PROOF adviseurs

Aan	Van
Portefeuillehoudersoverleg Jeugdzorg & Wmo MIJ/OV 11 september 2025	Florian Theissen & Matthia Goedegebuur
Plaats/datum	**Betreft**
Rotterdam, 5 september 2025	Stemverhoudingen bestuur Jeugdzorgregio MIJ/OV

PROOF Adviseurs BV.
Postbus 2704
3000 CS Rotterdam

info@proofadviseurs.nl
(+31)850471007
www.proofadviseurs.nl

Rabo NL43RABO0303425660
Btw NL8550.87.250.B01
KvK 63089068

1 Inleiding

De gemeenten Heerde, Hattem, Lochem, Zutphen, Epe, Voorst, Brummen en Apeldoorn werken samen in de regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe (hierna: MIJ/OV) aan te uitvoering van regionale taken op grond van de Jeugdwet en Wmo. Met het oog op de in de Eerste Kamer voorliggende Wet verbetering beschikbaarheid Jeugdzorg beoogt de wetgever 'verplichte' regionale samenwerking in zogeheten Jeugdzorgregio's. Deze dienen samen te werken in een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of centrumregeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen[1].

De Wet gemeenschappelijke regeling bepaalt dat een Bedrijfsvoeringsorganisatie een bestuur bevat waarin elk deelnemend college ten minste één vertegenwoordiger afvaardigt, zo ook de te treffen gemeenschappelijke regeling Jeugdzorgregio MIJ/OV. Dit bestuur is de eigenaarsvergadering van de regio-organisatie en de opdrachtgever van de regio-secretaris, tevens directeur van de regio-organisatie. Belangrijk is dat de samenwerkende gemeenten elke invloed kunnen uitoefenen op de koers, terwijl de governance ook moet passen bij de specifieke kenmerken van de regio en diens gemeenten als geheel.

Binnen het bestuur kunnen stemmen en de hoeveelheid benodigde stemmen voor het nemen van een besluit worden gedifferentieerd. Deze memo licht de ratio van de voorgestelde stemverhoudingen als genoteerd in de voorliggende (concept-)gemeenschappelijke regeling.

2 Bestuurlijke slagkracht

2.1 Uitgangspunten stemverhoudingen

De gemeenten die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling verschillen in omvang en inwoneraantal. Echter, voor alle gemeenten is de zorg voor jeugdigen en gezinnen een vergelijkbaar percentage van de begroting. Anderzijds kan de verhouding van hulpzoekenden tot de totale inwoners per gemeente verschillen en fluctueren. Derhalve is in de onderlinge verhouding een sprake van volumeverschil. Inwoners vanuit een grote gemeente vormen (doorgaans) een groter percentage van de totale clientèle van de door de regio ingekochte en beheerde voorzieningen.

Om tegemoet te komen aan de verschillende in regio gaan we uit van de uitgangspunten **gelijkwaardigheid** enerzijds en **evenredigheid** anderzijds:

[1] Kamerstukken II 2023/24, 36 546, nr. 3

- Enerzijds **gelijkwaardigheid**: achter een geldig besluit moet ten minste een (gewogen) meerderheid van gemeenten staan en in sommige gevallen naar redelijkheid een gekwalificeerde meerderheid;
- Anderzijds **evenredigheid**: uitgangspunt is dat een besluit ook ten minste een meerderheid van de inwoners van de regio MIJ/OV moet vertegenwoordigen en recht moet doen aan het verschil in bijdragen aan de regio-organisatie.

2.2 Voorgestelde verdeling van stemmen

De eerste stap is het daadwerkelijk toedelen van stemmen vanuit het uitgangspunt van **evenredigheid**. Eerste uitgangspunt is het aantal inwoners per gemeenten. Qua inwoneraantallen is uitgegaan van de volgende CBS-cijfers[2]:

Gemeente	Inwoners
Apeldoorn	168.551
Brummen	21.394
Epe	33.469
Hattem	12.745
Heerde	19.305
Lochem	34.316
Voorst	25.567
Zutphen	49.028

Om stemmen te verdelen over het aantal inwoners is uitgaan van de volgende principes:

- Gemeenten ónder de 40.000 inwoners krijgen 3 stemmen, om zo voldoende invloed voor de kleinere gemeenten te waarborgen;
- Boven de 40.000 geldt het principe van 1 stem per 10.000 inwoners (afgerond naar boven bij meer dan 5.000 tussen twee meetpunten);
- Er geldt een maximum van 12 stemmen om geen onevenredige machtspositie te creëren voor de grotere gemeente(n).

Dat maakt de volgende stemverhoudingen die recht doen aan de evenredigheid van inwoners woonachtig in de regio:

Gemeente	Inwoners	Stemmen
Apeldoorn	168.551	12
Brummen	21.394	3
Epe	33.469	3
Hattem	12.745	3
Heerde	19.305	3
Lochem	34.316	3
Voorst	25.567	3
Zutphen	49.028	5
Totaal		35

[2] CBS-cijfers per 1 januari 2025 (https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners)

2.3 Categorieën besluiten

2.3.1 Besluiten met een gewone meerderheid

In 2.2 zijn de stemverhoudingen uitgewerkt die recht doen aan de inwonersverdeling over de regio. Om eveneens uit te gaan van **gelijkwaardigheid** is het uitgangspunt voor het nemen van besluiten (door het bestuur) als volgt: alle besluiten die toezien op de dagelijkse aansturing van de regio-organisatie vereisen een **gewone meerderheid** van stemmen *én van gemeenten*. *Een besluit is derhalve genomen met minimaal 18 (van de 35) stemmen uit 5 (van de 8) gemeenten*. Dit geldt voor alle besluiten exclusief de besluiten die in de volgende sub-paragraaf worden genoemd voor **gekwalificeerde meerderheid**, maar inclusief bijvoorbeeld besluiten over toe te voegen '**trekhaken**'.

Met de stemverhoudingen als opgesteld in bovenstaande tabel heeft dit de volgende consequenties:

- Alle gemeenten met een inwoneraantal ónder (of net boven) de 30.000 kunnen gezamenlijk een besluit nemen;
- De grootste gemeente, Apeldoorn, kan met steun van vier kleinere gemeenten een besluit nemen;
- Echter, de twee grootste gemeenten gezamenlijk, Apeldoorn en Zutphen, kunnen *niet* gezamenlijk een besluit nemen zonder steun van gemeenten met een inwoneraantal ónder of net boven de 30.000.

Diengevolgen is er géén van de deelnemende gemeenten die alleen een blokkeer- dan wel besluitmacht heeft (respectievelijk de macht om besluiten tegen te houden en te nemen). Daarmee wordt recht gedaan aan het principe van **gelijkwaardigheid**.

2.3.2 Uitzondering met gekwalificeerde besluiten

In het in 2.1 genoemd principe van **gelijkwaardigheid** staat eveneens dat in sommige gevallen naar redelijkheid gewerkt wordt met een zogeheten gekwalificeerde meerderheid.

In de huidige gemeenschappelijke regeling is een verdeelsleutel betreffende de kosten van de regio-organisatie op basis van het *inwoneraantal* van de deelnemende gemeenten. In de praktijk heeft dit als gevolg dat de gemeente Apeldoorn bijna de helft van de financiën inbrengt en daarmee een wezenlijk aandeel draagt in de financiële verantwoordelijkheid van de regio.

Derhalve is voor de volgende besluiten een **gekwalificeerde meerderheid van 2/3 van de stemmen** (en meerderheid van gemeenten, conform **gelijkwaardigheid**) in de regeling opgenomen:

- Het vaststellen van de begroting van de regio-organisatie;
- Het toetreden tot, wijzigen van de en uittreden uit de gemeenschappelijke regeling.

In de praktijk impliceert dit dat Apeldoorn voor deze besluiten altijd onderdeel moet zijn van een meerderheidscoalitie om de begroting vast te stellen en de regeling te wijzigen.

3 Ter afsluiting

De zoals hierboven omgeschreven stemverhoudingen en als voorgesteld in de voorliggende (concept-)gemeenschappelijke regeling beoogt een balans tussen **evenredigheid** en **gelijkwaardigheid**. Enerzijds wordt aan het verschil in inwoneraantal en financiële bijdrage recht gedaan door een gewogen stemverdeling en een verzwaarde besluitvormingsprocedure bij de begroting en wijziging van de regeling. Anderzijds blijft de invloed van alle gemeenten geborgd doordat bij reguliere besluiten steeds een gewone meerderheid volstaat en geen enkele gemeente in haar alleen besluit- of blokkeermacht heeft. Daarmee ontstaat een verhouding in

het bestuur dat zowel recht doet aan de positie van de grootste gemeente als de gelijkwaardige samenwerking van alle deelnemers. Derhalve passen deze stemverhoudingen bij de schaal en de diversiteit van de regio MIJ/OV.

Het is daarbij goed te vermelden dat het bestuur in beginsel er altijd naar streeft een besluit bij **unanimiteit** te nemen. Echter, 'samenwerking' impliceert ook het respecteren van verschillen van inzicht. Bovenstaande stemverhoudingen doen recht aan ieders verschil van inzicht in de Jeugdzorgregio MIJ/OV.