

Inhoudsopgave opdrachtomschrijving (leidraad voor uitvraag aan onderzoeksbureaus)

## Aanleiding

De regio Hart van Brabant (HvB) heeft de afgelopen jaren een duidelijke koers ingezet binnen de jeugdhulp: selectiever toekennen waar nodig, normaliseren waar mogelijk en de kosten beter beheersbaar maken. Juist bij de hoog-specialistische jeugdhulp (segment 1), uitgevoerd door Crossroads, is zichtbaar geworden hoe groot de spanning kan zijn tussen deze ambities en de weerbaarheid van uitvoering en sturing.

Crossroads krijgt volgens het door HvB opgestelde contract jaarlijks €53,6 miljoen om hoog-specialistische jeugdhulp te bieden aan 1.600 jongeren. Per 2023 is een nieuwe werkwijze gestart, waarbij hoogspecialistische jeugdhulp bij Crossroads is belegd met een taakgerichte financiering, gebaseerd op een verwacht volume en een bandbreedte. Crossroads is een consortium bestaande uit vier partijen en werkt met onderaannemers.

In 2024 is duidelijk geworden dat er sprake was van stevige volumegroei en onvoorziene kosten voor de bedrijfsvoering bij Crossroads. Dit leidde tot aanzienlijke budgettaire problemen. Er werd eind 2024 gemeld dat er voor 2024 11,9 miljoen aan te verwachten meerkosten waren. Hierna moesten gemeenteraden en HvB zich met urgentie verhouden tot de vraag wat er precies gebeurt, of dit eerder in beeld had kunnen zijn, waarom dit niet eerder is bijgestuurd en wat dit betekent voor de toekomst.

Deze opdracht start niet op nul. Op de eerste plaats is er de motie die oproept tot onafhankelijk onderzoek naar in ieder geval de aansturing, bekostiging en monitoring van Crossroads, zodat de raden hun controlerende rol adequaat kunnen uitvoeren. Op de tweede plaats de zienswijze van Rekenkamer Midden-Brabant (RMB) en de analyse van de taskforce. Bovendien kan de opdrachtnemer voortbouwen op de opbrengsten van het meerjarige RMB-onderzoek naar jeugdhulp (fasen 1–3, [link](#) naar beschikbare rapporten RMB tov dit onderwerp), voor zover relevant voor feitenbeeld, sturingsinformatie en de informatiepositie van raden. De beschikbare documenten die genoemd zijn worden als bijlagen meegeleverd.

Tegelijkertijd raakt de casus aan een wezenlijke bestuurlijke context. Inkoop en contractmanagement zijn regionaal belegd, maar gemeentelijke raden moeten hun kaderstellende en controlerende rol kunnen waarmaken. Dat vraagt om helderheid over informatiepositie, signalering en escalatie: welke signalen waren wanneer redelijkerwijs zichtbaar, hoe is informatie gedeeld, en welke afspraken over escalatie en bijsturing hebben in de praktijk wel of niet gewerkt? De kern van deze opdracht is daarmee tweeledig: een onafhankelijke, toetsbare reconstructie (normeren) én een leeropbrengst die helpt om toekomstige samenwerking, monitoring en tijdige bijsturing robuuster te maken.

## Doel & karakter van de opdracht

Het onderzoek beoogt een onafhankelijk, transparant en toetsbaar beeld te geven van de kwaliteit van uitvoering en de oorzaken van de financiële problematiek rond hoog-specialistische jeugdhulp segment 1 (Crossroads) in de periode van 2023–2024. Onderdeel van de financiële problematiek behelst de wijze waarop de bedrijfsvoering van Crossroads heeft geleid tot de problematiek. Naast de financiële en bestuurlijke dimensie is de inhoudelijke

kwaliteit van de geleverde jeugdhulp een zelfstandig onderzoeksthema: was de geboden hulp effectief en passend voor de betrokken jongeren, en in hoeverre is dat aantoonbaar op basis van beschikbare gegevens? Het onderzoek moet op deze punten zowel normerend zijn (wat was adequaat, navolgbaar en passend binnen kaders en afspraken) als lerend (wat vraagt dit van de toekomst van regionale sturing, samenwerking en informatiepositie).

Het onderzoek is geen persoonsgerichte schuldvraag, maar een reconstructie van besluitvorming, monitoring en bijsturing in de governance en wat dat betekent voor de informatiepositie van raden. Het onderzoekskarakter is reconstructief en lerend: een feitelijke reconstructie en verklaring van wat is gebeurd en waarom, gevolgd door een reflectie op wat dit betekent voor toekomstig handelen.

Het onderzoek is geslaagd wanneer het leidt tot herleidbare conclusies over de oorzaken die geleid hebben tot de financiële problematiek, én wanneer het inzicht oplevert in de inhoudelijke kwaliteit van de geleverde jeugdhulp: was de geboden hulp effectief en passend, en hoe werd dit gemonitord? Daarbij levert het onderzoek inzicht op in de (on)duidelijkheid over de monitoring van behaalde resultaten, in relatie tot sturing en verantwoording richting gemeenteraden. Een kostenoverschrijding kan immers ook het gevolg zijn van het leveren van noodzakelijke en goede zorg.

Eindproducten voldoen minimaal aan: expliciet onderscheid tussen feit, interpretatie, hypothese en advies. Per deelvraag levert de opdrachtnemer een bondige en concreet toetsbare beantwoording op (wat vastgesteld is, wat onzeker blijft en wat dit betekent voor sturing/bijsturing), zodat uitkomsten direct bruikbaar zijn voor verantwoording en leren. Buiten scope vallen persoonsgerichte beoordelingen of individuele cliëntcasuïstiek, andere segmenten worden alleen betrokken als strikt noodzakelijke context.

### **Over de opdrachtgever**

Er is een regionale stuurgroep van raadsleden uit verschillende gemeenten die op basis van deze opdrachtschrijving optreedt als inhoudelijk opdrachtgever: zij bewaakt de voortgang, weegt (tussen)producten en ziet toe op een zorgvuldig proces en een bruikbare terugkoppeling richting gemeenteraden. Regio Hart van Brabant (HvB) is formeel opdrachtgever in die zin dat het zorgt voor contractering, facturatie en facilitering van informatie en contact tijdens het onderzoek. In verband met gemeenteraadsverkiezingen kan de samenstelling van de stuurgroep wijzigen.

Conform de motie worden diverse rekenkamers in de regio bij de vraagstelling betrokken in een adviserende rol. Gelijktijdig aan dit onderzoek wordt een onderzoek uitgevoerd door de Rekenkamer Midden Brabant. De opdrachtnemer stemt de onderzoeksaanpak en interviewplanning af met deze rekenkamer om gebruik te maken van elkaars analyses en om overlap en dubbele belasting van gemeenten en organisaties te voorkomen.

## Hoofd- en deelvragen van het onderzoek

Bij dit onderzoek hanteren wij de volgende hoofd- en deelvragen.

Hoofdvraag: *welke factoren hebben in de periode van 2023-2024 bijgedragen aan de financiële problemen en de zorgen over de (kwaliteit van) uitvoering binnen jeugdhulp segment 1 (Crossroads), en hoe hebben monitoring, evaluatie, signalering en (bij)sturing in de regionale governance gefunctioneerd?*

Alle deelvragen zijn erop gericht om inzicht te geven op de hoofdvraag. Deelvragen:

1. Feitenbeeld en proces - Welke feitelijke ontwikkelingen deden zich in 2023–2024/2025 voor in instroom, doorstroom, uitstroom, doorlooptijden, kosten en (waar beschikbaar) kwaliteit/resultaten binnen segment 1 (Crossroads, inclusief onderaannemers), en welke tijdlijn van signalen, besluiten en interventies is hieruit te reconstrueren? Hoe heeft het proces van toegang en uitvoering (van verwijzing tot afronding) in de praktijk gefunctioneerd, en in welke mate verklaart de inrichting van dit proces zowel de budgetoverschrijding als de zorgen over (de kwaliteit van) uitvoering?
2. Kaders, contractafspraken en prikkels - Welke kaders en contractafspraken golden (o.a. taakgerichte financiering, volumes, verantwoordingsinformatie, afspraken over bijsturing), inclusief afspraken over inzet en sturing op (eventuele) onderaannemers, welke sturingsprikkels volgden hieruit, en in hoeverre zijn afspraken nageleefd of tussentijds aangepast?
3. Sturingsinformatie (tijdigheid, betrouwbaarheid, bruikbaarheid) – Hoe was de monitoring ingericht en welke sturingsinformatie kwam wanneer beschikbaar voor welke partijen? Bereikte deze sturingsinformatie tijdig de actoren die bevoegd en in positie waren om bij te sturen (HvB, bestuur, colleges en gemeenteraden, en relevante niveaus binnen Crossroads)? In hoeverre was deze informatie tijdig, betrouwbaar en bruikbaar om afwijkingen te signaleren en bij te sturen (waar nodig met aandacht voor beperkingen in registratie/databronnen)? Op welke manier hebben de transformatiekosten van de bedrijfsvoering kunnen ontstaan en waarom zijn deze kosten onvoldoende tijdig gesignaleerd?
4. Rolverdeling en sturen in de praktijk - Hoe waren rollen en verantwoordelijkheden verdeeld tussen HvB, gemeenteraden, Crossroads en overige betrokkenen? Welke evaluatiemomenten en sturingsmaatregelen zijn genomen, door wie en op basis van welke afwegingen? Wat was het effect op volume, kosten, kwaliteit en wachttijden, en wat bleef onbeheerst? Hoe verliep de communicatie en terugkoppeling richting colleges en gemeenteraden (inhoud, timing, volledigheid), en welke verklaringen zijn er voor eventuele vertraging of het uitblijven van escalatie en bijsturing?
5. Leeropbrengst voor de toekomst - Welke lessen volgen hieruit voor het versterken van monitoring, evaluatie en tijdige bijsturing, inclusief de informatiepositie en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden? Welke lessen volgen uit het onderzoek om de kwaliteit van uitvoering te verbeteren en voor het versterken van monitoring, evaluatie en tijdige bijsturing (incl. informatiepositie en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden)? Welke mitigerende maatregelen worden geadviseerd om toekomstige risico's te mitigeren?

## Planning en doorlooptijd van de opdracht

De opdracht start op 25 mei. De uiterlijke opleverdatum van de definitieve eindproducten is 9 oktober. In de aanpak geeft de inschrijver duidelijk aan wanneer welke tussenproducten worden opgeleverd en hoe er voldaan wordt aan een zorgvuldig proces waarin de belangrijkste stakeholders (oa. HvB, gemeenteraden, RMB en Crossroads) worden betrokken en tijdige afstemming met de opdrachtgever plaatsvindt. De planning bevat ten minste één afstemmoment met de RMB over vraagstelling/afbakening en het voorkomen van overlap.

## Inschrijvingseisen

De inschrijving bestaat uit drie delen: (1) het plan van aanpak, (2) het ingevulde prijsblad en (3) een presentatie.

Het plan van aanpak bestaat uit verschillende onderdelen. Per onderdeel zijn een maximaal aantal punten te scoren. In totaal zijn er 65 punten te scoren voor het plan van aanpak. De onderdelen en scores per onderdeel zijn als volgt:

1. Visie op de opdracht – maximaal te verkrijgen aantal punten is 5. Een duiding door inschrijver: wat volgens hen de kern van de vraag is, welke dilemma's zij hierbij zien en wat dit volgens hen vraagt tijdens de opdracht. Geef aan hoe aan de vraag van de motie wordt voldaan en de zienswijze van Rekenkamer Midden-Brabant en de analyse van de taskforce worden benut: wat wordt over- of meegenomen als hypothese en wat wordt getoetst?
2. Plan van aanpak - maximaal te verkrijgen aantal punten is 40. Het plan van aanpak bestaat in ieder geval uit:
  - De voorgestelde methodiek die het beste aansluit bij deze opdracht– 5 punten;
  - Activiteiten met bijbehorende tussen- en eindresultaten, inclusief beschrijving hoe geborgd wordt dat de deelvragen proportioneel worden uitgewerkt. Met andere woorden: wel voldoende diepgang hebben voor toetsbare conclusies, maar zonder uitwaaiering naar deelonderzoeken die niet nodig zijn voor beantwoording van de hoofdvraag). Onderdeel hiervan is ook de beschrijving hoe onafhankelijkheid, transparantie en toetsbaarheid wordt geborgd tijdens de opdracht – 25 punten;
  - Beschrijf hoe het onderzoek inzicht oplevert in informatiepositie, kaderstelling, sturingsinformatie en escalatieroutes richting gemeenteraden, en hoe dit terugkomt in de eindproducten – 10 punten.
  - Omschrijf hoe belanghebbenden betrokken worden. Licht toe hoe de rekenkamers, de gemeenteraden, de stuurgroep, HvB en Crossroads betrokken worden – 5 punten.
3. Risicoparagraaf - maximaal te verkrijgen aantal punten is 5. In de risicoparagraaf is een top 5 van risico's opgenomen met een toelichting op de beoogde kans op dit risico, de impact hiervan en welke mitigerende maatregelen de inschrijver hierbij passend acht.
4. Ervaring en kwaliteit - maximaal te verkrijgen aantal punten is 15. Omschrijf de aantoonbare ervaring en kwaliteit, gerelateerd naar de aard van deze opdracht, van de personen die het onderzoek gaan uitvoeren. Dit is onder andere gericht op onderzoek- en adviesvaardigheden, kennis van het sociaal domein (specifiek binnen de jeugdhulp), lerend evalueren, borging van methodologische kwaliteit, ervaring met

ambtelijk en bestuurlijke vraagstukken. De inschrijver staat garant dat de geoffreerde ervaring en kwaliteit passend wordt ingezet bij de verschillende activiteiten gedurende de opdracht zodat de kwaliteit van het onderzoek altijd voldoet aan de inschrijving en de voorwaarden van de uitvraag.

Voor het deel prijs van de offerte is maximaal 25 punten te scoren. De prijs wordt opgegeven via het prijsblad, het format dat hiervoor gebruikt dient te worden is bijgevoegd als bijlage 2. De prijs is opgebouwd uit uren inzet per persoon met het voorgestelde uurtarief per persoon. De optelsom is het totaal aantal uren inzet voor het uitvoeren van de opdracht en de optelsom van de kosten zijn de totale kosten (exclusief BTW) voor het uitvoeren van de opdracht. De inschrijver borgt continuïteit in het kernteam. Rollen en inzet per fase zijn helder onderbouwd; betrokkenheid is functioneel (niet iedereen hoeft in elke fase)

Een presentatie van de offerte is onderdeel van de inschrijving. Hiervoor is maximaal 10 punten te scoren. Alle gegadigden krijgen de mogelijkheid om te presenteren.

De presentatie wordt beoordeeld op onderdelen:

1. Begrip van het doel van de opdracht:
  - Benoem drie uitdagingen of spanningsvelden over de context, aanleiding en doel van de opdracht.
  - Benoemen van twee “blinde vlekken” waar onderzoek vaak misgaat in dit type dossiers.
  - Benoem wat er geen onderdeel is van deze opdracht en waarom.
2. Doeltreffendheid, realiteitszin en navolbaarheid van de aanpak;
3. De toegevoegde waarde van het leerproduct – hoe zorgen jullie ervoor dat de inzichten vertaald worden naar lessen en daadwerkelijke verbetering?
4. Teamwork & rolverdeling

De presentatie duurt 60 minuten en heeft de volgende indeling: 20 minuten presentatie en 40 minuten vragen.

### **Gunningsmethodiek**

De gunning vindt plaats op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV). De beoordeling bestaat uit twee onderdelen: kwaliteit en prijs. De inschrijving met de hoogste totaalscore komt als eerste in aanmerking voor gunning. Het toekennen van punten wordt verzorgd door leden van de stuurgroep.

#### *Kwaliteitsscore (KS) – maximaal 75 punten*

De kwaliteitsscore bestaat uit het plan van aanpak (maximaal 65 punten) en de presentatie (maximaal 10 punten). De kwaliteitsscore is de optelsom van de behaalde punten op deze onderdelen en bedraagt dus maximaal 75 punten.

#### *Prijsscore (PS) – maximaal 25 punten*

De totale prijs wordt beoordeeld op basis van het ingevulde prijsblad (bijlage 2). De opgegeven prijs betreft de totale prijs voor uitvoering van de opdracht, exclusief btw. Voor de prijsscore hanteren wij een lineaire scoreformule met een minimale en maximale prijs:

- Minimale prijs (Pmin): € 50.000
- Maximale prijs (Pmax): € 100.000

Maximale prijsscore is 25 punten, de minimale score is 0 punten. De prijsscore (PS) wordt als volgt berekend:

- Indien  $P \leq P_{min}$ , dan geldt:  $PS = 25$
- Indien  $P \geq P_{max}$ , dan geldt:  $PS = 0$
- Indien  $P_{min} < P < P_{max}$ , dan geldt de lineaire formule:

$$PS = 25 \times \frac{P_{max} - P}{P_{max} - P_{min}}$$

#### *Totaalscore (TS) en gunning*

De totaalscore is de som van kwaliteit en prijs:  $TS = KS + PS$ . De inschrijving met de hoogste TS wordt de opdracht gegund.

Scores worden berekend en afgerond op twee decimalen. De opdrachtgever behoudt zich het recht voor om bij een prijs die naar haar oordeel abnormaal laag is, een nadere toelichting op de opbouw en haalbaarheid van de inschrijving te vragen.

#### **Inkoopproces en indienen van offerte**

In onderstaande tabel is de planning tijdens het inkoopproces weergegeven.

<b>Stap</b>	<b>Datum</b>
Toesturen van offerte-aanvraag	16 apr-26
Indienen van vragen	7 mei -26
Toesturen van Nota van Inlichtingen	8 mei-26
Indienen van offertes	19 mei-26
Presentaties van offertes	21 mei-26
Bekendmaking gunning	25 mei-26
Start opdracht	1 juni-26

Alle correspondentie tijdens deze periode dient te gebeuren via [besluitvormingjeugdvhb@tilburg.nl](mailto:besluitvormingjeugdvhb@tilburg.nl) ter attentie van Peggy Emmerink. Naar dit mailadres worden zowel de eventuele vragen voor de nota van inlichtingen als de offerte toegestuurd. De offerte wordt in twee afzonderlijke bestanden toegestuurd, te weten het plan van aanpak en het prijsblad. De kwaliteit van het plan van aanpak en het prijsblad worden los van elkaar beoordeeld.

Bij het indienen van de offerte wordt akkoord gegaan met de inkoopvoorwaarden van de regio Hart van Brabant. Deze zijn hier terug te vinden: <https://www.regio-hartvanbrabant.nl/algemene-inkoopvoorwaarden-voor-leveringen-en-diensten/>