



# Doorontwikkeling governance en slagkracht

Adviesmemo

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

65613 – Vertrouwelijk

19 oktober 2021

**Berenschot**

# Doorontwikkeling governance en slagkracht

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

Il Shik Sloover  
Peter Teunisse  
19 oktober 2021

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Opdracht tot onderzoek en advies	3
1.2 Focus op collectieve meerwaarde	3
1.3 Relevante ontwikkelingen met impact op GRJR	4
1.4 Vier thema's om op door te ontwikkelen	5
2. Uitwerking van vier thema's	6
2.1 Thema 1: Beleidsafstemming en beleidsafstemmingscapaciteit	6
2.2 Thema 2: Heldere advies- en consultatie rollen	8
2.3 Thema 3: Heldere rollen en mandaten	11
2.4 Thema 4: Passende stemverhouding	13
3. Slotbeschouwing	16

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht tot onderzoek en advies

Door AEF (2017) en Berenschot (2020) zijn in het recente verleden al onderzoeken gedaan met betrekking tot een mogelijke doorontwikkeling van de governance van de gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR). Ook zijn er vanuit GRJR al diverse ontwikkelingen en voorstellen in gang gezet die bijdragen aan een effectievere GRJR, optimalisering van de rol en positionering van bijvoorbeeld het AB, DB, secretaris en Uitvoeringsorganisatie (UO). Aan Berenschot is gevraagd om vanuit een expertmatige benadering scenario's op te stellen voor vier thema's die in de loop van 2021 zijn gehaald uit de input van de eerdere evaluaties, een werksessie met het AB op 10 juni 2021 en overleggen met betrokkenen die nadien hebben plaatsgehad.

Met de uitwerking in dit document ligt er een advies met betrekking tot een toekomstbestendige governance en de wijze waarop de slagkracht georganiseerd kan worden voor en door de GRJR.

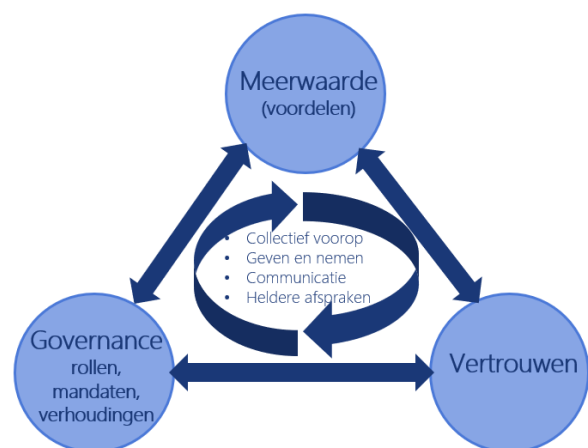
## 1.2 Focus op collectieve meerwaarde

De verhaallijn uit de eerdere onderzoeken, documenten en voorstellen is dat GRJR een doorontwikkeling heeft gemaakt en dat er al een aantal stappen zijn gezet. Al deze maatregelen kunnen worden geplaatst in het kader van het gezamenlijk realiseren van de meerwaarde voor betere jeugdzorg en dat beoogde collectieve voordelen optimaal worden ondersteund, zowel voor de korte, middellange en lange termijn.

Als wij kijken naar een samenwerkingsverband zien we dat het realiseren van collectieve voordelen en voordelen voor de individuele deelnemers centraal staan. (beleidstheorie van samenwerken). Dat kan alleen als er een evenwicht is tussen de beoogde *meerwaarde*, heldere en eenduidige *governance* (formele en informele afspraken inhoudelijk en financieel, heldere beleidslijnen, werkbare mandaten et cetera) en er voldoende *vertrouwen* is tussen de deelnemers en het samenwerkingsorgaan (zie figuur hieronder). Zodra er geen evenwicht is, zal de samenwerking in beginsel niet vruchtbaar zijn. Zo kan men bijvoorbeeld in de governance niet alles dichtregelen om het gebrek aan vertrouwen te borgen. Ook geldt dat je alleen voordelen kunt bereiken als er een adequate governance is. Vertrouwen is een moeilijk 'pakbaar' begrip en gaat over sociale en psychologische annotaties (geloof in eerlijkheid, bereidheid afhankelijk te zijn, kwetsbaarheid, positieve grondhouding).

Vertrouwen in elkaar moet je verdienen en kan vanzelf gaan of veel inspanning vergen. Het groeit als de volgende mechanismen goed werken (zie centrum van de figuur).

- **Communicatie** (zelfde beogen en bedoelen, elkaar op tijd informeren, in elkaars schoenen staan);
- **Collectief voorop** (gemeenschappelijk doel omarmen, bestuur en deelnemers staan eerst voor het collectief);
- **Geven en nemen** (op termijn iedereen collectief voordeel, zonder individueel teveel in te leveren, niet precies te bepalen, bespreekbaar maken)
- **Heldere verwachtingen en afspraken** helpen en daarvoor is een goede informatievoorziening op strategisch ('realiseren we de meerwaarde'), tactisch en operationeel niveau zeer belangrijk. De basis daarvan moet op orde zijn om te kunnen werken aan het evenwicht in de driehoek.



Figuur 1 Mechanismen voor samenwerking

Wij plaatsen dit onderzoek in het teken van de kracht van samenwerking en het zoeken naar een evenwicht tussen beoogde meerwaarde, governance en vertrouwen. Dat betekent ook dat sommige maatregelen pas succesvol kunnen zijn als mechanismen goed werken (randvoorwaardelijk) en dat de te treffen maatregelen kunnen helpen om het evenwicht in de driehoek te herstellen.

### 1.3 Relevante ontwikkelingen met impact op GRJR

Onder begeleiding van Berenschot is op 10 juni 2021 een werksessie gehouden met het AB. In deze werksessie zijn onder meer de aspecten benoemd die nodig zijn voor de samenwerking: meerwaarde door de samenwerking, vertrouwen en een goede inrichting van de governance. In de werksessie zijn ook belangrijke collectieve voordelen (meerwaarde) benoemd<sup>1</sup> die te behalen zijn met de samenwerking binnen GRJR en vooral betrekking hebben op 'kwalitatief beter' en 'financiële voordelen':

- Zorg aan onze kinderen die we niet als afzonderlijke gemeente zouden kunnen bieden
- Betere kwaliteit (hoog specialistische zorg), meer aanbod, financiële voordelen
- Leren van elkaar

Na de eerste werksessie zijn er overleggen geweest met onder meer de secretaris/directeur en coördinator van de Uitvoeringsorganisatie (UO), het Portefeuillehoudersoverleg Organisatie, directeurenoverleg (DO) en medewerkers van de UO. Op basis van deze overleggen en mede vanuit analyses uit de eerdere rapporten uit 2017 en 2020 zijn vervolgens belangrijke uitgangspunten 'vastgeklikt':

1. Resultaat en succes wordt bekeken over een langere periode, maar in de sturing op financiën / resultaat wel kort aan de bal blijven en periodiek evalueren;
2. Subregio's als hulpstructuur van 'countervailing power', indien het bijdraagt aan de inhoud en efficiënte besluitvorming;
3. Duidelijke rollen en taken voor het AB en DB;
4. Op een goede wijze de colleges en raden informeren.

Naast deze uitgangspunten zijn er ook andere belangrijke (externe) ontwikkelingen die invloed hebben op de gewenste samenwerking. Het gaat dan onder meer om landelijke / grote (toekomstige) opgaven vanuit de regiovisie, de transformatie die is ingezet binnen de jeugdhulpregio, de recente SER-adviezen aan het kabinet over jeugdhulp en de financiële situatie / bezuinigingen binnen het sociaal domein en in het bijzonder bij jeugd (de Hervormingsagenda). Ook is het besluit van het AB van december 2020 toegelicht over het gaan werken met twee inkoop- en bekostigingsmodellen. Duidelijk is dat al deze aspecten effect hebben op de inrichting van de governance en de slagkracht van de samenwerking.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn in onze visie dusdanig complex en groot van omvang dat het een gemeente te boven gaat. Het samen optrekken met betrekking tot deze ontwikkelingen is gewenst omdat evident is dat het impact heeft op de samenwerking van gemeenten in GRJR en op de doorontwikkeling van de governance van de GRJR. Dit blijkt ook uit een nadere documentenstudie (onder meer de tekst van de gemeenschappelijke regeling, uitvoeringsovereenkomst, invulling en uitvoering van bevoegdheden door de secretaris/directeur en medewerkers van de UO) en diverse vervolgesprekken (onder meer met DB, DO, secretaris, medewerkers UO) waarin enkele implicaties zijn geconstateerd voor de samenwerking. Zo blijkt bijvoorbeeld een van de complicaties te zijn dat ten aanzien van de 'grote opgaven' voor de samenwerking het niet helder of navolgbaar is bij wie een taak of bevoegdheid is belegd en wie het eigenaarschap heeft voor één of meer van de bovengenoemde onderwerpen

---

<sup>1</sup> Door Berenschot geclusterd op basis van vergelijkbare reacties tijdens de werksessie.

en 'wie er bestuurlijk en ambtelijk bij nodig is om het op te pakken'. Bij regionale samenwerking moet het antwoord op deze vragen ons inziens helder zijn en als dat niet zo is, is er sprake van een lacune in de governance. Deze lacune moeten de gemeenten aanpakken om samen de slagkracht van GRJR te vergroten.

#### **1.4 Vier thema's om op door te ontwikkelen**

Op basis van de beschreven context en de implicaties zijn vervolgens vier verschillende thema's gedestilleerd die volgens ons moeten worden meegenomen ten behoeve van een toekomstbestendige doorontwikkeling van de governance en het gezamenlijk realiseren van slagkracht voor en door GRJR. De thema's zijn:

1. Het organiseren van beleidsafstemming en beleidsafstemmingscapaciteit en de sturing hierop
2. Heldere advies/consultatie rollen van betrokkenen op inhoud én bedrijfsvoeringsaspecten voor gemeenten en binnen een heldere structuur
3. AB/DB/secretaris: heldere rollen en mandaten om slagvaardig te kunnen werken
4. Passende stemverhouding binnen de samenwerking

## 2. Uitwerking van vier thema's

In onderstaande paragrafen worden de vier thema's nader uitgewerkt en wordt per thema vanuit een expertmatige benadering een voorkeursscenario toegelicht.

### 2.1 Thema 1: Beleidsafstemming en beleidsafstemmingscapaciteit

#### 2.1.1 Situatieschets

De onderwerpen die zijn beschreven in paragraaf 1.3 (onder meer voordelen van samenwerking behalen, uitgangspunten, toekomstige ontwikkelingen) leiden voor de GRJR en de samenwerkende gemeenten tot taakverzwaring. De gemeenten moeten bijvoorbeeld tot een regionale strategie komen voor de aanstaande jaren op het brede vraagstuk van jeugdhulp. Voor de realisatie van het strategische beleid is daarom aanvullende gemeentelijke beleidscapaciteit / uitvoeringskracht nodig. Door het samen werken en het bundelen van krachten ontstaat meer zicht op het realiseren van de collectieve voordelen. Het gaat hierbij om de meerwaarde van de samenwerking mét behoud van een deel van de gemeentelijke autonomie.

Met betrekking tot deze 'samenwerking op het gebied van beleid' is er een (theoretische) afbakening te maken tussen beleidsvoorbereiding, beleidsafstemming en gezamenlijke beleidsvaststelling. Onder beleidsvoorbereiding wordt verstaan dat er op ambtelijk niveau (bijvoorbeeld in ambtelijke werkgroepen) beleid wordt opgesteld. Bij beleidsafstemming gaat het een stap verder en worden gezamenlijk regionaal afspraken gemaakt over -de ambtelijk voorbereide- beleidsaspecten op bestuurlijk niveau. Bij deze beleidsafstemming kan het gaan om lokaal jeugdhulpbeleid dat invloed heeft op specialistische jeugdhulp en andersom; deze wisselwerking tussen lokaal-regionaal beleid vergt afstemming. De volgende stap is gezamenlijke beleidsvaststelling waarbij gemeenten overeenkomen om samen het beleid vast te stellen en te uniformeren, inclusief de afstemming van de bestuurlijke besluitvorming.

#### 2.1.2 Ontwikkeling/beweging

Om een beeld te krijgen op welke wijze GRJR, maar ook een aantal andere samenwerkingsverbanden, op het gebied van jeugdhulp samenwerkt, is een inventarisatie gemaakt. Daarbij is gekeken naar de wijze van samenwerking (bundeling van krachten) en op welke wijze bij deze samenwerkingsverbanden wordt samengewerkt op beleidsgebied (van beleidsvoorbereiding tot -vaststelling). Uit de inventarisatie volgt dat de samenwerkingsverbanden op diverse manieren samenwerken op de verticale as 'los-vast' en horizontale as van 'beleidsvoorbereiding-beleidsafstemming-beleidsvaststelling'.

#### *Toelichting op figuur*

In de figuur zijn een aantal jeugdhulpregio's 'geplot' in kwadranten (GRJR is met het blauwe vlak weergegeven) en op basis van een documentenstudie<sup>2</sup> is een indicatie gegeven van de wijze waarop in andere jeugdhulp samenwerkingsverbanden samengewerkt wordt op beleid en de wijze waarop de samenwerking is gestoeld.

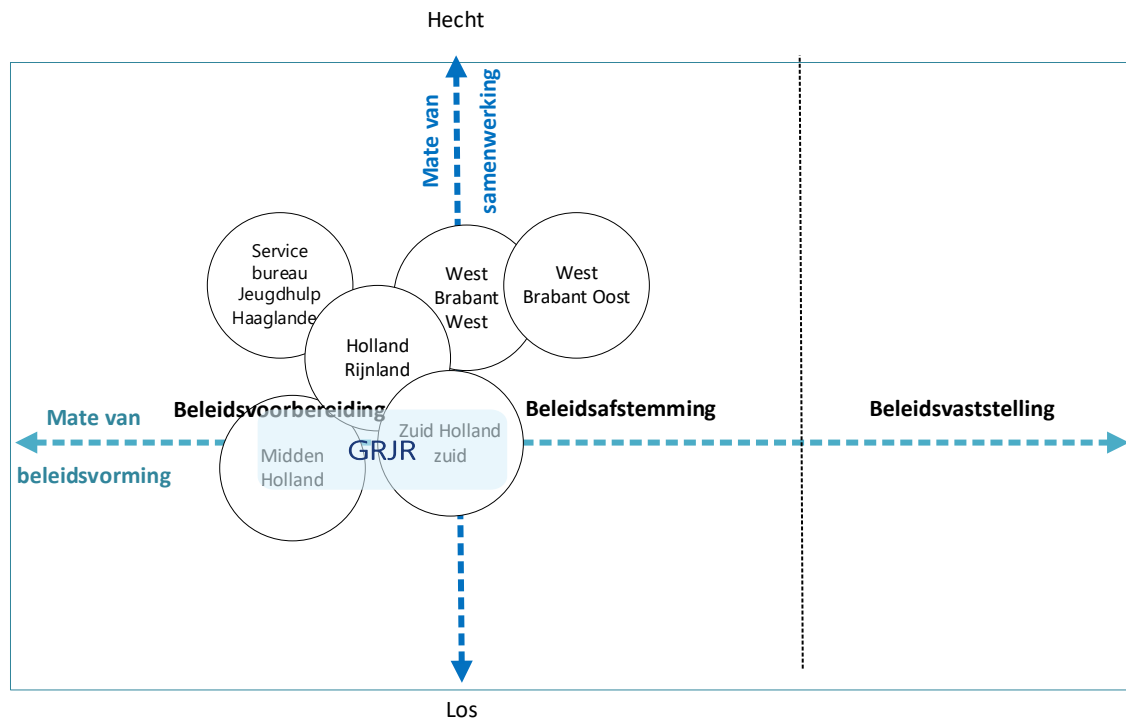
*Horizontaal* (van links naar rechts) gaat het van een lichte samenwerking op het gebied van beleid (beleidsvoorbereiding) naar gezamenlijke beleidsvaststelling (de zwaarste vorm van samenwerking).

*Verticaal* gaat het (van onder naar boven) om de mate van hechtheid en daarmee standaardisatie, harmonisering, uniformering van de samenwerking. Een lossere samenwerking is bijvoorbeeld een cafetaria-model<sup>3</sup> waarbij

<sup>2</sup> Indicatie op basis van bestuurlijke documenten, afspraken, visie/missie etc.

<sup>3</sup> Ten aanzien van het cafetaria-model is binnen GRJR verband (AB, 15 december 2020) een voorwaarde gesteld. De voorwaarde gaat over 'de begrenzing van het geven van ruimte om met meerdere inkoop/bekostigingsmodellen in de GRJR te werken. Hier staat de afspraak dat GRJR niet verder gaan in de GRJR op weg naar een cafetariamodel. Meer dan twee inkoop- en

deelnemers bepalen welke diensten ze afnemen. Een vergaande hechte samenwerking is bijvoorbeeld een samenwerking waarbij alle af te nemen diensten uniform zijn.



Figuur 2 Samenwerking op beleid en hechtheid van samenwerking

### 2.1.3 Analyse en voorkeursscenario

Uit de inventarisatie blijkt dat de uiterste richtingen, zowel horizontaal en verticaal, nog niet aan de orde zijn bij de jeugdhulpregio's: gezamenlijke beleidsvaststelling is nog niet gerealiseerd en een lossere vorm van samenwerking tussen de deelnemende gemeenten is geen keuze geweest. Het beeld is wel dat over het algemeen de jeugdhulpregio's meer richting 'hecht' en richting 'beleidsafstemming' gepositioneerd zijn.

In de andere kwadranten die meer naar links gaan en/of naar beneden, treedt er in het algemeen een grotere mate van efficiency verlies op doordat er minder c.q. lossere samengewerkt wordt en er steeds meer hulpstructuren / overleg nodig zijn om slagkracht te behouden. Het gaat hier in feite om minder bundeling en specialisatie. Om meerwaarde van samenwerking te realiseren voor de GRJR is enige mate van harmonisatie een randvoorwaarde. Een samenwerking binnen deze kwadranten ligt daarom veel minder voor de hand voor GRJR.

Een beweging naar rechts - naar gezamenlijke beleidsvaststelling<sup>4</sup> - is nu (nog) niet realistisch voor GRJR, en ook bij andere jeugdhulpregio's is dat nog niet gerealiseerd. In het geval van de GRJR zou dit ook haaks staan op het gewenste behoud van autonomie voor gemeenten in de samenwerking.

Als we vanuit de context van de GRJR redeneren om het hoofd te bieden aan de genoemde onderwerpen in paragraaf 1.3, is ons advies om minimaal een beleidsintensievere samenwerking te kiezen om nog meer uit de samenwerking te kunnen halen; een beweging naar rechts, meer richting beleidsafstemming. De (landelijke) ontwikkelingen vereisen meer slagkracht en meer afstemming op beleidsniveau. Beleidsafstemming kan overigens inhouden dat harmonisering plaatsheeft tussen de gemeenten, maar ook dat niet elke gemeente meedoet aan

bekostigingsmodellen is niet alleen lastiger te volgen vanuit het gewenste leerdoel. Ook is het een nog grotere uitdaging voor de UO om dit te faciliteren'.

<sup>4</sup> Beleid op het gebied van specialistische inkoop wordt wel in de regio vastgesteld.



harmonisering en een bepaalde mate van autonomie houdt. Als een gemeente voor autonomie kiest, dan kan dat effect hebben op de slagkracht van de samenwerking en deze consequenties moet men duidelijk krijgen. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat monitoring van bijvoorbeeld de effecten van de inzet van mensen of middelen niet eenduidig kan worden uitgevoerd. Dit raakt dus direct de beleidstheorie van samenwerken uit paragraaf 1.2: gemeenten werken samen door onder meer belangen, doelen, financiële middelen, expertise en capaciteit bij elkaar te brengen en hierover af te stemmen met een gezamenlijke perspectief ('taken op het gebied van jeugdhulp goed uitvoeren') om meerwaarde te behalen, zowel collectief als individueel, en de effectiviteit van de samenwerking te monitoren en te optimaliseren. Gelet op de beleidstheorie dat samenwerking meerwaarde oplevert en onder meer de grote (landelijke) opgaven die er zijn (niet alleen voor de GRJR, maar ook voor andere jeugdhulpregio's), is er in de basis een afgestemd beleid (harmonisatie) nodig binnen de regio Rijnmond, anders is er meer kans op versnippering en dan komt de effectiviteit en slagkracht van de samenwerking van de GRJR in het geding.

## **2.2 Thema 2: Heldere advies- en consultatie rollen**

### **2.2.1 Situatieschets**

Op basis van de tekst van de gemeenschappelijke regeling en het Reglement van Orde van het AB vindt onder leiding van de secretaris het ambtelijk overleg plaats waaraan wordt deelgenomen vanuit alle deelnemende gemeenten. Daarnaast is de secretaris verantwoordelijk voor de voorbereiding van de stukken en besluiten en de juridische- en financiële controle op alle stukken. De secretaris heeft daarmee een controlerende en sturende functie om ervoor te zorgen dat de juiste inhoud en onderwerpen tijdig naar het DB en AB gaan ter agendering en besluitvorming. De secretaris heeft zowel een regie- als een 'poortwachtersfunctie'.

In de praktijk wordt hierbij gebruik gemaakt van diverse (bestuurlijke- en ambtelijke) overlegstructuren. Uit een inventarisatie vanuit de UO zelf blijkt dat het om circa 50 overleggen gaat. Het gaat om zowel 'verplichte' / formele overleggen (bijvoorbeeld met het AB, DB, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd of Ministerie van VWS), maar ook overleggen die zien op bijvoorbeeld afstemming en sturing op contractmanagement, 'zorglandschapstafels', stuur-, project- en werkgroepen. De overleggen worden bemenst door een diversiteit aan betrokkenen, van AB-leden tot zorgaanbieders.

Uit gesprekken met de secretaris/directeur en de coördinator van de UO is op hoofdlijnen gebleken dat het niet in alle gevallen duidelijk is hoe de (inhoudelijke) sturing op de overleggen plaatsvindt en wie een rol speelt indien beleid gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering (zijnde de inzet van mensen en middelen) van gemeenten. Het gaat om vragen als 'wie is eigenaar van wat', 'wat is de meerwaarde / status (adviserend, sturend, voorbereidend) van bepaalde overleggen' en 'op welke wijze worden beleidsaspecten meegenomen in het regionale afstemmingsproces'.

### **2.2.2 Ontwikkeling/beweging**

Uit de eerste inventarisatie van de overleggen is vanuit de secretaris van GRJR al een voorlopig beeld gevormd welke overleggen (op termijn) mogelijk herziening behoeven dan wel anderszins gestroomlijnd kunnen worden. De huidige overlegstructuur wordt als tijdrovend gezien, gelet op het aantal en de frequentie van de overleggen. Voor een buitenstaander is het ook niet snel te bevatten hoe alles in elkaar grijpt en invloed heeft. De veelheid aan actoren en diverse petten van betrokkenen maken de overlegstructuur ook complex. De vraag is of de huidige overlegstructuur het hoofd kan bieden aan de (landelijke) ontwikkelingen en de functies van de secretaris/directeur en welke relaties en afstemming met betrokkenen in de overlegstructuur noodzakelijk is. Voor de secretaris/directeur is zicht op een heldere overlegstructuur nodig zodat tijdig de juiste informatie richting het DB en AB kan worden georganiseerd. Uit voorgaande volgt dat voor de samenwerkende gemeenten en de

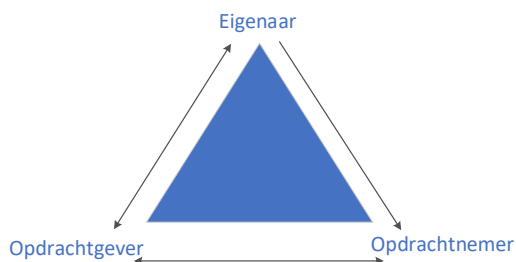
secretaris/directeur met name vanuit de regie- en poortwachtersfunctie en gelet op de bestuurlijke- en ambtelijke drukte, verdere stroomlijning van de overlegstructuur gewenst is.

Het doel is uiteindelijk dat het AB en DB eerder positie krijgen (en niet op het laatste moment) gelet op wat er op de GRJR afkomt (zie hiervoor hoofdstuk 1). Hiervoor is nodig dat het overlegproces aan de voorkant strakker wordt geregeld zodat de juiste inhoud en organisatorische aspecten bij het DB en AB op tafel komen te liggen en helderheid komt over de rollen van de betrokkenen in de ontstane overlegstructuren.

### 2.2.3 Voorkeursscenario

Om helderheid te krijgen wie welke rol heeft in de overlegstructuur wordt het model van de driehoek van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer toegelicht.

De 15 gemeenten hebben de taak om, kort gezegd, de jeugdhulp goed te organiseren. Voor deze taakuitvoering staan de gemeenten aan de lat en destijds is in de periode voor de decentralisatie van jeugdhulp geconstateerd dat regionale samenwerking nodig is in de vorm van een uitvoeringsorganisatie. De gemeenten zijn daarmee participanten en eigenaar geworden van een regionaal samenwerkingsverband door in het AB zitting te nemen. In deze regionale samenwerking is vervolgens toegewerkt naar een arrangement waarin zoveel mogelijk collectieve voordelen ('lusten en lasten delen') gerealiseerd kunnen worden, maar ook dat de samenwerking en deelname voor elke individuele deelnemer aantrekkelijk is. Naast de rol van eigenaar van de uitvoeringsorganisatie, hebben de gemeenten ook de rol van opdrachtgever naar de uitvoeringsorganisatie. De opdracht ziet op de uitvoering van taken die uiteindelijk in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen. De uitvoeringsorganisatie is ten slotte de opdrachtnemer in deze driehoek.



Figuur 3 Driehoeksmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

De secretaris/directeur heeft ook een rol als opdrachtnemer, maar deze is anders dan die van de uitvoeringsorganisatie in de driehoek. De secretaris/directeur is opdrachtnemer van de taken die in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen, kortweg: inkopen van specialistische jeugdhulp en subsidiëren van jeugdbescherming en Veilig Thuis. Tevens heeft de secretaris/directeur een opdracht vanuit het AB en DB; alle informatie en beleidsafstemming met betrekking tot het hele 'jeugdhulplandschap' wordt gekanaliseerd via de secretaris/directeur naar het DB en AB. In het kader van deze regie- en poortwachtersrol draagt de secretaris/directeur de verantwoordelijkheid voor de overlegstructuur en de goede werking ervan. Van andere taken is de secretaris/directeur geen opdrachtnemer.

Om de huidige overlegstructuur inzichtelijk te krijgen, is het van belang om eerst de formele overlegstructuur te duiden. In de gemeenschappelijke regeling is het AOJ genoemd als overlegorgaan als het gaat om afstemming van alle stukken die naar DB en AB gaan; het AOJ valt dus binnen de formele / juridische governance van GRJR en heeft een eigen bestaansrecht. Andere overleggen die niet zo'n formele positie hebben, vallen daarmee 'buiten' de governance van GRJR. Dit wil overigens niet zeggen dat deze overleggen minder van belang zijn, wel dat er veel informeel is geregeld qua structuur.

Het AOJ heeft onder meer de rol om vanuit strategisch oogpunt en 'spin-in-het-web' mee te denken met wat er aan ontwikkelingen gaat komen, wat er inhoudelijk mee moet worden gedaan ('voorportaal') en de inhoudelijke

afstemming over hoe het (verder) bij de gemeenten gaat (schakeling tussen regionaal – lokaal beleid). Het AOJ heeft daarmee een *inhoudelijke*<sup>5</sup> en agenderende functie richting het AB (via de secretaris/directeur en DB). In het AOJ komen ook deels *bedrijfsvoeringsaspecten* (de ‘middenfuncties’<sup>6</sup>) aan de orde, bijvoorbeeld de begroting omdat dat aan de inhoud raakt. Indien bepaalde bedrijfsvoeringsaspecten van gemeenten mogelijk worden beïnvloed, is er op dit moment geen formeel bedrijfsvoeringsoverleg<sup>7</sup> vanuit GRJR. Wel is er een DO dat zich juist verhoudt tot deze bedrijfsvoeringsaspecten, maar het DO valt formeel niet binnen de governance van GRJR.

Het voorkeursscenario is om binnen de overlegstructuur juist meer te formaliseren en te stroomlijnen en daardoor de bestaande overlegstructuur / netwerk effectiever in te zetten. Versterking van de ondersteuning van het DB en AB- in de rollen van eigenaar en opdrachtgever - is nodig en dit kan gerealiseerd worden door het beter positioneren van het AOJ en een betere koppeling vanuit/met het DO dit goed te laten landen in de huidige overlegstructuur/netwerk.

Het gaat daarbij niet om het wijzigen van taken/rollen van het AOJ, wel dat vanuit de inhoud het AOJ meer zicht krijgt op de andere inhoudelijke overleggen door consultatie van (informele) overleggen waar beleid aan de orde komt. Anderzijds kan aan slagkracht worden gewonnen als het DO/directeuren meer positie krijgt/krijgen in deze overlegstructuur van de GRJR. Naast de inhoud gaat het in de AOJ-overleggen soms ook over de bedrijfsvoering en de consequenties daarvan (financieel en qua middelen) en dat laatste loopt niet langs de lijn van het AOJ, daar is het DO voor nodig. Op het moment dat er bijvoorbeeld vanuit de inhoud grote afwijkingen qua begroting worden gesignaleerd en dit mogelijk tot problemen kan leiden, dan verloopt het overleg over deze aspecten via het DO. Zijn er geen problemen te verwachten, dan wordt het DO ook niet belast c.q. wordt niet naar het DO geëscaleerd. Met deze ‘knip’ tussen inhoud en bedrijfsvoering wordt ook helder wie vanuit welke rol waarover gaat. Om deze slagkracht te realiseren is ook meer beleidskracht nodig, mogelijk ook voor de ondersteuning van het DO, en op dit moment heeft het programmateam deze rol op zich genomen.

Met deze stroomlijning van de overlegstructuur krijgt de secretaris (in de rol van opdrachtnemer) niet alleen een advies over inhoud, maar indien nodig een afgestemd advies/uitwerking vanuit het DO; de secretaris kan namelijk deze afstemming zelf niet in handen nemen binnen het GRJR verband. Overigens is voorstelbaar dat de secretaris/directeur bij bijvoorbeeld beleidsafstemming op gebieden die meer de autonomie van gemeenten betreft, een meer marginale toetsing zal uitvoeren op de inhoud van stukken / het meer zal bekijken ervanuit het oogpunt dat de directeuren het goed met elkaar hebben afgestemd en inhoudelijk goed in elkaar zit. Anderzijds zal de secretaris/directeur voor de zaken die binnen de opdracht van de secretaris/directeur vallen (inkoop en subsidiëren) logischerwijs strakker sturen dan wel meer inhoudelijk sturen.

Ten slotte is het de verantwoordelijkheid van de secretaris om te bepalen op welke wijze de huidige overleggen die buiten de formele governance vallen gestroomlijnd kunnen worden binnen het voorkeursscenario van de overlegstructuur, wat de doelen van de overleggen zijn en wat een optimale frequentie van de overleggen is.

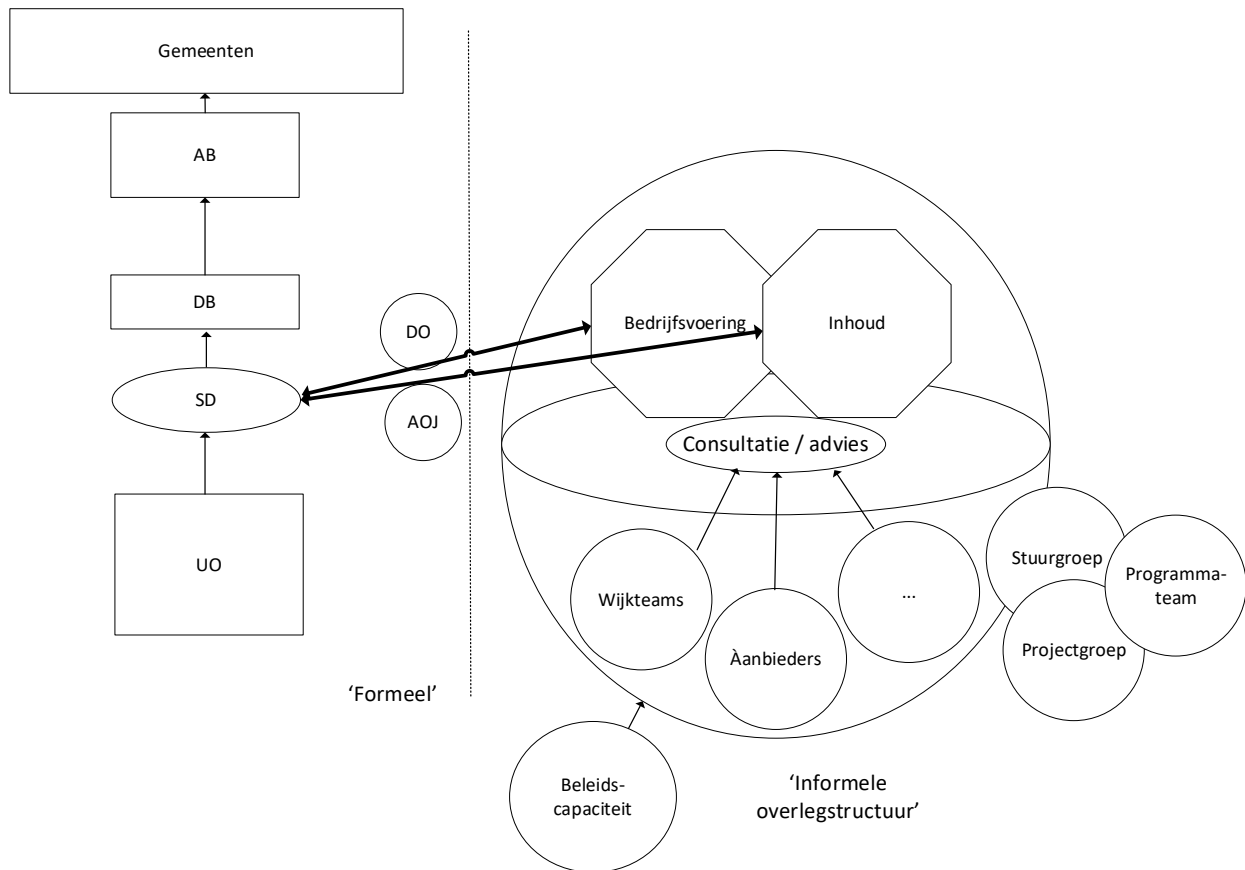
In figuurvorm ziet dit scenario er als volgt uit:

---

<sup>5</sup> Het gaat bij ‘inhoud’ bijvoorbeeld om de Hervormingsagenda of inhoudelijke raakvlakken met aanpalende beleidsterreinen.

<sup>6</sup> Het gaat hier om de zogenaamde pofach taken; de inzet van mensen en middelen.

<sup>7</sup> Er is wel een overleg dat ‘bedrijfsvoeringsoverleg’ heet (waar administratieve afspraken worden gemaakt over dagelijkse processen, bijvoorbeeld welke berichtenverkeer er plaatsvindt, met deelname door een ketenregisseur, controllers, functioneel beheerder), maar dat heeft een andere scope dan wat we hier nu met bedrijfsvoering bedoelen.



Figuur 4 Stroomlijning overleg- en consultatiestructuur

#### Toelichting

Links van de lijn is de formele governance weergegeven en rechts de overlegstructuren die buiten de formele governance vallen. Er wordt een helder onderscheid gemaakt in beleid via het AOJ (maar dat er ook consultatie plaatsheeft met andere 'overlegtafels' waar beleid aan de orde komt) en bedrijfsvoeringsaspecten die de verantwoordelijkheid zijn van het DO. Als de inhoud gevolgen heeft voor bedrijfsvoeringsaspecten van gemeenten krijgt het DO meer positie. Op deze manier wordt effectiever gebruik gemaakt van de slagkracht van de bestaande overlegstructuur. Met deze stroomlijning wordt de positie van DB en AB, de secretaris/directeur en de gemeenten versterkt, maar ook het netwerk dat er al is.

## 2.3 Thema 3: Heldere rollen en mandaten

### 2.3.1 Situatieschets

#### Bevoegdheden van de colleges naar de GRJR/AB

Bij het aangaan van de samenwerking tussen de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling zijn enkele taken toebedeeld aan de GRJR/het AB. Deze taken staan in de tekst van de gemeenschappelijke regeling opgenomen. Onder meer gaat het om het uitvoeren van bovenlokale taken door middel van het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoeren van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen, het organiseren van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermaishandeling en het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken.

Volgens de Wet op de gemeenschappelijke regelingen moet er duidelijkheid zijn op welke wijze de bevoegdheden van de colleges aan de GRJR/het AB zijn toebedeeld; via mandaat (*opgedragen* door de gemeenten aan GRJR/het AB waarbij de gemeenten bevoegd blijven om deze taken ook zelf te kunnen blijven uitoefenen) of delegatie (*overgedragen* van gemeenten naar de GRJR/het AB en gemeenten kunnen deze taken dan niet meer zelf uitoefenen). In de tekst van de gemeenschappelijke regeling zelf is echter niet expliciet opgenomen op welke wijze de colleges (via mandaat of delegatie) de bevoegdheden hebben toebedeeld aan de GRJR/AB. Impliciet kan uit een aantal bepalingen in de gemeenschappelijke regeling gehaald worden dat er sprake zou kan van 'mandaat'.

#### *Bevoegdheden van het AB en DB naar medewerkers van de UO*

Vanaf de start van GRJR was er ook geen algemene *interne* mandatenregeling waardoor de bevoegdheden en taken van GRJR/het AB en DB bijvoorbeeld niet door de secretaris of een medewerker van de UO in naam/in opdracht van het AB uitgevoerd konden worden<sup>8</sup>. Het AB en DB moeten dus zelf een diversiteit aan bevoegdheden en bijbehorende (operationele) taken uitvoeren.

### **2.3.2 Ontwikkeling/beweging**

De accountant Baker Tilly heeft over boekjaar 2020 - maar ook in eerdere jaren - een 'waarschuwing' gegeven dat niet helder is wie welk mandaat/volmacht heeft bij financiële beslissingen binnen GRJR:

*Wij raden de organisatie dringend aan om hier gedurende het jaar op te monitoren, te controleren of declaraties nog uitbetaald kunnen en mogen worden en een eenduidige procedure in te richten met betrekking tot de zorginstellingen. Bij deze procedure adviseren wij richtlijnen over de bevoegdheden van de organisatie op te nemen, zodat bekend is welke beslissingen de organisatie mag maken bij de financiële afwikkeling van de zorg.*

Met betrekking tot met name de financiële bevoegdheden / mandaten binnen GRJR is dus een professionaliseringslag nodig.

### **2.3.3 Analyse en voorkeursscenario**

Een interne mandaatregeling voor de GRJR draagt in het algemeen bij aan snellere besluitvorming en het beheersbaar houden van bestuurlijke agenda's. Dit kan door enkele praktische zaken, bijvoorbeeld ondertekening van door het AB/DB genomen besluiten of standaard brieven als een ontvangstbevestiging, door de secretaris te laten afhandelen en niet meer als agendapunt op bestuursvergaderingen te laten terugkomen. Naast de 'mandaten' voor het nemen van besluiten en/of ondertekening van stukken, kan ook gebruik worden gemaakt van *volmachten* (voor het uitvoeren van rechtshandelingen) en *machtigingen* (het uitvoeren van overige handelingen) door de secretaris. Om nog meer slagkracht te organiseren, kan de secretaris zijn bevoegdheden die van het AB/DB zijn 'ontvangen' ook weer opdragen (via ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging) aan andere medewerkers van de UO, bijvoorbeeld aan de coördinator, teammanager, controller en contract managers.

Bij deze nadere bevoegdheidsverdeling moet er tevens oog zijn voor een aansluiting bij de actuele wijze van organisatie en uitvoering binnen de UO. Naast deze mandatenregeling geldt voor de secretaris van de GRJR en de (andere) medewerkers van de UO dat zij in dienst zijn van de gemeente Rotterdam; zij zijn daardoor ook gehouden aan de binnen Rotterdam geldende mandaatregeling, bijvoorbeeld op het gebied van goedkeuren van facturen c.q. betalingen.

In afstemming met de UO is een voorstel gedaan voor een 'Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit'. Het AB heeft deze regeling vastgesteld op 1 oktober jl. (zie 'Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit

---

<sup>8</sup> Wel is er voor specifieke gevallen een mandaat geregeld voor de voorgangers van de huidige secretaris.

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond: <https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/09/Bijlage-11-bijlage-1-Mandaat-volmacht-en-machtigingsbesluit-GRJR-def-060821.pdf>. Het mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit is overigens geen statisch document, maar kan in de loop van de tijd worden aangevuld of anderszins worden gewijzigd.

Ten slotte zal in december 2021 ook nog een aantal (technische) wijzigingen worden doorgevoerd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling om onder meer de juridische basis van de mandaten, volmachten en machtigingen te borgen binnen de GRJR.

## 2.4 Thema 4: Passende stemverhouding

### 2.4.1 Situatieschets

In de huidige tekst van artikel 8 van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen op welke wijze de stemmen verdeeld zijn over de AB-leden en dat te allen tijde wordt gestreefd naar consensus binnen het AB. Daarbij geldt in het bijzonder dat een gemeente maximaal 13 stemmen kan hebben in het AB. Uit de toelichting bij de oprichting van de gemeenschappelijke regeling volgt verder dat destijds de ervaringen vanuit de GGD en het portefeuillehoudersoverleg Jeugdzorg hierbij als maatstaf zijn aangehouden; het is in die besturen nog nooit op stemming aangekomen. Voor enkele besluiten van het AB is unanimiteit vereist (de omvang van de inzet van de uitvoerende gemeente en de verrekeningssystematiek). Met betrekking tot het besluit over de inzet van de uitvoerende gemeente is opgenomen dat de vertegenwoordiger van de uitvoerende gemeente in dat geval geen stemrecht heeft in het AB. In de gemeenschappelijke regeling is verder bepaald dat het DB wordt samengesteld uit in ieder geval de vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam en de overige leden een afspiegeling vormen van de verschillende subregio's.

Binnen GRJR wordt periodiek de verdeling van de stemverhoudingen vastgesteld op basis van de bevolkingcijfers per 1 januari van het voorgaande jaar (artikel 8 lid 2 en 3 van de gemeenschappelijke regeling). Tot op heden lukt het vaak om tot consensus te komen of in ieder geval tot breed gedragen keuzes.

### 2.4.2 Ontwikkeling/beweging

Uit de eerder genoemde onderzoeken van AEF en Berenschot volgt dat men binnen het samenwerkingsverband op zoek is naar een afgewogen balans tussen de belangen (behartiging) van de gemeente Rotterdam als G4 / 'grote' gemeente en de belangen van de overige gemeenten en als subregio's. Daarnaast is de verwevenheid van de UO met de gemeente Rotterdam onderwerp van gesprek.

GRJR heeft recentelijk gekozen om met twee inkoop- en bekostigingsmodellen te gaan werken en daardoor hebben de MVS-gemeenten vanaf 1 januari 2023 ruimte krijgen om relatief veel specialistische jeugdhulp zelf lokaal in te kopen<sup>9</sup>. De positie van de gemeente Rotterdam, de invloed van subregio's en de toekomstige knip in lokale-regionale inkoop vanuit de MVS-gemeenten en de behoefte om ook als kleinere gemeente voldoende invloed te hebben in een groot samenwerkingsverband, roept af en toe de vraag op of de stemverhouding nog passend is.

---

<sup>9</sup> AB vergadering van 20 december 2020 met als onderwerp: 'Eerste uitwerking gevolgen van beslissing tot invoering van twee inkoop- en bekostigingsmodellen voor specialistische jeugdhulp in de GRJR' (arrangementenmodel en populatiebekostiging) en twee inkoopmodellen 'lokaal'-'regionaal') en de bijlage 'Notitie eerste uitwerking gevolgen twee inkoop- en bekostigingsmodellen voor specialistische jeugdhulp'.

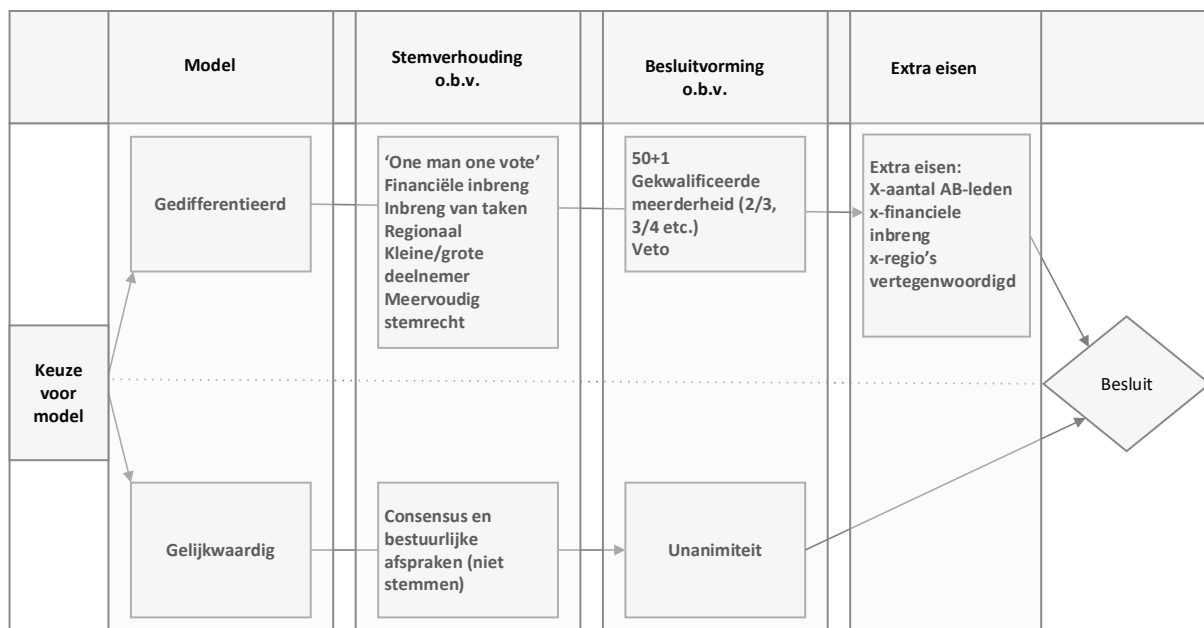
### 2.4.3 Analyse en voorkeursscenario

Uit onze praktijkervaring blijkt dat er altijd een aantal belangrijke randvoorwaarden een rol spelen bij de verdeling van zeggenschap / stemverhoudingen bij samenwerkingsverbanden:

1. continuïteit en robuustheid van de samenwerking: *weerspiegelt de wijze van verdeling van de stemverhouding dat de samenwerking op langere termijn houdbaar is? = consensus*
2. rust in onderlinge verhoudingen, cohesie: *zorgt de verdeling van de stemverhouding voor evenwichtige distributie van invloed?*
3. een eenvoudig systeem: *is het systeem van de verdeling van stemverhoudingen voldoende transparant?*
4. balans in 'doordrukkingsmacht' en 'blokkeringsmacht': *is er voldoende sprake van 'countervailing powers'?*

In de kern gaat het erom dat iedereen zich eigenaar moet voelen van het samenwerkingsverband.

In onderstaande figuur is weergegeven langs welke lijnen de stemverhouding kan worden ingedeeld. In model 1 gaat het om een technische benadering die op hoofdlijnen differentieert per deelnemer, bijvoorbeeld naar rato van (financiële) inbreng en in de kern 'macht' als uitgangspunt heeft. In model 2 gaat het om besluitvorming die tot stand komt door consensus te bereiken, veelal door overleg en de insteek om er gezamenlijk uit te komen. In de praktijk komt ook een tussenvariant voor waarbij veelal op in het besluitvormingsproces toch nog een extra eis of belang kan worden ingeroepen door een gemeente, bijvoorbeeld dat de gemeente die financieel het meeste bijdraagt toch als een 'blokkerings-/hindermacht' kan fungeren.



Figuur 5 Modellen stemverhoudingen en besluitvormingsprocedures

Toetsing aan de bovengenoemde randvoorwaarden leidt tot de volgende analyse:

- De wijze waarop de stemmen worden verdeeld is objectief bepaalbaar; het gaat om het aantal inwoners van een gemeente en dit aantal is niet in beton gegoten. De verhoudingen kunnen op termijn wijzigen en deze wijze van verdeling van de stemverhouding weerspiegelt dat de samenwerking op langere termijn ook houdbaar kan zijn.
- De huidige verdeling van de stemverhouding gaat in de basis niet uit van een evenwichtige distributie van invloed. De gemeente Rotterdam zou namelijk op basis van het inwoneraantal meer dan de maximaal

mogelijke stemmen hebben. Door de maximering van 13 stemmen wordt er wel rust in de verhoudingen gecreëerd omdat bij een stemming (behalve uiteraard als er unanimitieit geldt voor specifieke onderwerpen die in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen) er sprake moet zijn van een volstrekte meerderheid van stemmen. Rotterdam kan derhalve niet alleen een beslissing forceren; daarmee ontstaat er een gebalanceerde distributie van invloed.

- Het systeem van de verdeling van stemverhoudingen op basis van inwoneraantal is eenvoudig en transparant. Een verdergaande technocratische / wiskundige zekerheid door stemverhoudingen op basis van andere parameters te berekenen en mogelijk vaker periodiek te wijzigen, leidt af van de meerwaarde van samenwerking en geeft geen rust in de onderlinge verhoudingen.
- Er zijn een aantal veiligheidskleppen ingebouwd om voldoende tegenwicht te bieden aan het 'grote' Rotterdam (unanimitieit over de vereveningssysteematiek voor de vaststelling van de financiële bijdragen en Rotterdam kan geen stem uitbrengen zolang de UO ondergebracht is bij Rotterdam als uitvoerende gemeente) en de grootste gemeente kan niet meer dan 13 stemmen hebben; daarmee is er een zekere balans in de 'checks & balances' tot stand gebracht.
- Het op een of andere manier vastleggen van de belangen van de subregio's in de stemverhoudingen draagt niet bij aan samenwerking. Er ontstaat daarmee een nieuwe factor van invloed vanuit de regio en de politieke arena verschuift daardoor meer naar de subregio in plaats van discussie en besluitvorming in het AB. Dit draagt niet per sé bij aan samenwerking. Daarbij is het op voorhand niet zeker of binnen een subregio overeenstemming is tussen de betreffende gemeenten.
- Dat er binnen GRJR sprake is van verschillende inkoop- en bekostigingsmodellen, wil niet zeggen dat dit direct weergegeven moet worden in de stemverhoudingen. De basis is / blijft samenwerking door 15 gemeenten en dat blijkt ook uit de AB vergadering van 20 december 2020. Het is ons inziens wel opportuun dat de MVS-gemeenten niet meedoen aan de stemmingen als het gaat om de inkoop(strategie) van de 12 gemeenten. Je zou dit kunnen vergelijken met de faire benadering dat Rotterdam niet meedoet met stemmen als het gaat om UO die door Rotterdam wordt bemand.

Gelet op bovenstaande analyse is het voorkeursscenario als volgt:

- Het uitgangspunt van consensus blijft in onze visie een belangrijke voorwaarde voor de samenwerking in de jeugdhulpregio Rijnmond gelet op de ontwikkelingen waarvoor GRJR staat. Als het echt niet anders kan, vormt conform de gemeenschappelijke regeling het stemmen een escalatieroute. Alle andere wijzigingen of methoden om de huidige stemverhoudingen te veranderen, leiden volgens ons af van de samenwerkingsgedachte ('samen meerwaarde realiseren').
- Met betrekking tot het onderwerp van de subregio's geven we in overweging mee om de werking van 'countervailing power' van subregio's wel terug te laten komen in de bestuursamenstelling zoals al in de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd en dit in stand te laten indien dat dienstig is voor de inhoud en efficiënte besluitvorming van GRJR. De in de praktijk ontstane werkwijze dat subregio's met elkaar afstemmen leidt ook al tot een countervailing power, zonder dat dit ergens formeel is vastgelegd.
- Met betrekking tot de positie van de MVS-gemeenten merken we op dat het van belang blijft om naar buiten toe als 15 samenwerkende gemeenten te acteren. Om de bestuurlijke verbinding tussen de gemeenten / AB-leden te behouden is het gewenst dat de MVS-gemeenten betrokken blijven bij GRJR, maar het stemmen achterwege laten als het gaat om 'de twaalf'.



### 3. Slotbeschouwing

Op basis van bestudeerde documenten, een werksessie met het AB en diverse input van vele betrokkenen zoals weergegeven in hoofdstuk 1, zijn vanuit een expertmatige beoordeling door Berenschot voor een viertal thema's voorkeursscenario's uitgewerkt. Deze scenario's zijn beoordeeld ten opzichte van de mechanismen die nodig zijn voor samenwerking, de meerwaarde (collectieve voordelen) die behaald kan worden door samenwerking met behoud van autonomie, de uitgangspunten en de grote opgaven voor de jeugdhulpregio's.

Om de governance door te ontwikkelen en slagkracht te realiseren voor en door de GRJR geeft Berenschot in overweging mee om de volgende handreikingen als richtsnoer aan te houden met betrekking tot de vier thema's.

1. Gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen zal een beleidsintensievere samenwerking nodig zijn. Daarbij heeft een beweging richting beleidsafstemming de voorkeur. Zonder een afgestemd beleid en dus zonder harmonisatie binnen de jeugdhulpregio Rijnmond, is er meer kans dat de effectiviteit en slagkracht van de samenwerking van GRJR in het geding komt.
2. De huidige overlegstructuur is complex en tijdrovend en de samenwerkende gemeenten en in het bijzonder de secretaris-directeur heeft vanuit de regie- en poortwachtersfunctie hebben een groot belang bij een effectieve overlegstructuur. Door de bestaande overlegstructuur buiten de formele governance van GRJR meer te koppelen aan het AOJ en het DO een sterkere rol te geven, krijgt de secretaris een meer afgestemd en onderbouwd advies vanuit de overlegstructuur dat naar het DB en AB kan.
3. Het opstellen van een algemeen mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit geeft lucht aan het AB zodat zijn aandacht meer gericht kan worden op bestuurlijke en strategische zaken. Daarnaast is het uit praktisch oogpunt en ter bevordering van de slagkracht en vlotte afhandeling van uitvoeringszaken gewenst dat enkele bevoegdheden vanuit het bestuur van GRJR op het juiste/passende niveau worden belegd, waarbij de secretaris een primaire rol heeft en bepaalde operationele bevoegdheden ook kan opdragen aan medewerkers van de UO.
4. Een passende stemverhouding voldoet aan een aantal randvoorwaarden. Op dit moment voldoet de wijze van verdeling van stemmen in zeer grote mate aan deze randvoorwaarden en wordt nu geen aanpassing nodig geacht. Gelet op de vereiste samenwerking vanwege de grote opgaven voor GRJR, leidt het nu aanpassen van de stemverhoudingen of het inbrengen van subregionale belangen in de stemverhoudingen alleen maar af van de samenwerkingsgedachte. Daar waar voor de MVS-gemeenten geen belangen spelen, is het opportuun dat zij zich onthouden van stemmen. Door van elkaar op de hoogte te blijven op een transparante manier, blijft de samenwerking geborgd voor de lange termijn.
5. Ten slotte geven we mee om de uitwerking van bovenstaande scenario's in de praktijk te evalueren, bijvoorbeeld na 4-5 jaren.



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)