vragen om voldoende capaciteit en expertise om kwaliteit en continuïteit te kunnen borgen. Tegelijk moet ruimte blijven voor lokaal maatwerk en voorliggende ondersteuning. Deze spanning vraagt om een herijking van welke taken regionaal worden belegd en welke taken het beste lokaal kunnen worden georganiseerd.

4.4 Gedeelde uitgangspunten van gemeenten

Ondanks verschillen in schaalvoorkeur en tempo is er een duidelijke gemeenschappelijke basis. Gemeenten onderschrijven dat regionale samenwerking noodzakelijk is om expertise te behouden, continuïteit te waarborgen en uniformiteit in uitvoering te realiseren. Regionale samenwerking draagt bij aan professioneel opdrachtgeverschap richting aanbieders; gemeenten willen grip houden op kwaliteit, financiën en leveringszekerheid. Ook het belang van beperkte administratieve lasten en behoud van een dekkend zorglandschap voor de inwoners in de regio wordt gedeeld. Er is breed draagvlak voor het principe 'regionaal achter de schermen, lokaal aan de voorkant', waarbij inkoop- en contracttaken regionaal worden geborgd en inwoners ondersteuning dicht bij huis ontvangen.

Gemeenten zien voor NMD vooral een toekomst als expertisecentrum of uitvoeringsorganisatie gericht op professionele uitvoering aan de achterkant. Dit betekent: hoogwaardige inkoop, stevig contractmanagement, eenduidige kwaliteitskaders en borging van rechtmatigheid; en dat alles binnen een structuur die voldoet aan wettelijke eisen voor privacy, toezicht en informatiebeveiliging. Deze 'achterkant' moet gezamenlijk georganiseerd blijven.

Tegelijkertijd is er een sterk gedeeld besef dat de 'voorkant' lokaal moet blijven. Toegang, sociale basis, welzijn, preventie en voorliggende voorzieningen zijn bij uitstek lokaal beleidsterrein. Gemeenten willen beleidsvrijheid behouden om eigen accenten te kunnen zetten, passend bij demografische, sociale en geografische verschillen. Dit is vooral voor plattelandsgemeenten belangrijk, waar voorzieningestructuren en afstanden fundamenteel verschillen van stedelijke context.

Gemeenten benadrukken daarnaast dat de samenwerking niet complexer moet worden dan nodig. Met een kleiner takenpakket en afnemend volume is het essentieel om de organisatie doelmatig in te richten en het aantal samenwerkingsverbanden te beperken. De toekomst moet overzichtelijk, bestuurbaar en beheersbaar zijn. Dit betekent ook dat governance helder moet zijn: één aansturinglijn, duidelijke rollen en afspraken, en een juridisch fundament dat past bij de taken die worden uitgevoerd.

Er klinkt in alle gesprekken ook zorg voor de medewerkers. Gemeenten willen een zorgvuldig proces waarin mensen weten waar ze aan toe zijn, waarin expertise behouden blijft en waarin onzekerheid niet langer dan noodzakelijk duurt. Dit is niet alleen een hr-vraagstuk, maar ook een kwaliteitsvraagstuk: deskundige medewerkers vormen de basis van de professionaliteit van de samenwerking.

Zowel bij het regionaal managementteam (RMT) van NMD als bij de gemeenten klinkt de verwachting dat de huidige gemeenschappelijke regeling zonder meer niet op dezelfde wijze kan worden voortgezet. Dit hangt samen met het krimpende takenpakket (in ieder geval de specialistische jeugdhulp) waardoor een zelfstandige NMD-organisatie niet kostenefficiënt kan worden ingericht. Er is bestuurlijk nog geen breed draagvlak om het pakket uit te breiden met additionele taken.

4.5 Verschillen in tempo, schaalvoorkeur en mate van integratie

Tegelijkertijd constateren we dat gemeenten duidelijke verschillen kennen in tempo en voorkeur. Sommige gemeenten hechten aan snelle besluitvorming om tijdig duidelijkheid te bieden aan medewerkers en partners. Andere gemeenten geven de voorkeur aan een meer gefaseerde benadering.

Ook in schaalvoorkeur zien we verschillen. Waar enkele gemeenten hechten aan een relatief compacte schaal waarin regionale samenwerking vooral ondersteunend is ingericht, zien anderen kansen in bredere integratie van taken of aansluiting bij grotere verbanden. Daarnaast lopen opvattingen uiteen over de mate waarin processen moeten worden geharmoniseerd.

4.6 Kernopgaven voor de toekomst

Op basis van documentenstudie en gesprekken komen zeven kernopgaven naar voren die bepalend zijn voor de toekomstige inrichting van NMD-samenwerking:

1. **Juridische stevigheid:** een samenwerkingsvorm die past bij de gewenste verantwoordelijkheid en sturing.
2. **Onafhankelijk toezicht:** structurele scheiding van toezicht en uitvoering, met duidelijke mandaten en rapportagelijnen.
3. **Professionele schaal:** voldoende kritische massa voor inkoop, contractmanagement en toezicht.
4. **Heldere governance:** eenduidige sturing, rollen en verantwoordelijkheden.
5. **Informatiebeveiliging en privacy (IBP):** voldoen aan wettelijke eisen en aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).
6. **Behoud en borging van expertise:** continuïteit en kwaliteit van regionale kennis en capaciteit.
7. **Samenhang met andere verbanden:** logische positionering binnen het bredere regionale krachtenveld.

Deze kernopgaven vormen het toetsingskader voor de scenario's in het volgende hoofdstuk.

4.7 Implicaties voor scenario-ontwikkeling

De analyse maakt duidelijk dat niet elk scenario in gelijke mate bijdraagt aan het oplossen van de geschetste opgaven. Onafhankelijk toezicht, governance-helderheid en schaalgrootte zijn essentiële voorwaarden voor toekomstbestendige samenwerking. Scenario's moeten daarom niet alleen uitvoerbaar zijn, maar ook voldoende structuur bieden om juridisch, organisatorisch en strategisch te kunnen functioneren binnen een veranderende regionale context.

4.7.1 Waarom NMD-gemeenschappelijke regeling zonder meer geen passend scenario is

Het scenario waarin NMD ongewijzigd wordt voortgezet binnen de huidige gemeenschappelijke regeling is niet meegenomen. Door het wegvallen van taken wordt de scope te smal om op de huidige manier door te gaan. Daarmee komt de door de samenwerkende gemeenten gewenste robuustheid onder druk. Een robuuste organisatie is verder nodig om informatiesystemen in te richten conform privacywetgeving en om medewerkers een stabiele thuisbasis te bieden, met passend werkgeverschap en een structurele hr-gesprekscyclus. Uit diverse stukken over privacy en informatiebeveiliging komt naar voren dat de huidige inrichting niet aan de gestelde eisen kan voldoen, wat binnen één gemeente wel te realiseren is. Tot slot is het van belang dat er eenduidigheid in verantwoording en facturatie nodig is, wat met de huidige regeling onvoldoende bereikt wordt.

Het toekomstige scenario vraagt om heldere governance- en verantwoordingslijnen en een takenpakket dat een zelfstandige organisatie rechtvaardigt. Voortzetting van de huidige NMD-samenwerking zal deze randvoorwaarden naar verwachting in de toekomst onvoldoende bieden.

4.7.2 Waarom GR openbaar lichaam geen passend scenario is

Met een afnemend volume en takenpakket ligt het niet voor de hand om een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam voor de overblijvende NMD-taken in te richten. In de interviews gaven alle gemeenten aan dat het geen logisch scenario is om met een smaller takenpakket de organisatie en besturing te verzwaken. Het scenario 'gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam' is daarom niet beschreven. Wanneer de gemeenten kiezen voor het langetermijns scenario

(toevoeging aan de Jeugdhulpregio) vraagt dit voor de komende periode een flexibele inrichtingsvorm. Een GR openbaar lichaam kan deze flexibiliteit onvoldoende bieden vanwege de tijd en inspanning die ervoor nodig is om deze GR bestuurlijk en organisatorisch in te richten.

Deze implicaties vormen het startpunt voor de vier scenario's die in hoofdstuk 5 worden uitgewerkt.

HOOFDSTUK 5

Scenario's voor toekomstige samenwerking

In dit hoofdstuk werken wij vier mogelijke scenario's uit voor de toekomstige inrichting van NMD-samenwerking. De scenario's zijn geen blauwdrukken, maar richtinggevende modellen die gemeenten ondersteunen bij het maken van een afgewogen keuze. Elk scenario beschrijft de kern van de samenwerkingsvorm, de governance en het mandaat, de positionering van toezicht, de organisatorische randvoorwaarden en de belangrijkste voor- en nadelen. De scenario's zijn bewust neutraal en gelijkwaardig gepresenteerd, zodat bestuurders op basis van de onderliggende analyse zelf een keuze kunnen maken.

5.1 Overzicht van scenario's

In tabel 1 (te vinden op de volgende pagina) is een overzicht opgenomen waarin de vier scenario's op hoofdlijnen worden vergeleken. Deze tabel biedt inzicht in de belangrijkste kenmerken en randvoorwaarden per scenario. In de daaropvolgende paragrafen worden de scenario's afzonderlijk verder uitgewerkt, aan de hand van een vaste structuur zodat de scenario's onderling goed vergelijkbaar zijn.

Tabel 1. Vergelijking in vier scenario's voor toekomstige samenwerking.

Criteria	Scenario 1 – Expertise-centrum	Scenario 2 – Centrumregeling	Scenario 3 – Bestaand samenwerkingsverband	Scenario 4 – Inbedding JHRD
Juridische stevigheid	Beperkt, wendbaar	Hoog	Beperkt, wendbaar	Afhankelijk van definitieve inrichting
Governance en mandaat	Operationeel belegd	Formeel en eenduidig	Professioneel belegd	Complex, afhankelijk van integratie
Schaal en professionaliteit	Beperkt	Goed	Goed	Sterk bij volledige integratie
Uitvoerbaarheid en tempo	Zeer snel	Matig	Snel	Langzamer, afhankelijk van ontwikkeling JHRD
IBP en privacy	Goed te borgen	Goed te borgen	Goed te borgen	Goed te borgen binnen JHRD
Hr/ werkgeverschap	Via één gemeente	Via centrumgemeente	Via één gemeente	Via JHRD
Aansluiting bij andere verbanden	Beperkt	Logische aansluiting	Logische aansluiting mogelijk	Sterk bij integratie jeugd-Wmo
Huisvesting	Geen majeure impact; werkplekken integreren in structuur beherende gemeente	Wordt georganiseerd via centrumgemeente	Geen majeure impact; werkplekken integreren in structuur beherende gemeente	Afhankelijk van JHRD-inrichting
Toekomstvastheid	Beperkt	Hoog	Matig tot goed	Hoog (op langere termijn)

5.2 Scheiding tussen toezicht en kwaliteit voor elk scenario

In alle voorgestelde scenario's dienen de functies toezicht (Wmo-toezichthouder) en kwaliteit/uitvoering (kwaliteit- en contractmanagement) strikt te worden gescheiden, zodat het Wmo-toezicht onafhankelijk, transparant en effectief kan worden uitgevoerd. De huidige rolvermenging is onverenigbaar met goed bestuur. Daarom moet in elk scenario een duidelijke 'knip' worden aangebracht tussen beide functies. Dit komt ook overeen met de aanbevelingen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) in het rapport 'Wmo-toezicht 2024'.

Om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, mag niet dezelfde persoon zowel een toezichthoudende als een kwaliteitsrol vervullen. Daarnaast moet de leidinggevende aan wie de toezichthouders rapporteren, een andere persoon zijn dan degene die de kwaliteitsmedewerkers aanstuurt. Deze leidinggevende moet ook organisatorisch op voldoende afstand van de kwaliteitsafdeling staan. Dit zorgt ervoor dat zowel feitelijke als vermeende beïnvloeding wordt uitgesloten.

Bij jeugd is de scheiding op een andere manier georganiseerd, omdat het toezicht op kwaliteit van jeugdhulp landelijk is belegd bij de IGJ. Gemeenten hebben voor jeugd een rol in toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid. Daarnaast voeren zij contract- en kwaliteitsmanagement (privaatrechtelijk, op basis van de gesloten overeenkomsten).

Ongeacht het gekozen samenwerkingsscenario wordt de functiescheiding tussen toezicht en kwaliteit leidend gemaakt, met formele en organisatorische waarborgen. Deze duidelijke rol- en aansturingsscheiding versterkt de geloofwaardigheid en effectiviteit van het toezicht en draagt bij aan goed bestuur in de gezamenlijke Wmo-inkoop voor de toekomst. Elk van de komende scenario's biedt voldoende mogelijkheden om deze scheiding te organiseren.

5.3 Borging van regionale samenwerking voor elk scenario

In drie van de vier scenario's worden de NMD-taken uitgevoerd binnen één gemeente, maar het betreft taken voor de inwoners van alle gemeenten. Dit vraagt blijvend expliciete aandacht voor de samenwerking met bijvoorbeeld de lokale toegangsteams en de beleidsmedewerkers van alle vijf gemeenten. NMD-samenwerking richt zich conform de samenwerkingsovereenkomst expliciet op inkoop, contractmanagement, kwaliteitsmanagement en toezicht. In de praktijk worden vanuit NMD verbindende werkzaamheden verricht (denk aan samenhang organiseren in beleidsvoorbereiding). Het is van belang oog te hebben voor de verbindende factor die NMD-samenwerking heeft opgeleverd; door samenwerking ontstaat ook meer samenhang. Bij de implementatiefase van de nieuwe regionale inrichting vraagt dit om een duidelijk kader te bepalen welke taken behoren tot de samenwerkingsovereenkomst en welke daarbuiten vallen.

5.4 Scenario 1 – Expertisecentrum binnen één gemeente

Kern van het scenario

In dit scenario wordt NMD-samenwerking organisatorisch ondergebracht bij één van de vijf gemeenten. Deze gemeente fungeert als beherende organisatie die de volledige juridische, financiële en organisatorische infrastructuur levert. Het NMD-team blijft regionaal opereren, maar valt formeel onder de organisatie van de beherende gemeente.

Governance en mandaat

Het mandaat voor regionale inkoop- en contractmanagementtaken wordt via een collegebesluit belegd bij de beherende gemeente. De governance is eenvoudig en direct, met korte lijnen tussen uitvoering en bestuur. De regionale sturing wordt vormgegeven via bestuurlijke en ambtelijke afstemming tussen de gemeenten. Voor de wethouders van het sociaal domein kan naar behoefte een portefeuillehoudersoverleg georganiseerd worden zodat er ruimte blijft voor regionale kennisuitwisseling en het delen van visie over de richting van het sociaal domein in de diverse gemeenten. In dit scenario wordt gekozen voor een samenwerkingsovereenkomst als juridische basis, aangevuld met dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) die de kwaliteit, prestaties en mandaten vastleggen. Het is een lichte maar duidelijke vorm van samenwerking, zonder oprichting van een nieuwe juridische entiteit, en gaat buiten de Wet gemeenschappelijke regelingen om.

Organisatie en bedrijfsvoering

Hr, ICT, financiële administratie en bedrijfsvoering worden via de beherende gemeente georganiseerd. Dit biedt eenvoud en overzicht, maar leidt tot afhankelijkheid van de interne processen en prioriteiten van die gemeente.

Schaal en expertise

De schaal blijft beperkt en de focus ligt op bundeling en behoud van expertise, binnen een compacte en doelmatige structuur. Deze samenwerking gaat uit van expertise en is niet ingericht langs specifieke producten.

Voordelen

- Zeer snel en met beperkte inspanning realiseerbaar.
- Lage bestuurlijke en organisatorische complexiteit.
- Helder aanspreekpunt en duidelijke interne lijnen.
- Biedt flexibiliteit voor een uitbreiding van taken

Nadelen

- Risico op verminderd gevoel van invloed bij andere gemeenten.
- Een minder stevige juridische basis dan in een formele GR.
- Afhankelijkheid van capaciteit, prioriteit en interne processen van één gemeente.

Implicaties voor medewerkers

Medewerkers komen in dienst of onder aansturing van de beherende gemeente. Dit vraagt mogelijk om harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en werkwijzen.

5.5 Scenario 2 – Centrumregeling binnen één gemeente

Kern van het scenario

De vijf gemeenten richten een formele Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr)-centrumregeling in, waarbij één gemeente uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt voor de regionale taken. Taken en mandaten worden juridisch vastgelegd, wat leidt tot meer eenduidigheid en bestuurlijke helderheid.

Governance en mandaat

De Wgr-regeling borgt verantwoordelijkheden en bevoegdheden formeel. Gemeenteraden behouden invloed via de regeling. Mandaatstructuren worden duidelijk en uniform, wat helpt bij de uitvoering en verantwoording.

Organisatie en bedrijfsvoering

De centrumgemeente verzorgt hr, ICT en bedrijfsvoering voor de regionale taken. Dit biedt uniformiteit en duidelijkheid, maar vraagt om een solide inrichting binnen die gemeente.

Schaal en expertise

De schaal is voldoende voor professionaliteit en continuïteit. Inkoop-, contract- en toezichtfuncties kunnen stabiel worden ingericht met een adequate capaciteit.

Voordelen

- Sterke juridische basis en duidelijke governance.
- Beste borging van onafhankelijk toezicht.
- Regionale uniformiteit en heldere mandaatstructuren.

Nadelen

- Realisatie kost meer tijd dan scenario's 1 en 3.
- Bestuurlijke inspanning voor het opstellen van de regeling.
- Blijvende afhankelijkheid van de centrumgemeente voor bedrijfsvoering.
- Mogelijk gevoel van asymmetrie.

Implicaties voor medewerkers

Medewerkers worden ondergebracht bij de centrumgemeente. Harmonisatie van hr en processen is vereist, maar biedt ook duidelijkheid.

5.6 Scenario 3 – Onderbrengen bij Samenwerking Drentsche Aa (SDA)

Kern van het scenario

De taken van NMD worden ondergebracht bij een bestaand regionaal samenwerkingsverband, met een volwassen bedrijfsvoeringsstructuur: Samenwerking Drentsche Aa (SDA). Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo werken samen op het gebied van bedrijfsvoering, belasting/WOZ en advies inkoop/aanbesteding. Eén gemeente is formeel opdrachtnemer, de andere gemeenten zijn opdrachtgever. De taakhoud blijft vergelijkbaar met die in scenario 1, maar wordt geïntegreerd in een bredere, al bestuurlijk gevestigde bedrijfsvoeringssamenwerking. Binnen deze bredere samenwerking wordt specifieke expertise voor het sociaal domein ingericht en geborgd, zodat de inhoudelijke kwaliteit en vakkennis voor NMD behouden blijven.

Governance en mandaat

Het mandaat voor inkoop, contractmanagement en eventuele toezichttaken wordt ingebed in de bestaande structuur van het samenwerkingsverband. Hierdoor ontstaat een professionelere en stabielere governance dan in scenario 1. De SDA kent een bestuurlijke stuurgroep (burgemeesters, waarbij de burgemeester van Assen vertegenwoordigd wordt door de wethouder van Assen) en een directeurenoverleg. De directeuren zijn verantwoordelijk voor de inrichting en de organisatie van de NMD-taken. Gemeenten worden deelnemer binnen een groter geheel, met bijbehorende afspraken. Voor de wethouders van het sociaal domein kan naar behoefte een portefeuillehouders overleg worden georganiseerd zodat er ruimte blijft voor regionale kennisuitwisseling en het delen van visie en strategie over de richting van het sociaal domein in de diverse gemeenten.

Organisatie en bedrijfsvoering

SDA biedt een volwassen hr-, IBP- en ICT-infrastructuur. NMD-taken kunnen worden ondergebracht in bestaande teams of in een nieuwe eenheid binnen één beherende gemeente. Dit verbetert schaalbaarheid en continuïteit.

Schaal en expertise

Door de grotere omvang van het verband is er meer ruimte voor specialisatie, kennisdeling en horizontale ondersteuning. De kwetsbaarheid van een klein team wordt verminderd.

Voordelen

- Aansluiting bij een bestaand samenwerkingsverband met organisatorische verantwoordelijkheid voor directeuren en een bestuurlijke stuurgroep.
- Professionele schaal en stabiele bedrijfsvoering.
- Meer expertise en continuïteit.

Nadelen

- Minder directe invloed van afzonderlijke gemeenten op interne organisatiekeuzes.
- Integratie vraagt tijd en afstemming.
- In een breder bedrijfsvoeringsverband kan de socialedomeintaak gevoelsmatig ondergesneeuwd raken tussen technische taken zoals belastingen.
- Twee van de vijf gemeenten zijn nog geen deelnemer.

Implicaties voor medewerkers

Medewerkers komen in dienst of onder aansturing van de beherende gemeente. Dit vraagt mogelijk om harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en werkwijzen.

5.7 Scenario 4 – Inbedding bij de Jeugdhulpregio Drenthe

Kern van het scenario

NMD-taken worden geïntegreerd binnen de nieuwe Jeugdhulpregio Drenthe (JHRD). Hiermee ontstaat een bredere regionale organisatie die zowel jeugdhulptaken als Wmo-gerelateerde specialistische taken in samenhang uitvoert. Dit is een scenario voor de langere termijn vanwege de beginfase waar de huidige samenwerking zich momenteel in bevindt. Dit scenario biedt ruimte aan de landelijke ontwikkelingen zoals beschreven in de hervormingsagenda jeugd (meer integraliteit in het sociaal domein, in het bijzonder de aansluiting 18-/18+).

Governance en mandaat

Governance loopt via de structuur van de JHRD. Dit scenario biedt kansen voor integrale sturing en uniforme beleidslijnen. De mate van complexiteit is afhankelijk van de definitieve governance-inrichting van de JHRD. Dit scenario vergt een bestuurlijke lange adem, duidelijke mijlpalen en periodieke herijking van de gekozen richting.

Organisatie en bedrijfsvoering

De JHRD kan specialistische taken bundelen en daarmee schaal-, hr- en IBP-voordelen realiseren. Tegelijk vraagt de integratie om zorgvuldige afstemming tussen domeinen en gemeenten.

Schaal en expertise

Door de grotere organisatieomvang is er ruimte voor verdere specialisatie en ontwikkeling. Dit scenario biedt de grootste schaalvoordelen, maar ook de meeste organisatorische veranderingen.

Voordelen

- Mogelijkheid tot één breed regionaal stelsel voor jeugd en Wmo, vermindering van administratieve druk voor aanbieders, samenhangend zorglandschap voor inwoners en aanbieders.
- Sterke regionale governance, terugdringen van bestuurlijke versnippering.
- Sterke schaalvoordelen en professionele organisatieontwikkeling.
- Aantrekkelijk voor professionals vanwege het bredere takenpakket (met de huidige krapte op de arbeidsmarkt)

Nadelen

- Complexiteit en doorlooptijd van integratie.
- Afhankelijkheid van het ontwikkeltempo van de JHRD.
- Afhankelijk van andere gemeenten buiten NMD-verband.
- Grotere afstand tot lokale praktijk.

Implicaties voor medewerkers

Medewerkers worden onderdeel van een groter regionaal verband (GR openbaar lichaam), met bredere ontwikkelmogelijkheden maar ook grotere transitie-impact.

5.8 Globale financiële en randvoorwaardelijke beschouwing

Voor dit onderzoek is afgesproken om per scenario een globale financiële beschouwing en de belangrijkste randvoorwaarden te schetsen. In dit rapport beperken wij ons bewust tot de kwalitatieve duiding van de financiële en organisatorische impact, omdat de exacte uitwerking afhankelijk is van keuzes die gemeenten op een later moment maken (bijvoorbeeld over schaal, werkgeverschap en aansluiting bij andere verbanden).

In hoofdlijnen geldt voor alle vier scenario's dat de financiële impact zich concentreert rond drie elementen:

- Structurele uitvoeringskosten: de personele en materiële kosten die samenhangen met de gekozen schaal, werkgeversconstructie en mate van centralisatie.
- Transitiekosten: tijdelijke kosten voor ontwerp, implementatie, veranderbegeleiding en eventuele harmonisatie van hr- en ICT-processen.
- Randvoorwaarden (IBP, ICT en huisvesting): investeringen in informatiebeveiliging, gegevensuitwisseling en eventuele aanpassing van werkplekken en ondersteunende systemen.

Per scenario verschilt de balans tussen deze elementen. Compacte scenario's (zoals scenario 1) vragen relatief minder transitiekosten maar blijven kwetsbaarder in termen van robuustheid en IBP-volwassenheid. Meer structurele scenario's (zoals scenario 2 en 4) vergen naar verwachting hogere transitiekosten, maar bieden op termijn meer mogelijkheden om structurele efficiëntie, schaalvoordelen en kwaliteitsverbetering te realiseren.

Een nadere kwantitatieve uitwerking van de financiële bandbreedtes per scenario kan door de gemeenten worden opgesteld als vervolgstap, op basis van de in dit rapport beschreven scenario's en het gekozen implementatiepad.

HOOFDSTUK 6

Bestuurlijke afweging en richtinggevend advies

In dit hoofdstuk brengen wij de bestuurlijke keuzes samen die voortkomen uit de analyse en de scenarioverkenning. We benoemen welke knopen gemeenten gezamenlijk moeten doorhakken, welke criteria daarbij richting geven en welke strategische risico's zij in ogenschouw moeten nemen. Op basis hiervan formuleren wij een richtinggevend advies en schetsen wij een globaal transitiepad. Hiermee biedt dit hoofdstuk een bestuurlijk fundament voor een zorgvuldig en goed onderbouwd besluit over de toekomstige samenwerking.

6.1 Bestuurlijke keuzepunten

De toekomst van NMD-samenwerking vraagt om expliciete besluitvorming op een aantal centrale punten. Deze keuzepunten volgen rechtstreeks uit de veranderende taken, governance-eisen en organisatorische randvoorwaarden die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven. De onderstaande punten vragen ieder afzonderlijk bestuurlijke afweging, maar dienen in samenhang te worden gezien.

1. Juridische borging en samenwerkingsvorm

Gemeenten moeten bepalen welk niveau van juridische stevigheid gewenst is voor de toekomstige samenwerking. Dit varieert van organisatorische inbedding binnen één gemeente tot het formaliseren van een Wgr-centrumregeling of het aansluiten bij een breder regionaal verband. De kernvraag hierbij is in welke mate verantwoordelijkheden, mandaten en bevoegdheden expliciet en juridisch eenduidig moeten worden vastgelegd.

2. Positionering van toezicht en kwaliteitsborging

Onafhankelijk toezicht is een wettelijke verplichting en een bestuurlijke randvoorwaarde. Gemeenten moeten daarom expliciet bepalen hoe toezicht zodanig wordt gepositioneerd dat functiescheiding, objectiviteit en transparantie structureel zijn geborgd. Dit vraagt om keuzes over organisatorische afstand, rapportagelijnen en mandaat.

3. Gewenste scope, schaal en mate van professionaliteit

De omvang en complexiteit van het takenpakket vragen om een minimum aan capaciteit en expertise. Gemeenten moeten bepalen welke schaal passend is om continuïteit, kwaliteit, specialisatie en vervangbaarheid te kunnen borgen. Hierbij speelt de verwachte ontwikkeling van taken en volumes een belangrijke rol. Specifiek gaat het om keuzes om lichte jeugdhulp en Buurtkracht Assen op NMD-niveau te (blijven) organiseren.

4. Aansluiting bij bestaande regionale structuren

De vraag is in hoeverre de toekomstige samenwerking moet aansluiten bij structuren zoals de Jeugdhulpregio Drenthe of andere regionale uitvoeringsverbanden. Gemeenten moeten afwegen welk niveau van integratie (in de toekomst) gewenst is en of schaalvergroting bijdraagt aan toekomstbestendigheid van uitvoering en toezicht.

5. Realiseerbaarheid in tijd en bestuurlijke belasting

Sommige scenario's zijn relatief snel te realiseren, terwijl andere scenario's meer tijd, voorbereiding en bestuurlijke capaciteit vergen. Gemeenten dienen te bepalen welk tempo past bij hun bestuurlijke wens en bij de noodzakelijke continuïteit van taken.

6. Organisatorische impact en stabiliteit voor medewerkers

De keuze voor een scenario heeft directe gevolgen voor medewerkers op het gebied van werkgeverschap, harmonisatie van hr-processen en positionering in nieuwe structuren. Gemeenten moeten afwegen in welke mate stabiliteit of verandering noodzakelijk is en hoe de uitvoeringspraktijk en het team optimaal kunnen functioneren in de nieuwe vorm.

6.2 Afwegingskader voor besluitvorming

Een goede bestuurlijke afweging vraagt om een helder en hanteerbaar kader. De vijf criteria in tabel 2 vormen samen een neutrale en overzichtelijke structuur waarmee gemeenten de scenario's kunnen vergelijken. De criteria geven richting, maar schrijven niet voor hoe zwaar gemeenten elk element moeten laten wegen.

Tabel 2. Visueel afwegingskader.

Afwegingscriterium	Toelichting
1. Juridische en bestuurlijke legitimiteit	Mate waarin verantwoordelijkheden, mandaten en democratische legitimiteit zijn geborgd. De mate waarin gemeenten invloed hebben en betrokken zijn.
2. Onafhankelijk toezicht	Mogelijkheid tot structurele functiescheiding, objectiviteit en adequate rapportagelijnen.
3. Uitvoerbaarheid en organisatiekracht	Capaciteit, expertise, bedrijfsvoering, IBP-borging en organisatorische volwassenheid.
4. Schaal en toekomstvastheid	Ruimte voor groei, specialisatie, robuustheid en aansluiting bij regionale ontwikkelingen.
5. Realisatietempo en bestuurlijke belasting	Inspanning, complexiteit en doorlooptijd die nodig zijn om het scenario te implementeren.

Dit afwegingskader vormt de verbinding tussen de vier scenario's en de bestuurlijke afweging die hieruit volgt. Het ondersteunt gemeenten bij het beoordelen van de scenario's vanuit een gezamenlijk en consistent beoordelingskader.

6.3 Strategische risico's en mogelijke beheersmaatregelen

De keuze voor een toekomstscenario brengt strategische risico's met zich mee. Deze risico's zijn niet beperkt tot één scenario, maar volgen uit thema's die in elk scenario een rol spelen. Door deze thema's tijdig te onderkennen en passende maatregelen te treffen, kunnen gemeenten de uitvoeringskwaliteit, continuïteit en bestuurlijke legitimiteit beter waarborgen.

Tabel 3. Strategische risico's en beheersmaatregelen.

Thema	Strategisch risico	Mogelijke beheersmaatregelen
1. Governance en mandaat	<p>Onduidelijke of overlappende mandaten leiden tot vertraagde besluitvorming, rolverwarring en bestuurlijke kwetsbaarheid.</p> <p>Onvoldoende betrokkenheid en invloed van alle gemeenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tijdige en expliciete vastlegging van mandaten. Heldere rolverdeling tussen bestuurlijke en ambtelijke sturing. Governance-afspraken opnemen in de nieuwe samenwerkingsstructuur.
2. Toezicht en functiescheiding	<p>Onvoldoende scheiding tussen toezicht en uitvoering veroorzaakt risico's voor objectiviteit, transparantie en wettelijke borging.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Structurele organisatorische positionering van toezicht op afstand van uitvoering. Duidelijke rapportagelijnen. Tijdelijke borging via tussenconstructie of mandaatbesluit indien nodig.
3. Schaal en continuïteit	<p>Te beperkte schaal leidt tot afhankelijkheid van individuele medewerkers, onvoldoende specialisatie en kwetsbaarheid bij uitval.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Structurele borging van minimale capaciteit. Regionale samenwerking en expertisebundeling. Gefaseerde capaciteitsopbouw per functiegebied.
4. Informatiebeveiliging en privacy (IBP/BIO)	<p>Onvoldoende volwassen IBP-inrichting leidt tot kwetsbaarheden in gegevensbescherming en naleving van normering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Inrichting van IBP conform BIO-standaard. Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor informatiebeveiliging. Centraliseren of standaardiseren van IBP-processen.
5. Organisatorische transitie en hr	<p>Onzekerheid over werkgeverschap en harmonisatie leidt tot onrust en risico op verlies van cruciale expertise.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tijdige, transparante communicatie richting medewerkers. Zorgvuldige harmonisatie van hr-processen. Begeleiding van medewerkers in overgang en rolverandering.

Deze risico's raken alle scenario's in meer of mindere mate en vragen daarom om integrale aandacht vanuit bestuur en organisatie, ongeacht de uiteindelijke keuze.

6.4 Richtinggevend advies

Op basis van de uitgevoerde analyses en de scenarioverkenning kunnen een aantal richtinggevende conclusies worden getrokken. Deze conclusies vormen geen keuze voor een specifieke samenwerkingsvariant, maar benoemen welke elementen in iedere toekomstbestendige inrichting geborgd moeten zijn en welke strategische keuzes prioriteit vragen.

Allereerst geldt dat onafhankelijk toezicht een niet-onderhandelbare randvoorwaarde is. De toekomstige samenwerking moet waarborgen dat toezicht zodanig wordt gepositioneerd dat objectiviteit, juridische zuiverheid en bestuurlijke legitimiteit structureel zijn geborgd. Daarnaast is een heldere governance- en mandaatstructuur essentieel. Colleges en raden moeten kunnen vertrouwen op een juridisch robuuste vorm waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig zijn vastgelegd. Ook vraagt een toekomstbestendige inrichting om voldoende schaal en expertise, zodat inkoop, contractmanagement, kwaliteitsborging en toezicht duurzaam en professioneel kunnen worden uitgevoerd. Aansluiting bij bredere regionale ontwikkelingen kan deze professionalisering versterken, maar is geen doel op zichzelf: dergelijke stappen moeten aantoonbaar bijdragen aan uitvoerbaarheid en robuustheid. Tot slot vraagt het benodigde implementatietempo om een zorgvuldige bestuurlijke afweging, waarin de balans moet worden gevonden tussen kortetermijnstabiliteit en langetermijntoekomstvastheid.

Deze elementen vormen samen het richtinggevend kader waarbinnen de vijf gemeenten een gezamenlijke keuze moeten maken. De uiteindelijke beslissing vergt een bestuurlijk gesprek over de gewenste mate van juridische stevigheid, scope/ schaal en onafhankelijk toezicht voor de komende jaren.

6.4.1 Voorkeursrichting voor de toekomstige samenwerking

Wanneer deze richtinggevende conclusies worden verbonden aan de vier scenario's, ontstaat een voorkeursrichting die bestaat uit twee onderdelen: een stip op de horizon voor de lange termijn en een pragmatische ontwikkelstap voor de korte termijn.

Korte termijn: een pragmatische tussenstap via scenario 1 of 3

Met het oog op het lange termijn scenario is een tussenstap noodzakelijk om stabiliteit te borgen, risico's te beheersen en toezicht op de korte termijn sterker te positioneren. Daarom adviseert Berenschot een pragmatische ontwikkelroute via scenario 1 (onderbrengen binnen één gemeente) of scenario 3 (onderbrengen bij een bestaand samenwerkingsverband).

Daarbij ligt Assen het meest voor de hand als beherende partij, gelet op:

- de beschikbare schaal en organisatorische infrastructuur (waaronder de financiële verantwoording en de ICT die nu al vanuit Assen georganiseerd zijn)
- de ontwikkeling van Buurtkracht Assen. Door contract- en kwaliteitsmanagement vanuit een expertiseteam te blijven organiseren voor zowel de reguliere contracten als de nieuwe Buurteam taakgerichte inkoop, blijven de gemeenten regionaal samenwerken, ongeacht inkoopvariant. Het biedt de gelegenheid voor de andere gemeenten om een vergelijkbare ontwikkeling te kiezen in de toekomst en het biedt Assen de gelegenheid om van de huidige maatwerkcontracten (deels) gebruik te blijven maken.
- de samenhang met aanpalende regionale taken van Assen
- de mogelijkheid om toezicht en uitvoering op korte termijn beter te scheiden.

De wijze waarop de organisatie van regionale taken efficiënt en doelmatig vormgegeven kan worden binnen de bestaande structuur van de gemeente Assen vraagt nader onderzoek.

Deze tussenstap maakt het mogelijk relatief snel juridische helderheid, bestuurlijke eenduidigheid en organisatorische stabiliteit te realiseren, terwijl de langeretermijnrichting van scenario 4 expliciet wordt vastgehouden.

Lange termijn: scenario 4 als inhoudelijk meest wenselijke richting

Scenario 4 (inbedding van de NMD-taken binnen de Jeugdhulpregio Drenthe) sluit het best aan op de strategische opgaven van de vijf gemeenten. Dit scenario biedt:

- structurele schaalvoordelen en continuïteit
- één regionale structuur voor jeugd en Wmo; meer samenhang voor inwoners en aanbieders
- een volwassen basis voor governance, informatiebeveiliging en gegevensbescherming.
- minder bestuurlijke versnippering

Hoewel de realisatie tijd vergt en er bestuurlijk commitment nodig is van alle gemeenten van de jeugdhulpregio, vormt dit scenario de meest toekomstbestendige richting.

Door de samenwerking gefaseerd te ontwikkelen (eerst via scenario 1 of 3, met een duidelijke doorgroeirichting naar scenario 4) ontstaat een realistische ontwikkelroute die bestuurlijke uitvoerbaarheid op de korte termijn combineert met structurele toekomstvastheid. Deze voorkeursrichting biedt de vijf gemeenten een helder, onderbouwd kader om gezamenlijk te komen tot een besluit over de toekomstige inrichting van NMD-samenwerking.

6.5 Transitiepad en vervolgstappen

In tabel 4 (op de volgende pagina) schetsen wij een scenario-neutraal transitiepad dat gemeenten ondersteunt bij de implementatie van de toekomstige samenwerkingsvorm. Het pad is opgebouwd in vier fasen, met een globale tijdsinschatting in maanden. De fasen volgen logisch op elkaar en bieden bestuurlijke houvast voor de inrichting van governance, toezicht, bedrijfsvoering en hr. Waar relevant worden scenario-specifieke aandachtspunten benoemd. Dit transitiepad is richtinggevend en kan per scenario nader worden uitgewerkt.

Tabel 4. Scenario-neutraal transitiepad.

Fase	Indicatie tijd	Doel	Kernactiviteiten
1. Gezamenlijke besluitvorming en randvoorwaarden	0–3 maanden	Komen tot besluitvorming en vaststellen van de noodzakelijke basisvoorwaarden.	<ul style="list-style-type: none"> • Formele besluitvorming colleges/raden. • Vaststellen uitgangspunten voor governance, mandaten en schaal. • Bepalen positie en onafhankelijke inrichting van toezicht (niet-optioneel). • Formele opdracht aan projectstructuur voor vervolgitwerking.
2. Ontwerp en voorbereiding van de nieuwe structuur	3–9 maanden	Uitwerken van governance, bedrijfsvoering en hr-inrichting.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp juridische structuur en mandaatverdeling. • Uitwerken hr-inrichting en harmonisatievoorstellen. • Toets op IBP-/BIO-eisen en benodigde maatregelen. • Afstemming met JHRD en lokale ontwikkelingen (waar relevant). • Opstellen implementatieplan en communicatieaanpak.
3. Implementatie van de gekozen samenwerkingsvorm	9–18 maanden	Inrichten van processen, teams en formele organisatieonderdelen.	<ul style="list-style-type: none"> • Formele inbedding van medewerkers in nieuwe structuur. • Inrichten processen voor inkoop, contractmanagement, toezicht en kwaliteitsborging. • Implementeren van IBP-/BIO-procedures en IT-ketens. • Tijdelijke tussenoplossing voor borging toezicht indien nodig (bijvoorbeeld tijdelijk mandaatbesluit).
4. Bestendiging en doorontwikkeling	18–24 maanden en verder	Versterken van de samenwerking en evalueren van effectiviteit en governance.	<ul style="list-style-type: none"> • Inrichten structurele kwaliteits- en verbetercyclus. • Periodieke evaluatie van governance, schaal en mandaatverdeling. • Doorontwikkeling takenpakket en aansluiting bij regionale partners. • Structurele borging van toezicht, professionaliteit en continuïteit.

Bestuurlijke route en besluitvormingsmomenten

De uitwerking van dit transitiepad vraagt om een zorgvuldig doorlopen bestuurlijke route. In hoofdlijnen gaat het daarbij om de volgende stappen:

- In de eerste fase: een gezamenlijke bestuurlijke uitspraak van de vijf colleges over de voorkeursrichting en de randvoorwaarden voor de verdere uitwerking.
- Aansluitend: voorbereiding van de besluitvorming in de raden, waarin de gekozen samenwerkingsvorm en de bijbehorende governance- en mandaatstructuur worden bekrachtigd.
- Periodieke terugkoppeling vanuit de projectstructuur aan colleges en raden over voortgang, risico's en bijsturingsmomenten.
- Afstemming van besluitvorming met andere relevante trajecten in de regio (zoals de vorming van de Jeugdhulpregio Drenthe), zodat besluiten elkaar versterken in plaats van doorkruisen.

Door deze bestuurlijke route expliciet te maken en te faseren, kunnen gemeenten tijdig sturen op draagvlak, kwaliteit van besluitvorming en samenhang met andere regionale ontwikkelingen.

Dit transitiepad biedt een realistisch en uitvoerbaar kader voor de gezamenlijke ontwikkeling naar een toekomstbestendige samenwerkingsvorm. Het ondersteunt gemeenten bij het organiseren van bestuurlijke besluitvorming, het zorgvuldig voorbereiden van de nieuwe structuur en het waarborgen van continuïteit tijdens de implementatie. Afhankelijk van het te kiezen scenario kunnen onderdelen van dit pad nader worden gespecificeerd, maar de hoofdlijn blijft richtinggevend voor een zorgvuldige, gedragen en stabiele transitie.

6.6 Slotbeschouwing

De bestuurlijke keuze voor een nieuwe samenwerkingsvorm vraagt om zorgvuldig afwegen van juridische borging, onafhankelijk toezicht, uitvoerbaarheid en voldoende robuustheid. De scenario's tonen dat meerdere richtingen mogelijk zijn, mits aan de kernvoorwaarden wordt voldaan. Een gezamenlijke keuze van de vijf gemeenten is noodzakelijk om een stabiele, consistente en toekomstbestendige regionale samenwerking te realiseren. Met dit hoofdstuk beschikken gemeenten over het benodigde afwegingskader, een richtinggevend advies en een realistisch transitiepad om de komende jaren gericht stappen te zetten.

HOOFDSTUK 7

Bijlage: financiële effecten van veranderende taken en scenario's

Deze bijlage biedt een bestuurlijk bruikbaar overzicht van de financiële effecten die voortvloeien uit de veranderende taken van NMD-samenwerking en uit de vier scenario's voor toekomstige inrichting. De exacte financiële gevolgen van elk scenario zijn afhankelijk van bestuurlijke keuzes die gemeenten later maken over onder meer schaal, werkgeverschap, governance en aansluiting bij andere regionale verbanden.

7.1 Veranderende taken en de kwalitatieve financiële impact

De taken van NMD-samenwerking veranderen de komende jaren aanzienlijk. Deze taakverschuivingen hebben directe invloed op de benodigde capaciteit, de uitvoeringskosten en de organisatorische randvoorwaarden. Hieronder duiden wij per ontwikkeling de belangrijkste financiële implicaties.

7.1.1 Overdracht van specialistische jeugdhulptaken naar de Jeugdhulpregio Drenthe

De overdracht van delen van de jeugdhulp (inkoop, contractmanagement, kwaliteit en toezicht) leidt tot:

- een afname van uitvoeringvolume binnen de huidige NMD-structuur
- verschuiving van taken en daarmee samenhangende formatie naar een nieuw regionaal verband
- een afname van inkomsten of bijdragen die zijn gekoppeld aan deze taken.
- extra afstemmingskosten zolang beide structuren parallel bestaan.

Kwalitatieve impact: op korte termijn dalen de kosten door afname van taken, maar dit gaat gepaard met een tijdelijke toename van afstemmings- en transitiekosten. Op langere termijn stabiliseren de kosten op een lager niveau, mits de schaalgrootte voor resterende Wmo-taken voldoende blijft.

7.1.2 Lokale organisatieontwikkeling in Assen (Buurtkracht)

De ontwikkeling van Buurtkracht Assen verschuift lokale monitoring, arrangementvorming en delen van kwaliteitsborging meer naar de gemeente Assen zelf. Dit heeft financiële gevolgen:

- minder regionale inzet op bepaalde vormen van contractmanagement (indien het consortium deze taken gaat uitvoeren).
- andere verdeling van personele capaciteit, afhankelijk van de mate van lokale inbedding.
- mogelijke extra kosten voor afstemming, zeker in de overgangsfase tussen lokaal en regionaal.

Kwalitatieve impact: afhankelijk van de definitieve inrichting kan dit leiden tot een lichte afname van de regionale uitvoeringskosten, maar verhoging van de coördinatiekosten in de transitieperiode. Er moet rekening gehouden worden met contract- en kwaliteitsmanagement van partijen die zorgcontinuïteit leveren in de overgangperiodes.

7.1.3 Veranderende verantwoordelijkheden beschermd wonen

Door de beweging naar lokaal maatwerk ontstaan:

- meer variëteit in contractvormen en arrangementen, wat extra specialistische kennis vraagt
- een toename van complex toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid
- zwaardere eisen aan data-uitwisseling, privacy en risicobeheersing.

Kwalitatieve impact: beschermd wonen vraagt in vrijwel alle scenario's om meer specialisatie en hogere deskundigheidskosten, maar biedt op schaalniveau ruimte voor efficiëntie als functies worden gebundeld.

7.1.4 Aanscherping van eisen aan toezicht en functiescheiding

Het structureel onafhankelijk positioneren van toezicht leidt tot:

- aanvullende formatie- of borgingskosten (bijvoorbeeld aparte toezichthouder of een apart team)
- extra proces- en rapportagelasten om onafhankelijkheid te garanderen
- beperking van rolvermenging, wat tijdelijk tot extra overgangskosten kan leiden.

Kwalitatieve impact: een beperkte structurele kostenstijging, maar tevens vermindering van bestuurlijke risico's en juridisch kwetsbare situaties.

7.1.5 IBP/BIO-eisen en gegevensuitwisseling

Informatiebeveiliging eisen en privacy-eisen:

- systeeminvesteringen (ICT, beveiliging, monitoring)
- procesinvesteringen (logging, audits, verantwoordingsstructuren)
- governance-investeringen (IBP-rollen, functioneel beheer, mandaten).

Kwalitatieve impact: scenario's waarin NMD wordt ingebed in een grotere, volwassen organisatie (scenario 2 en 4) hebben lagere structurele IBP-kosten dan scenario 1 en 3, waarin de beherende gemeente deze taken relatief zelfstandig zou moeten opbouwen. Tegelijkertijd geldt dat efficiënte koppelingen kostenverlagend kunnen werken.

7.2 Scenariovergelijking: financiële en organisatorische effecten

Tabel 5 geeft per scenario een kwalitatieve indicatie van de belangrijkste financiële effecten. Deze indicaties zijn gebaseerd op structurele kosten, transitiekosten, schaalvoordelen en noodzakelijke investeringen.

Tabel 5. Kwalitatieve indicatie van de belangrijkste financiële effecten per scenario.

Kostencomponent	Scenario 1 Expertise- centrum	Scenario 2 Centrum- regeling	Scenario 3 Bestaand samen- werkings- verband	Scenario 4 Inbedding JHRD
Structurele uitvoeringskosten	Laag–midden	Midden	Midden–hoog	Midden–hoog
Transitiekosten	Laag	Midden–hoog	Midden	Hoog
Noodzakelijke IBP-/ICT-investeringen	Hoog (inhaalslag nodig)	Midden–hoog	Laag–midden	Midden
Schaalvoordelen	Laag	Hoog	Midden	Hoog
Hr/harmonisatiekosten	Laag–midden	Hoog	Midden	Hoog
Kostenrisico bij uitval/continuïteit	Hoog (kleine schaal)	Laag	Midden	Laag
Complexiteit van bekostiging en bijdragen	Laag	Laag	Midden	Hoog
Verwachte efficiency na implementatie	Laag	Midden–hoog	Midden	Hoog (lange termijn)

Interpretatie voor bestuurders:

- Scenario 1 is goedkoop in transitie, maar relatief duur in structurele borging van IBP en toezicht, en kwetsbaar op schaal.
- Scenario 2 kent hogere transitiekosten, maar duidelijkheid en efficiëntie op termijn.
- Scenario 3 biedt een goede balans tussen investeringen en volwassen uitvoering.
- Scenario 4 kent de hoogste transitie-investeringen, maar de grootste schaalvoordelen op de lange termijn – mits JHRD zich tijdig ontwikkelt.

7.3 Specifieke financiële implicaties van onafhankelijk toezicht

Omdat onafhankelijk toezicht een niet-optionele randvoorwaarde is, verdient dit een aparte duiding. De onderstaande punten helpen gemeenten bij het bestuurlijk gesprek over de structurele kosten en de transitiekosten hiervan.

7.3.1 Wat verandert er financieel door onafhankelijk toezicht?

1. Scheiding van functies vereist extra borging, bijvoorbeeld een aparte toezichthouder, een apart team of een combinatiefunctionaris.
2. Rapportagelijnen moeten worden herijkt, wat extra coördinatiekosten vraagt.
3. Kwaliteits- en risicoanalyse worden zwaarder, en daarmee ook de benodigde expertise.
4. Compliance- en bestuurskosten nemen toe, maar dit voorkomt toekomstige juridische risico's en herstelkosten.

7.3.2 Conclusie toezicht-impact

Onafhankelijk toezicht leidt tot een beperkte maar structurele kostenstijging in alle scenario's. De meerkosten zijn echter relatief beperkt en wegen niet op tegen het bestuurlijke risico van onvoldoende wettelijke functiescheiding.

7.4 Contracten, volume en raming minimale formatie

Om een beeld te geven van het volume dat overblijft nadat (specialistische en/of lokale) jeugdhulp naar de Jeugdhulpregio gaat, wordt in deze paragraaf het financiële effect weergegeven. De onderstaande uitgangspunten zijn hierbij van groot belang:

- Vanuit NMD is het aantal fte aangeleverd. Dit is exclusief extra inzet/inhuur die in 2025 is ingezet na goedkeuring van de regiegroep.
- Vanuit NMD is per medewerker/functie een inschatting gemaakt welke tijd de medewerkers besteden aan jeugdhulp.
- De contractvolumes van 2024 zijn gebruikt.
- Voor Buurtkracht Assen wordt uitgegaan van omzet van Wmo, jeugdbegeleiding en dagbesteding. De taken van het beoogde consortium (contracten/backoffice/kwaliteit) zijn nog niet bekend.
- Er wordt geen rekening gehouden met frictiekosten/transitiekosten.
- De centrumtaak 'Assen Beschermd wonen' wordt apart vermeld.
- De verhouding tussen omzet en fte is arbitrair. Er wordt slechts een berekening gemaakt op grond van volume. Dit kan beschouwd worden als de minimale benodigde formatie. Dit staat echter los van de keuze die gemeenten willen maken om te investeren in bepaalde taken.
- Toezicht is separaat in beeld gebracht vanwege de aanbeveling dit onafhankelijk van de toekomstige samenwerking te organiseren. Omdat de gemeenten ook het toezicht voor jeugdhulp (rechtmatigheid) blijven uitvoeren, is het aantal fte op toezicht in stand gehouden. Indien de gemeenten ervoor kiezen om het toezicht voor de Buurtkracht onderdelen anders te organiseren, is hiervoor een percentage (gerelateerd aan het volume) berekend.

Tabel 6. Contracten/volume.

Jaar/ Situatie	Omschrijving	Volume incl. Centrumtaak Assen	Volume exc. Centrumtaak Assen
2025 – Huidig	Volledige inkoop jeugd + Wmo	€ 125 miljoen	€ 108 miljoen
2026 – Specialistische jeugd over naar JHRD	Alleen specialistische jeugd over	€ 74 miljoen	€ 57 miljoen
2026 – Spec. + lichte jeugd over naar JHRD	Specialistische + lichte jeugd over (inclusief deel Assen)	€ 63 miljoen	€ 46 miljoen
2028- Samenwerking gemeenten inclusief inkoop Buurtkracht Assen, inclusief lichte jeugdhulp Assen	Alle taken van NMD-gemeenten, ongeacht contractvorm (Buurtkracht of bestaande)	€ 68 miljoen	€ 51 miljoen
2028 – Buurtkracht zelfstandig ingekocht	Assen voert taken Wmo ambulante begeleiding + dagbesteding lokaal uit	€ 51 miljoen	€ 34 miljoen
2028- Assen behoudt 20% volume maatwerk Wmo		€ 54 miljoen (waarvan € 3 miljoen voor Assen)	€ 37 miljoen (waarvan € 3 miljoen voor Assen)

Tabel 7. Fte overzicht per periode/scenario

Periode	Omschrijving	Resterend volume incl. centrumtaak Assen	Fte's totaal	Management	Inkoop/CM/CB	Kwaliteit/beleid	Toezicht	Bedrijfsvoering/beleid Wmo
2025 – Huidig	Inkoop en contract-management jeugd + Wmo	€125 miljoen	21,28	0,89	7,56	7,28		5,56
2026 /2027 – AmvB-jeugd over naar JHRD	Alleen specialistische jeugd over	€74 miljoen	12,40	0,52	2,95	1,43	3,22	4,28
2026/2027 – AmvB + lichte jeugd over naar JHRD	Specialistische + lichte jeugd over (inclusief deel Assen)	€63 miljoen	10,47	0,44	1,94	0,86	3,22	4
2028- NMD-gemeenten incl. Buurtkracht, incl. lichte jeugdhulp Assen	Alle taken van NMD-gemeenten voor Wmo (alle gemeenten) en lichte jeugdhulp (Assen),	€68 miljoen	11,27	0,48	2,36	1,1	3,22	4,12
2028 – Buurtkracht door Assen zelfstandig	Assen voert taken lokaal uit, plus (consortium) koopt eigen maatwerk in	€51 miljoen	7,65 tot 8,43	0,32	1,33	0,68	3,22 2,44 minus Assen	2,99

2028- NMD lichte JH + Buurkracht naar Assen	Specialistische JH over, Buurkracht over	€57 miljoen	8,78 - 9,56	0,37	1,92	0,90	3,22	3,15
							2,44 minus Assen	

HOOFDSTUK 8

Reacties klankbord en RMT

8.1 Inleiding

In deze bijlage zijn de reacties van de klankbordgroep en het regionaal managementteam (RMT) weergegeven. Deze reacties zijn verstuurd op basis van de eerste validatie van de scenario's, zonder inzage van betrokken klankbord- en RMT-leden in het conceptadviesrapport. Het doel van deze stap, valideren, is om onjuistheden uit de beschreven scenario's te corrigeren. Daarnaast wordt getoetst of de argumentatie waarop Berenschot tot de scenario's is gekomen navolgbaar en voldoende onderbouwd is. De reacties van de klankbordgroep en het RMT hebben niet geleid tot een herziening van scenario's of het richtinggevend advies. Wel heeft het geleid tot een betere onderbouwing. In de eerste paragraaf staat beschreven of en op welke wijze de vraag of reactie verwerkt is in het rapport. Berenschot beperkt zich in dit adviesrapport tot de inhoudelijke punten. Procesmatige opmerkingen zijn afgestemd met de opdrachtgever en waar nodig is hier actie op ondernomen.

8.2 Reactie Berenschot

In tabel 8 staat een overzicht van de inhoudelijke reacties van het RMT en de klankbordgroep op de validatiebijeenkomsten over de scenario's. In de tweede kolom staat weergegeven op welke manier deze reactie is verwerkt in het eindrapport.

Tabel 7. Overzicht van inhoudelijks reacties.

Reactie	Verwerking in rapport
Het scenario dat NMD doorgaat in de huidige vorm wordt gemist.	In het rapport wordt toegelicht waarom voortzetting van de samenwerking in de huidige vorm niet als scenario is uitgewerkt.
Uitbreiding van de samenwerking met additionele taken is niet meegenomen in de scenario's.	In het rapport is toegelicht dat dit niet is uitgewerkt in de vorm van een scenario, omdat de opdrachtgever heeft aangegeven dat er momenteel geen bestuurlijk draagvlak is onder de vijf gemeenten om de samenwerking uit te breiden met additionele taken.
Er zijn twijfels over de correctheid van het overzicht met resterende benodigde formatie voor NMD-samenwerking na het wegvallen van onderdelen van het takenpakket.	In de presentatie is beschreven en toegelicht dat de berekende formatie arbitrair is omdat het uitgaat van een verhouding tussen volume en benodigde fte. In de bijlage van het rapport zijn deze uitgangspunten eveneens beschreven. De weergegeven formatie kan beschouwd worden als een absoluut minimum voor de benodigde formatie. Dit staat echter los van de keuze die gemeenten willen maken om extra te investeren in bepaalde taken.
Het jaar 2026 werd gemist in het transitiepad.	Het transitiepad omvat concrete stappen vanaf nu tot over 24 maanden.

Reactie	Verwerking in rapport
De scenario's lijken vooral beredeneerd vanuit het perspectief van de gemeente Assen.	De scenario's zijn uitkomsten van gesprekken met alle vijf de gemeenten. Als wordt gekozen voor scenario 1,2 of 3, dan is het een bestuurlijke keuze welk van de vijf gemeenten de beherende gemeente wordt.
De scenario's laten niet zien dat onafhankelijkheid van toezicht kan worden gewaarborgd.	Het belang en de achtergrond van het inrichten van onafhankelijk toezicht staan beschreven in het rapport. We hebben beschreven dat onafhankelijk toezicht is in te richten in elk van de vier scenario's en dat het een bestuurlijke keuze is hoe de positie van toezichthouder wordt ingevuld.
Scenario 3: de sociaaldomeinfunctie vraagt een specifieke expertise.	Aan het scenario is toegevoegd dat de scope van het samenwerkingsverband wordt verbreed en dat er oog moet zijn voor de specifieke expertise die het sociaal domein vraagt.
Scenario 4: op dit moment niet haalbaar, maar wellicht op termijn. Hiervoor is een goede tussenoplossing nodig.	In het rapport wordt benadrukt dat scenario 4 een optie is voor de lange termijn en dat in de tussentijd ook inrichtingskeuzes moeten worden gemaakt.
Noem in het eindrapport met een disclaimer de scheiding tussen de toezichthoudende taak van de Wmo (kwaliteit-doelmatigheid en rechtmatigheid), en voor jeugd toezicht op rechtmatigheid, en de meer privaatrechtelijke taak van kwaliteitsmanagement die voortvloeit uit de overeenkomsten.	Dit is toegevoegd aan het rapport.
Aanvullende informatie over toezicht (wat niet naar jeugdhulpregio gaat) en nadere specificatie van medewerkers die toezicht uitvoeren.	Aanpassing van het aantal fte's voor toezicht ten opzichte van de presentatie op 4 december.

8.3 Reacties Klankbordgroep en RMT

Bedrijfsvoering

Memo reactie bedrijfsvoering op de vier scenario's Berenschot voor opdracht samenwerking NMD-gemeenten

Datum	8 december 2025
Van	Dina Groenewold (lid klankbordgroep namens team bedrijfsvoering)
Naar	Berenschot, Freek Reijmerink en Deborah Rijkaard
Afgestemd met	Informatiemanagers, secretariaat, communicatieadviseur, jurist en regisseur bedrijfsvoering
Status	Informerend

Vanuit de klankbordgroep bedrijfsvoering heb ik als secretaris de presentatie doorgenomen met de secretariatsmedewerker. De jurist die ook onderdeel is van het team bedrijfsvoering, is ook lid van de klankbordgroep en geeft zijn eigen reactie op de gestelde vragen. Ik ga ervan uit dat de input vanuit de communicatieadviseur en de regisseur bedrijfsvoering komen via de reactie van het RMT.

Reactie op de genoemde scenario's

In de presentatie zijn vier mogelijk scenario's genoemd. Hierbij onze reactie op deze vier scenario's.

Scenario 1: NMD als expertisecentrum binnen één gemeente

Dit lijkt een haalbaar scenario, waarbij er in de toekomst ruimte is voor groei en een uitbreiding van taken. Ook het woord expertise geeft aan dat het takenpakket dat in dit scenario wordt beheerd een bepaalde expertise met zich meebrengt.

Scenario 2: Centrumregeling bij één gemeente

Dit lijkt een onhaalbaar scenario.

Scenario 3: Onderbrenging bij bestaand samenwerkingsverband

Dit lijkt ook een haalbaar scenario, mits de gemeenten Noordenveld en Midden-Drenthe zich bij dit samenwerkingsverband aan zouden willen sluiten. Hierbij zouden we dan wel de expertise functie mee willen nemen, omdat in dit samenwerkingsverband de bedrijfsvoeringstaken zijn belegd. En we zien dat voor de taken van het sociaal domein een andere expertise wordt gevraagd.

Scenario 4: Inbedding bij Jeugdhulpregio Drenthe

Op dit moment is dit scenario nog niet haalbaar in Drenthe. Wellicht voor de langere termijn. Dit vraagt dan nog steeds een goede tussenoplossing.

Door Berenschot gestelde vragen

Onze reactie op de door Berenschot aan ons gestelde vragen is de volgende:

- Missen we een scenario?

We missen het scenario waarin NMD-samenwerking blijft bestaan als gemeenschappelijke regeling Zonder Meer. Echter realiseren we ons dat dit een te kostbare aangelegenheid zal zijn.

- Is dit volgens verwachting?

De aangeboden scenario's voldoen aan de verwachting.

- Doorkijk naar eindscenario; wat geef je mee?

Als eindscenario zouden wij een combinatie van scenario 1 en 3 zien. Waarbij wij pleiten voor Assen als de beherende gemeente. Waarom Assen: zodat als het op termijn mogelijk is om dit nieuwe (stukje) samenwerkingsverband onder te brengen bij het nieuw op te richten verband (JHRD). We zien echter ook wel in dat dit niet direct realistisch is en dat dit verband eerst zijn eigen proces van oprichting, met alles wat daarbij komt kijken, moet doorlopen. Maar omdat er een reële kans is dat dit nieuw op te richten samenwerkingsverband in Assen wordt gepositioneerd zien we daarom ook voor de Wmo tak in Assen de meeste kans van slagen. Bovendien kunnen we ons zo voorstellen dat er ook samenwerking tussen Wmo en jeugdhulp nodig blijft, want voor een groot deel heb je ook te maken met dezelfde zorgaanbieders. Ook zouden we de overgang van inwoners van 18- naar 18+ goed gewaarborgd zien.

Een andere reden om te kiezen voor een expertisecentrum is dat er op deze manier mogelijke toekomstige taken ook bij de nieuwe organisatie kunnen worden belegd, waarbij we kijken naar het opsommingsoverzicht van de heer Van Dekken. En wie weet hoe de toekomst eruit ziet en welke kansen er voor de vijf gemeenten nog meer komen om de krachten met elkaar te bundelen.

De toekomstige arbeidsmarkt vraagt er ook om dat de gemeenten hun kennis en expertise bundelen.

Wat we verder nog mee willen geven aan degene die de nieuwe organisatie / afdeling gaat inrichten om goed naar de belangen van de vijf gemeenten afzonderlijk te kijken. Wat wij nu zien is dat NMD-samenwerking een belangrijke en faciliterende rol heeft binnen de vijf gemeenten op het gebied van samenwerking tussen o.a. de juristen, de financiële adviseurs, de informatiemanagers, de beleidsadviseurs en ook met het kennisteam zijn we als NMD-samenwerking een vraagbaak voor de toegangsmedewerkers van de vijf gemeenten. NMD-samenwerking heeft een belangrijke rol om de geluiden die zij hoort vanuit al deze verschillende afdelingen goed samen te brengen en ervoor te zorgen dat deze collega's ook met elkaar in gesprek blijven. Want als er niets staat ingepland, dan wordt er vaak ook niets ingepland.

We zouden dan ook graag zien dat deze taak van NMD-samenwerking in het eindrapport een plek krijgt, zodat er in het vervolgproces ook aandacht blijft voor deze taak van NMD-samenwerking.

Toezicht en kwaliteit

Zienswijze op het conceptadvies van Berenschot inzake toezicht, kwaliteitsmanagement en beleid (NMD- Samenwerking)

1. Inleiding

Voor ons ligt het conceptadvies van Berenschot over de toekomstige inrichting van toezicht, kwaliteitsmanagement en beleid binnen de NMD-samenwerking. NMD team toezicht en kwaliteit hecht een grote waarde aan een transparant proces, een gedragen uitwerking en een voorstel dat aansluit bij de wettelijke kaders en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten.

Wij constateren dat het voorliggende conceptadvies op meerdere punten tekortschiet — zowel procesmatig als inhoudelijk. De voorgestelde formatie en inrichting sluiten onvoldoende aan bij de wettelijke verplichtingen, de aanbevelingen van de IGJ en de eisen die gemeenten stellen aan de kwaliteit en integriteit van de uitvoering. Om die reden geven wij hierbij onze zienswijze.

2. Procesmatige kanttekeningen

2.1 *Beperkte transparantie en onduidelijk procesverloop*

De presentatie van Berenschot mocht niet worden gedeeld en niet zelfstandig worden ingezien. Dit belemmert een zorgvuldige beoordeling van de onderbouwing.

Het proces is merkbaar onder tijdsdruk uitgevoerd, waardoor onvoldoende ruimte is geboden voor inhoudelijke reflectie.

2.2 *Onvoldoende betrokkenheid medewerkers*

De betrokkenheid van de klankbordgroep medewerkers komt niet geloofwaardig over en kan worden beschouwd als een formaliteit zonder daadwerkelijke invloed.

De wijze waarop het proces wordt doorlopen — met stoom en kokend water — wekt de indruk dat het vooral een procedure voor de vorm betreft. Van daadwerkelijke inspraak voor de medewerkers van NMD lijkt geen sprake.

Het advies is niet tot stand gekomen met of namens de medewerkers van NMD-Samenwerking en heeft daardoor geen intern draagvlak.

2.3 Onvoldoende inzicht in berekeningen en onderliggende informatie

De cijfermatige onderbouwing ontbreekt of is niet herleidbaar.

Daarnaast ontbreekt transparantie over de onderliggende cijfers. Het is niet duidelijk waarop deze zijn gebaseerd. Is er uitsluitend gerekend op basis van beschikbare financiële middelen, of is er ook gekeken naar de inhoud en zwaarte van de functies? Het feit dat er 350 zorgaanbieders met een Wmo-contract zijn, blijft ongewijzigd; of er nu één cliënt of vijftig cliënten gebruikmaken van een aanbieder, vanuit toezicht en kwaliteitsmanagement geldt dat bij risico's voor veiligheid altijd moet worden opgetreden, ongeacht de aantallen die er zitten, of het geld wat erin omgaat.

Inhuur-FTE's zijn ten onrechte niet meegenomen, terwijl deze structurele taken vervullen (denk aan beleid, communicatie en jurist).

Het advies lijkt vooral geschreven vanuit het perspectief van één gemeente, waardoor het gezamenlijke karakter van NMD- Samenwerking onvoldoende tot uitdrukking komt.

3. Inhoudelijke bezwaren

3.1 Voorgestelde formatie is onvoldoende en niet uitvoerbaar

De voorgestelde totale inzet van circa 2,38 FTE voor toezicht (rechtmatigheid en kwaliteit), kwaliteitsmanagement en beleid is onrealistisch en onvoldoende om de wettelijke taken én kwalitatieve ambities van gemeenten te borgen. De gevolgen daarvan zijn aanzienlijk:

a. Vier-ogenprincipe niet uitvoerbaar

Toezicht (kwaliteit én rechtmatigheid) en kwaliteitsmanagement vereisen structureel een vier-ogenprincipe. De voorgestelde formatie maakt dat onmogelijk.

b. verschillende functies toezicht kwaliteit en toezicht rechtmatigheid

Verder constateren wij dat toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid twee wezenlijk verschillende disciplines zijn. Voor beide domeinen is het noodzakelijk om minimaal twee functionarissen met dezelfde rol te hebben, zodat expertise geborgd is, voldaan kan worden aan vier ogen principe en vervanging bij afwezigheid mogelijk blijft. In het advies is dit onvoldoende geborgd.

c. Functies die bewust gescheiden zijn, worden weer vermengd

Toezicht kwaliteit, toezicht rechtmatigheid en kwaliteitsmanagement zijn verschillende specialismen die om onafhankelijkheid vragen. Het advies faciliteert deze onafhankelijkheid niet.

d. Minimale wettelijke taak kan niet worden gegarandeerd

Historisch is geïnvesteerd in voldoende capaciteit (o.a. 3,2 FTE toezicht/kwaliteit) omdat gemeente kwalitatief goede zorg voor hun inwoners belangrijk en noodzakelijk vinden. Met de nu voorgestelde inkrimping kan hooguit aan de minimale wettelijke taak worden voldaan, niet aan de kwalitatieve norm die gemeenten verlangen. De huidige kwaliteitsambities kunnen niet worden gerealiseerd. Dit roept de vraag op of gemeenten willen investeren in enkel het uitvoeren van de wettelijke taak of in het leveren van kwalitatief hoogwaardige zorg.

Het is in deze tijd gezien de mediaberichtgeving over zorgcriminaliteit en kwalitatieve ondermaatse zorg vreemd dat daarop beknibbeld wordt in het aantal FTE's.

e. Onjuiste veronderstellingen over ZZP-inzet

Het advies gaat ervan uit dat ZZP'ers tijdelijke capaciteit vormen, terwijl zij structurele functies vervullen (o.a. jurist, beleid). Hierdoor ontstaat een onvolledig en feitelijk onjuist beeld van de benodigde formatie.

3.2 Niet in lijn met aanbevelingen IGJ (<https://www.igj.nl/documenten/2025/10/07/wmo-toezicht-2024>)

De IGJ stelt onder andere dat gemeenten moeten zorgen voor:

onafhankelijke uitvoering van Wmo-toezicht;

professionele en transparante registratie en rapportage;

structurele betrokkenheid van de gemeenteraad en inwoners;

regionale samenwerking in toezicht en beleid.

Het conceptadvies biedt onvoldoende basis om aan deze aanbevelingen te voldoen. Dit brengt bestuurlijke risico's met zich mee en staat op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van gemeenten om kwalitatief goede en veilige ondersteuning te waarborgen.

3.3 Scenario's onvoldoende realistisch

Twee van de vier geschetste scenario's zijn op voorhand niet uitvoerbaar of niet wenselijk. Het nut van deze scenario's voor het besluitvormingsproces is daardoor beperkt. Wij vragen ons af waarom deze scenario's desondanks zijn opgenomen. Het opnemen van opties die feitelijk geen uitvoerbare keuze vormen, draagt niet bij aan een transparant en zorgvuldig afwegingsproces.

Ten aanzien van scenario 1 is bovendien de vraag gerechtvaardigd of wel sprake is van een daadwerkelijke gemeenschappelijke regeling.

4. Kernpunten voor het eindadvies

Wij verzoeken Berenschot om onderstaande punten integraal mee te nemen in de herziening van het advies:

4.1 Minimale vereiste formatie voor een robuuste uitvoering

Om wettelijke taken, kwaliteitsnormen en bestuurlijke verwachtingen te kunnen borgen, is minimaal nodig:

1,6 FTE Toezicht Rechtmatigheid

1,6 FTE Toezicht Kwaliteit

1,6 FTE Kwaliteitsmanager Wmo en Jeugd (Voor jeugd mits de lichte hulpvorm bij NMD blijft zal kwaliteitsmanagement jeugd ook mee moeten worden genomen)

1 FTE Beleid (bij voorkeur ondergebracht bij bedrijfsvoering)

Pas met deze formatie kan het vier-ogenprincipe worden geborgd, kunnen IGJ-aanbevelingen worden uitgevoerd en kan de kwaliteit van ondersteuning worden gegarandeerd.

4.2 Waarborgen onafhankelijkheid en integriteit

Toezicht mag niet worden vermengd met andere functies die in dezelfde uitvoeringsketen opereren. Onafhankelijke positionering moet expliciet worden geborgd.

4.3 Betere onderbouwing nodig

Wij verwachten een transparante cijfermatige en inhoudelijke onderbouwing, inclusief:

herleidbare FTE-berekeningen;

meenemen van inhuur die structureel inzet vormt;

duidelijke risicoanalyse;

vertaling van IGJ-vereisten naar benodigde capaciteit.

4.4 Ruimte voor kwalitatieve taken, niet alleen minimale wetstaak

Gemeenten hebben meer ambities dan alleen voldoen aan de wettelijke minimumvereisten. Een realistisch advies moet die ambities weerspiegelen.

4.5 Versterking aanpak ondermijning

De Drentse aanpak ondermijning vereist voldoende capaciteit om risico's op zorgfraude en misbruik van publieke middelen te signaleren en tegen te gaan. Met de voorgestelde formatie van Berenschot is dat niet haalbaar en wordt het voor burgemeesters en wethouders Drentse aanpak ondermijning op het gebied van zorgfraude onmogelijk om tot een effectieve aanpak te komen.

5. Conclusie

Het conceptadvies voldoet in de huidige vorm niet aan de eisen die gemeenten moeten stellen aan toezicht, kwaliteitsborging en beleidsontwikkeling binnen het sociaal domein. Zowel procesmatig als inhoudelijk zijn er significante tekortkomingen.

Wij verzoeken Berenschot daarom het advies te herzien met inachtneming van de hierboven genoemde kernpunten, zodat een uitvoerbare, juridisch houdbare en kwalitatief verantwoorde herstructurering mogelijk wordt.

Contractmanagement

De klankbordgroep heeft op donderdagochtend 4 december namens haar achterban een presentatie bijgewoond van Berenschot. Deze presentatie is onder hevige tijdsdruk gegeven en was vooraf niet gedeeld met de leden van de klankbordgroep. Er was tijdens deze bijeenkomst de ruimte om verhelderende en/of verdiepende vragen te stellen, echter de (zeer) beperkte tijd maakte dit in de praktijk niet goed mogelijk waardoor mogelijk belangrijke informatie of constructieve vragen zijn gemist. Kritisch lezen wat er stond en te bevragen wat dit betekende en/of impliceerde was wegens de beperkte tijd onvoldoende mogelijk.

In het betrekken van de achterban was het gebrek aan tijd ook hier een zeer belemmerende factor. Feitelijk was de enige mogelijkheid om de achterban (goed) mee te nemen alleen mogelijk op diezelfde donderdag, maar dan in de middag. De presentatie mocht onder géén beding gedeeld worden, de achterban mocht enkel op het scherm van de afgevaardigde meekijken. Informatie kwam dus uit tweede hand, waarbij de interpretatie van de verteller deze informatie ook nog kan kleuren. Collegae geven ook aan dat zij op een aantal vlakken deze manier niet de schoonheidsprijs verdient. Onder andere de manier waarop mensen die afgelopen donderdag niet aanwezig konden zijn overdag aan hun informatie moeten komen werd als bijzonder gezien de impact. Door het te krappe tijdspad creëer je onnodig weerstand wat niet nodig zou zijn geweest en wat de aandacht afleidt van de inhoud.

Wanneer je een afvaardiging bent van vier disciplines, welke niet altijd op dezelfde locatie werken, kan er wel ingevuld worden dat dit zeer belemmerend is om gedegen input van de achterban te verzamelen.

De afvaardiging van de klankbordgroep kon (mede) door de eerder tekortgeschoten tijd niet op elke vraag of kanttekening van de achterban verheldering bieden. Het ontbreken van onderliggende context en cijfers hielp niet mee. Er werd bij de presentatie van Berenschot wel genoemd dat er een (meer dan) 40 pagina's tellend conceptadvies was geschreven. Maar deze is niet gedeeld.

Ondanks deze beperkingen heeft de klankbordgroep zich ingespannen om hun achterban deelgenoot te maken van de informatie. Er werden door de onderzoekers van Berenschot drie vragen gesteld om namens de klankbordgroep te beantwoorden.

Missen we een scenario?

Ja, er wordt duidelijk een scenario gemist: Namelijk de optie waarin NMD-samenwerking als zelfstandige Gemeenschappelijke Regeling (GR) wordt vormgegeven. In de presentatie zijn wel varianten opgenomen waarbij NMD onder één gemeente valt al dan niet als expertisecentrum functioneert, maar een volwaardige GR-constructie voor meerdere gemeenten ontbreekt. Dit wordt als een belangrijk gemis ervaren, omdat het mogelijk een reële en strategische optie is die past bij de huidige samenwerking en eerder uitgesproken ambities.

Tegelijkertijd is hier ook een kanttekening bij te plaatsen. Afhankelijk van de te maken keuzes en besluiten, is het aantal Fte. dat nodig blijft om het werk dat bij NMD blijft te doen is mogelijk dusdanig in omvang dat een eigenstandige organisatie een lastig(er) scenario is om te onderzoeken. Zelfs met de blik op het groeipotentieel.

Is de uitkomst volgens verwachting?

Enerzijds ja. Want gezien het zeer krappe tijdspad en beperkte betrokkenheid van het huidige personeel, was de verwachting niet dat er een zeer diepgaand en grondig onderzoeksrapport opgeleverd zou gaan worden.

Anderzijds is het antwoord Nee. De uitkomsten roepen veel vragen op en sluiten niet aan bij de inhoudelijke verwachtingen. De presentatie wordt als onvoldoende onderbouwd ervaren. Er wordt aangegeven dat er context ontbreekt evenals onderliggende cijfers om de presentatie zo goed te kunnen duiden.

Daarnaast wordt door een aantal collegae aangegeven dat zij op basis van de huidige informatie geen inhoudelijke feedback kunnen geven. Dit is een gemiste kans, want er is veel (historische) kennis beschikbaar bij mijn collegae die het op te leveren advies kan versterken.

Een ander aspect dat door verschillende collegae wordt genoemd, is dat het lijkt alsof de presentatie vooral is beredeneerd vanuit het perspectief van de gemeente Assen, in plaats van vanuit de gezamenlijke ambities van NMD-samenwerking. Ook worden aannames gedaan die vooral leiden tot een kleiner volume, terwijl kansen voor uitbreiding niet zijn meegenomen. Bijvoorbeeld uitbreidingen die zijn besproken in de ambities die de vijf NMD gemeenten onderling hebben geformuleerd, maar ook de uitbreidingen die Bart van Dekken heeft onderzocht.

Het ontbreken van het jaar 2026 in de tijdslijn en het niet meenemen van additionele taken (zoals bijvoorbeeld medische advisering, vervoer en trapliften) versterkt het gevoel dat het beeld niet compleet is.

De cijfers die wel zijn genoemd, roepen vragen op. Er wordt voorzien dat er in de toekomst langdurige contracten worden afgesloten waardoor er sprake kan zijn van een piek tijdens de inkoopprocedure, maar dat de werkzaamheden buiten deze procedures om redelijk stabiel kan blijven. Zonder exact te weten welke taken, rollen en/of verantwoordelijkheden er ingevuld gaan worden, wordt er vervolgens wel gesproken over benodigde Fte's. Het gevaar loert dat deze

getallen een zelfstandig leven gaan leiden. Iemand houdt vast aan deze opzet zonder daarbij scherp te hebben met welke uitgangspunten formatie ingezet wordt, bijvoorbeeld als je ervan uitgaat dat je altijd met 2 personen naar een melding moet.

Wat wil je meegeven in een doorkijkscenario?

Voor een toekomstscenario is het belangrijk om:

Alle realistische opties te verkennen, inclusief een zelfstandige GR voor meerdere gemeenten.

Transparantie over aannames en onderliggende cijfers te bieden, zodat scenario's niet alleen op reductie maar ook op groeikansen worden gebaseerd.

Nieuwe mogelijkheden en additionele taken mee te nemen die voor het oprapen liggen in Drenthe, zoals lichte jeugdhulp (inclusief GGZ), medische advisering en vervoer, etc.

Duidelijke koppeling tussen taken en FTE's te maken, zodat er geen verkeerde interpretaties ontstaan.

Een compleet tijdspad op te nemen, inclusief 2026, en helder te maken welke stappen en besluiten wanneer worden genomen.

Professionals serieus te betrekken door tijdig en volledig te informeren, zodat zij inhoudelijke input kunnen leveren en zich gehoord voelen.

RMT

Reactie

De opbrengst van de verschillende interviews is verwerkt door Berenschot. Daarover gaat onderstaande reactie.

1: Missen we één scenario

Nee, met een kleine nuance

Op basis van de uitkomsten van de gesprekken zijn een 4-tal scenario's uitgewerkt door Berenschot, die passend worden geacht bij de samenwerkingsoopdracht.

In het eindrapport zal een voorkeursscenario worden opgenomen op basis van bestuurlijk besluit.

Gezien de opdracht van de Regiegroep en de opbrengst van de verschillende interviews door Berenschot is het een logisch gevolg dat het huidig model niet langer als passend kan worden gezien.

We denken dat het verduidelikend werkt als onderbouwd wordt waarom het huidig model een lichte GR niet langer als passend moet worden gezien voor de opdracht.

2: Is dit volgens verwachting

De uitkomst sluit aan bij de verwachting.

Het is geen onderdeel van de opdracht, toch is het denk ik van belang om iets te noemen over de te nemen vervolgstappen, met name bestuurlijke vervolgstappen aansluitend bij de opdracht van de regiegroep.

We noemen dit omdat zoals tijdens de presentatie is aangegeven de genoemde bezetting arbitrair is.

3: Doorkijk eindscenario, wat geef je mee.

Noem in het eindrapport de functies en leg minder nadruk op de formatie.

Noem in het eindrapport met een disclaimer de scheiding tussen de Toezichthoudende taak van de Wmo (kwaliteit-doelmatigheid en rechtmatigheid), en voor Jeugd Toezicht rechtmatigheid, en de meer privaatrechtelijke taak van kwaliteitsmanagement die voortvloeit uit de overeenkomsten.

Reactie communicatieadviseur:

Mijn antwoord op de vragen

Missen we een scenario

Is dit volgens verwachting

Doorkijk naar eindscenario; wat geef je mee.

Missen we nog een scenario?

Ik heb het idee dat de belangrijkste smaken wel op tafel liggen. Eventueel zou er nog een 'iedereen doet het zelf met alleen lichte afstemming'-optie aan toegevoegd kunnen worden (maar die is theoretisch denk ik).

Ieder scenario heeft zijn eigen voor- en nadelen, voor zover ik hier iets zinnigs over kan zeggen, is mijn reactie op de vier scenario's de volgende:

Scenario 1: NMD als expertisecentrum binnen één gemeente

Is snel en relatief eenvoudig te doen. Bovendien klein en overzichtelijk, besluiten kunnen redelijk snel genomen worden. Minder ruimte voor uitbreiding van taken. Gemeenten hoeven nu niet te kiezen voor een zware of complexe constructie terwijl de (politieke) toekomst nog onduidelijk is. Je bouwt tijd in om scenario 3 goed voor te bereiden.

Want op termijn kunnen we dan aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband (scenario 3).

Wat geef ik mee:

Ik geef mee dat voor doorgroeien naar scenario 3 er draagvlak, duidelijkheid en goede voorwaarden moeten zijn. Dat vraagt namelijk afstemming over cultuur, takenpakket, etc. Dan werken we dus eerst in een lichte vorm samen en stappen we pas later over naar een groter model. Een groei-scenario dus.

Aandacht voor communicatie

Bij zo'n groei-scenario moeten we wel duidelijk communiceren dat scenario 1 geen eindbeeld is, maar een tussenstap. Medewerkers moeten op hoofdlijnen weten hoe hun toekomst eruit ziet, zodat er geen onzekerheid blijft hangen. Dus we moeten dan benadrukken dat we kiezen voor een lichte oplossing voor nu en op termijn verantwoord gaan groeien (bewust en stapsgewijs).



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl