

VERZONDEN 03 JULI 2019

Informatiebrief

Zaaknummer: Z - 033041
Documentnummer: 141165
Datum: Dinsdag 2 juli 2019
Onderwerp: governance H10 en budgetprognoses 2019 jeugdhulp
Bijlage(n): 1 rapport Governance Inkoop H10 Galan Groep

Geachte Raad,

Periodiek informeren wij u over onze verantwoordelijkheden inzake de jeugdhulp. Met deze brief vragen wij uw aandacht voor twee onderwerpen:

1. Voorgenomen besluitvorming rond de Gemeenschappelijke Regeling Inkoopbureau H10
2. De eerste budgetprognoses jeugdhulp over 2019.

Vooraf

U heeft misschien via allerlei kanalen kennis genomen van de besluitvorming door het Kabinet over tijdelijke financiële ondersteuning van gemeenten ten aanzien van de tekorten bij de uitvoering van de jeugdhulp. De toegezegde bedragen gelden echter slechts voor drie jaar (2019 t/m 2021). Deze incidentele middelen bedragen op macro-niveau € 400 mln. voor 2019 en € 300 mln. per jaar voor 2020 en 2021 dekken de tekorten van de meeste gemeenten helaas niet. De exacte bedragen voor Wassenaar zijn opgenomen in de informatiebrief over de Meicirculaire 2019. Nader door Kabinet en VNG overeengekomen verdiepend onderzoek moet uiteindelijk uitwijzen welke bedragen gemeenten structureel nodig hebben voor de uitvoering van de Jeugdwet. Daarbij speelt ook een komende wijziging en algehele herziening van het verdeelmodel van het gemeentefonds met nog onbekende effecten een rol.

Naast deze extra bijdrage heeft het kabinet met de VNG afspraken gemaakt om de jeugdhulp te verbeteren. In de regie, sturing en samenwerking aan de kant van gemeenten is naar het oordeel van het Kabinet ruimte voor verbetering. De afspraken gaan over het terugdringen van vermijdbare uitgaven en welke zorg op landelijk, regionaal of lokaal niveau wordt ingekocht. Ook komt er meer duidelijkheid over welke zorgvraag onder de wettelijke jeugdhulpplicht van de gemeenten ligt, bijvoorbeeld ten aanzien van de afbakening met de Wet langdurige zorg (Wlz).

De komende jaren wordt de aanpak van de gemeenten door het Kabinet gevolgd. De uitkomsten van bovengenoemd onderzoek zijn zwaarwegend en kunnen vervolgens worden meegenomen bij de formatie van een nieuw kabinet.

- 1. Voorgenomen besluit rond de Gemeenschappelijke Regeling H10 Inkoopbureau**

Conform de laatste planning zouden de H10 gemeenten voor het zomerreces 2019 koers bepalen voor de gewenste governance voor de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de inkoop van jeugdhulp. Vertrekpunten hierbij zijn:

- De kaders zoals vastgelegd in de door de raden vastgestelde Inkoopstrategie Jeugdhulp Haaglanden 2020-2024;
- De intentie van de deelnemende gemeenten de huidige regionale samenwerking voort te zetten voor ten minste de in de Inkoopstrategie Jeugdhulp Haaglanden 2020 - 2024 vastgelegde gezamenlijk in te kopen elementen jeugdhulp;
- En de intentie de huidige regionaal belegde uitvoerende taken gezamenlijk te blijven organiseren.

Ten behoeve van besluitvorming hebben de H10-gemeenten een onderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek 'Governance Inkoop H10' is uitgevoerd door de Galan Groep en bijgevoegd bij deze brief¹. Aanleiding van het onderzoek was de bestuurlijke behoefte om de belangrijkste aansturings- en verantwoordingslijnen in de (contractuele) opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie effectiever te krijgen, alsmede het zeker stellen dat de huidige governance van het Inkoopbureau voldoende toegerust is om haar regionale inkoop- en servicefunctie op professionele wijze uit te voeren.

Daarbij merkt de onderzoeker overigens op dat de regionale inkoop samenwerking, gezien de complexiteit van het onderwerp, niet slecht functioneert, bijzonder veerkrachtig is en, voor zover te overzien, de afgelopen jaren in gezamenlijkheid heeft bijgedragen aan het realiseren van kwalitatief goede jeugdhulp in de regio.

Het onderzoek richt zich mede hierom in beginsel op het ophalen van gesignaleerde verbeterpunten en de afweging of andere governance mogelijkheden een (beter) alternatief bieden. Bestuurlijke zeggenschap en politieke legitimiteit vanuit Raadsperspectief zijn daarin de belangrijkste elementen.

Conclusie van het onderzoek: geen 'one size fits all' oplossing

Afweging van de uitgewerkte scenario's gastheerconstruct, samenwerkingsovereenkomst (publiek- of privaatrechtelijk), centrumregeling en openbaar lichaam (beleidsrijke GR) leidt tot de conclusie dat geen van de onderzochte governancevarianten, ten opzichte van de huidige structuur, een 'one size fits all' oplossing voor de geconstateerde verbeterpunten oplevert. Een centrumregeling zal de grip op de samenwerking vanuit het gezamenlijk opdrachtgeverschap doen afnemen, doordat de samenwerking verder op afstand van de andere gemeenten wordt geplaatst. Dit heeft nadelige gevolgen voor een aantal belangrijke governance aspecten zoals zeggenschap en slagkracht, en borgt het regionale belang minder goed dan het

¹ Dit rapport kan naar lokale behoefte in de Raad met de wethouder worden besproken.

huidige model. Een centrumregeling heeft als extra risico dat het gevoel overheerst dat één van de gemeenten een uitzonderingspositie geniet.

De keuze voor een openbaar lichaam kan zorgen voor betere regionale borging van beleidstaken, heeft voldoende handvatten om de zeggenschap goed te regelen, echter leidt tot onnodige toename van de bestuurlijke drukte en compliceert de gezamenlijke uitvoeringstaken ten opzichte van de huidige governance.

De 'lichtere' varianten gastheerconstruct en samenwerkingsovereenkomst bieden op een aantal onderdelen wel aanknopingspunten voor verbetering. Zo is de verwachting dat een minder vrijblijvende structuur voor beleidsbepaling en opdrachtgeverschap de besluitvorming en evenwicht tussen partners ten goede komt. Daarnaast kan het beleggen van ondersteunende taken bij een van de gemeenten bijdragen om de gesignaleerde kwetsbaarheden bij het Inkoopbureau te reduceren. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van het voeren van werkgeverschap van personeel van het Inkoopbureau, dat de medewerkers meer loopbaanperspectief kan bieden en ervoor kan zorgen dat de afhankelijkheid van externen/ingehuurde krachten wordt verminderd.

Koers: handhaven Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) BVO met een aantal aanvullende maatregelen

Vanuit zowel bestuurlijk, als ambtelijk perspectief, wegen de voordelen niet op tegen de nadelen, bij de keuze voor een andere structuur voor de gezamenlijke uitvoeringstaken, met betrekking tot de inkoop jeugdhulp en het centraal inrichten van de administratieve taken als verantwoording. Politieke legitimiteit en zeggenschap zijn via de bestuurlijke lijn voldoende ingeregeld voor de uitvoeringstaken. Sturing en zeggenschap zijn eenduidig en eventueel specifiek in te regelen via de dienstverleningsovereenkomst en het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. De Wgr BVO biedt daarnaast voldoende ruimte om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, kan slagvaardig taken ter hand nemen en wordt niet gehinderd door een gelaagd bestuur, wat de aansturing eenvoudig maakt.

Aanvullend wordt wel geadviseerd de huidige governance aan te vullen met elementen uit de 'lichtere' onderzochte varianten, door deze ofwel in te bedden in de huidige structuur, of de huidige governance aan te vullen door het vastleggen van (een) nadere overeenkomst(en). Specifieker heeft het gezamenlijk opdrachtgeverschap baat bij een minder vrijblijvende structuur en kan het beleggen van ondersteunende taken bij een gemeente in plaats van het zelfstandig Inkoopbureau kwetsbaarheden en (ongewenste) afhankelijkheid reduceren op met name de continuïteit-vraagstukken.

Op basis van het advies van de Galan Groep zijn de H10 gemeenten voornemens hun raden een besluit voor te leggen dat de bestaande GR Bedrijfsvoeringsorganisatie als juridische basis voor

onbepaalde tijd continueert. Een (wijzigings-)voorstel daartoe wordt in het laatste kwartaal aan u voorgelegd. Zoals u weet, wordt, op basis van een bestuursopdracht, een onderzoek uitgevoerd door bureau Radar, naar de alternatieven en consequenties van verlegging van de focus op het sociaal domein naar de Leidse regio voor Voorschoten. De uitkomsten van dit onderzoek en besluitvorming hierover worden hierbij vanzelfsprekend meegenomen. Wij willen een eventuele overgang zo soepel mogelijk laten verlopen, op alle fronten, voor alle betrokken partijen, tegen zo min mogelijk kosten.

Daarnaast worden de volgende verbetermaatregelen doorgevoerd:

- A. De professionele ontwikkeling en doelmatigheid van het regionale Inkoopbureau te verbeteren door het werkgeverschap van de medewerkers via een dienstverleningsovereenkomst bij een van de deelnemende gemeenten onder te brengen (verbetering van opdrachtnemerschap op basis van een gastheermodel);
- B. De doelen, inspanningen en processen bij de voorbereiding, afstemming en vaststelling van beleidsbesluiten uit te werken in een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst teneinde het gezamenlijk opdrachtgeverschap effectiever en minder vrijblijvend te maken;
- C. Het samenspel tussen de samenwerkende gemeenten als opdrachtgever en het regionaal inkoopbureau als opdrachtnemer te verbeteren door nadere uitwerking van werkwijzen en procedures (Plan Do Check Act Cyclus 'PDCA Cyclus'), voor zowel de totstandkoming als de uitvoering en evaluatie van het jaarlijks te vernieuwen uitvoeringsprogramma.

Naast bovengenoemde verbeterpunten, doet de onderzoeker een aantal aanbevelingen, waar de gemeenten in beginsel positief naar kijken, maar waarvan de uitvoering de komende periode nadere uitwerking en doordenking vraagt. Deze aanbevelingen staan los van de onderzochte varianten.

- Heroverweeg periodiek de gezamenlijke taken en de gezamenlijk in te kopen jeugdhulp: dit biedt de basis voor verhelderen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Dit wordt onderdeel van de jaarlijkse PDCA-cyclus
- Pas de naam van het Inkoopbureau aan: cruciaal bij het laten functioneren van de governance is het gebruik van de juiste terminologie. De meerwaarde van de samenwerking ligt op uitvoering van de beleidsarme taken zoals declaratieprocessen, gezamenlijk informatiemanagement en het uitvoeren van contractmanagement. Het woord 'inkoop' past in die zin niet meer bij het brede takenpakket en roept een verkeerd beeld op. Overwogen wordt de naam 'Serviceorganisatie H10'.

- Structureer en versimpel de overlegstructuur door een multidisciplinair expertteam te introduceren, in plaats van losse ambtelijke voorbereiding van overleggen. Dit wordt nader in opdracht van het Bestuurlijk Overleg Jeugd Haaglanden uitgewerkt.

2. De eerste budgetprognoses over 2019

Recentelijk heeft het Inkoopbureau H10 de gemeenten geïnformeerd over de eerste budgetprognose jeugdhulp voor 2019. De trends in deze prognose willen wij graag met u in deze brief delen.

Belangrijk om daar bij op te merken, is dat de eerste prognose van het jaar altijd de minst betrouwbare is en dat er voor een groot deel gebruik is gemaakt van de best mogelijke schattingen op basis van de kostenontwikkeling uit 2018. De reden hiervoor is dat van 1/3e van de aanbieders nog geen voldoende accurate en actuele informatie bekend is bij het Inkoopbureau over de kostenontwikkeling, doordat declaraties nog niet zijn ingediend voor de reeds gemaakte kosten in 2019.

Samenvatting

De prognose 2019 van het Inkoopbureau H-10 gaat uit van een stijging van de kosten voor jeugdhulp in de hele regio met 7% ten opzichte van 2018. Indien wordt uitgegaan van het 'worst case scenario' kan dit oplopen tot 15%. De door het Inkoopbureau H-10 gegeven prognose is nog niet op alle onderdelen even hard en op onderdelen met de nodige voorbehouden tot stand gekomen. Het verschil tussen de twee scenario's ontstaat door de grote mate van onzekerheid in de gegevens die op dit moment beschikbaar zijn.

Zoals aangegeven, gaat de regionale prognose op dit moment uit van een regionale stijging van 7%. De prognoses voor individuele gemeenten verschillen. Zij variëren tussen de -4% en +12%.

Specifiek voor Voorschoten geeft de prognose van het Inkoopbureau H-10 een kostendaling van ongeveer 4% aan ten opzichte van 2018. Dit resulteert in een geprognosticeerde totale kostenpost van ruim € 4 mln. voor jeugdhulp zorg in natura voor 2019. In het 'worst case scenario' lopen de kosten wel op tot ruim € 4,6 mln. Ten opzichte van het in de begroting 2019 opgenomen budget voor jeugdhulp zorg in natura betekenen bovenstaande bedragen grofweg een bedrag met een daling tussen de € 100.000 of stijging € 100.000 op jaarbasis. Dit omdat voor 2019 al rekening is gehouden met € 300.000 hogere lasten die gedekt worden door de reserve sociaal domein.

Regionale oorzaken voor de stijging

Uit de informatie van het Inkoopbureau H10 blijkt dat iets minder dan de helft van het aantal aanbieders in de prognose een stijgende omzet zou hebben en ongeveer een kwart een lagere omzet. Van de overige ruim een kwart van de aanbieders zijn onvoldoende, of onvoldoende accurate, gegevens bekend. De aanbieders die een stijgende omzet laten zien hebben een groter effect op de prognose dan de aanbieders die een daling laten zien.

Regionale trends die het Inkoopbureau H10 aangeeft voor de stijging van de kosten zijn:

- Een lichte stijging van het aantal kinderen met jeugdhulp
- Kinderen zitten langer in zorg (langere doorlooptijd)
- Toename van de intensiteit van zorg (meer uren, dagdelen, etmalen per kind per maand)
- Verschuiving van lichte naar zware (meer complexe zorg)
- Instroom vanuit Wet langdurige zorg
- Instroom via onderwijs.

Een aantal van deze factoren komt overeen met de uitkomsten van de analyse die het Inkoopbureau H-10 heeft uitgevoerd over de kostenstijging in 2018. Om de achterliggende oorzaken voor de verwachte kostenstijging in 2019 te kunnen duiden, is nader onderzoek nodig. Dit heeft zowel in H-10 verband als binnen onze gemeente zelf, de komende periode de hoogste prioriteit omdat de kosten de afgelopen jaren zijn gestegen.

Acties

Ook al zijn de prognoses prematuur, de trends zijn voldoende aanleiding voor verder intensivering van een aantal regionale maatregelen. Deze bestaan onder meer uit aanscherping van het contractmanagement bij aanbieders die achterblijven met declaraties en aanbieders die een omzetstijging ten gunste van intensiteitstoename laten zien. De aanbieders die opvallende stijgingen in prognoses laten zien, worden door het Inkoopbureau H10 en gemeenten nader geanalyseerd om deze te duiden en het goede gesprek met de aanbieders te kunnen voeren. Het college verwacht van het Inkoopbureau H-10 en van aanbieders dat zij zich tot het uiterste zullen inzetten om de kosten te beheersen en de tekorten terug te dringen.

Gezien de kostenstijging van de afgelopen periode, het gegeven dat lokale invoering van het resultaatgerichte jeugdhulpstelsel investeren in capaciteit vraagt en het feit dat deze kosten structureel moeten worden gedekt, is sturing geven aan jeugdhulp van belang. Daarnaast stellen wij op korte termijn een lokaal actieplan jeugdhulp Voorschoten 2019-2021 vast, zoals wordt aangegeven in de programmabegroting 2020. Het college gaat de daarin aangegeven maatregelen daarna uitvoeren. Ook wordt vanuit het lokaal contractmanagement scherp ingezet op analyse van de lokale situatie ten behoeve van eventuele versnelling van bepaalde maatregelen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

P.J. Bouvy-Koene,
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.



Galan Groep

Eindrapportage



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Governance Inkoop H10

Brede verkenning gemeentelijke samenwerking

Martein Maas (ABD Interim)
Bernard Verbeek MSc

5 juni 2019 | Baarn

Inhoud

1	Managementsamenvatting	3
2	Kader	8
2.1	Wat is het vertrekpunt van samenwerking in H10-verband?	8
2.2	Welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?	8
3	Welke verbeterpunten hebben we geconstateerd?	10
4	Huidige governance	12
4.1	De governance zoals ontworpen	12
4.2	De H10-inkoopsamenwerking	13
4.3	De governance zoals toegepast	16
5	De mogelijke scenario's	18
5.1	Scenario 1: Gastheerconstruct	18
5.2	Scenario 2: Samenwerkingsovereenkomst of samenwerkingsconvenant	20
5.3	Scenario 3: Centrumregeling (centrumgemeente)	22
5.4	Scenario 4: GR Openbaar lichaam (inclusief beleidsbepaling)	24
6	Afweging	26
6.1	Afwegingskader	26
6.2	Weging	26
7	Conclusies en aanbevelingen	31
7.1	Conclusie: 'Geen revolutie, maar renovatie'	31
7.2	Advies	31
7.3	Aanbevelingen	34

1 Managementsamenvatting

Een verkenning is uitgevoerd naar de gewenste governance voor de intergemeentelijke samenwerking binnen de H10-regio op het gebied van de inkoop van jeugdhulp.

De mogelijkheden binnen de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr) zijn hierbij uitgewerkt in scenario's en afgewogen, aangevuld met de mogelijkheid om uitvoeringstaken te beleggen op basis van een gastheerconstruct. Ook zijn (deels) privaatrechtelijke varianten meegewogen, voor zover deze een reëel alternatief voor publiekrechtelijke samenwerking vormen.

Vertrekpunt vormen:

- De kaders zoals vastgelegd in de door gemeenten goedgekeurde uitgangspunten voor inkoop samenwerking Jeugdzorg 2020-2024;
- De intentie van de deelnemende gemeenten de huidige regionale samenwerking voort te zetten voor ten minste de in de Inkoopstrategie Regio Haaglanden 2020 - 2024 vastgelegde gezamenlijk in te kopen elementen jeugdhulp; en
- De intentie de huidige regionaal belegde uitvoerende taken gezamenlijk te blijven organiseren.

Op basis van onderliggende adviesrapporten en interviews met stakeholders concluderen we dat er verschillende motieven ten grondslag liggen aan de opdracht om deze brede verkenning ter hand te nemen.¹ Enerzijds merken we dat er bestuurlijk behoefte is de belangrijkste aansturings- en verantwoordingslijnen in de (contractuele) opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te bezien vanuit het gezamenlijk opdrachtgeverschap (nu georganiseerd op basis van een netwerksamenwerking). Anderzijds merken we dat er behoefte is om zeker te stellen dat de huidige governance van het Inkoopbureau (een zelfstandig bureau op basis van een GR bedrijfsvoering) voldoende toegerust is om haar regionale inkoopfunctie op professionele wijze uit te voeren. Beide aspecten zijn relevant voor de toekomstbestendigheid van de samenwerking.

Daarbij is het van belang om te benadrukken dat de samenwerking, gezien de complexiteit van het onderwerp, niet slecht functioneert, bijzonder veerkrachtig is en voor zover te overzien, de afgelopen jaren in gezamenlijkheid heeft zorggedragen voor het realiseren van kwalitatief goede jeugdhulp in de regio.

Om te komen tot het advies zijn de adviseurs oplossingsgericht te werk gegaan. De gekozen benadering richt zich in beginsel op het ophalen van gesignaleerde verbeterpunten, om vervolgens af te wegen of andere governance mogelijkheden (uitgewerkt in scenario's) een (beter) alternatief bieden. Dit is gebeurd aan de hand van een afwegingstabel², met daarin specifiek aandacht voor onder andere de bestuurlijke zeggenschap en politieke legitimiteit vanuit Raadsperspectief.

¹ Een overzicht van de geraadpleegde documenten en de geïnterviewde personen is opgenomen in een separaat document met alle achtergrondinformatie.

² Raadpleeg document met de achtergrondinformatie voor een beschrijving van de afwegingscriteria.

De geïnventariseerde verbeterpunten laten zich als volgt samenvatten:

1. Helderheid van doelstellingen en functies (op strategisch, tactisch en operationeel niveau).
2. Duidelijkheid over en minder diffuus invullen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in zowel opdrachtgevers- als opdrachtnemerskring, in het bijzonder het gezamenlijke opdrachtgeverschap.
3. Meer regie op en tot stand brengen van efficiency in de regionale overlegstructuur.
4. Stroomlijnen en vereenvoudigen van de voorbereiding en totstandkoming van gezamenlijke besluitvorming (in het bijzonder de beleidsbepaling).
5. Overeenkomen van (afspraken over) sturingsmogelijkheden op basis van juiste monitorings- en prestatieafspraken.
6. Borgen van opgedane kennis en kunde binnen het Inkoopbureau door terugdringen van hoge mate van wisseling van personeel (meer inzetten op binden en boeien) en reduceren van relatief hoog percentage inhuur van externe medewerkers door werven van vaste medewerkers.

Geen 'one size fits all' oplossing

Afweging van de uitgewerkte scenario's gastheerconstruct, samenwerkingsovereenkomst (publiek- of privaatrechtelijk), centrumregeling en openbaar lichaam (beleidsrijke GR) leidt tot de conclusie dat geen van de onderzochte governancevarianten ten opzichte van de huidige structuur een 'one size fits all' oplossing voor de geconstateerde verbeterpunten oplevert.

De voordelen van de 'zwaardere' samenwerkingsvormen centrumregeling en een openbaar lichaam wegen niet op tegen de nadelen. Een centrumregeling zal de grip op de samenwerking vanuit het gezamenlijk opdrachtgeverschap doen afnemen, doordat de samenwerking verder op afstand geplaatst wordt. Dit heeft nadelige gevolgen voor een aantal belangrijke governance aspecten zoals zeggenschap en slagkracht, en borgt het regionale belang minder goed dan het huidige model. Een centrumregeling heeft als extra risico dat het gevoel overheerst dat één van de gemeenten een uitzonderingspositie geniet. De keuze voor een openbaar lichaam kan zorgen voor betere regionale borging van beleidstaken, heeft voldoende handvatten om de zeggenschap goed te regelen, maar leidt tot onnodige toename van de bestuurlijke drukte en compliceert de gezamenlijke uitvoeringstaken ten opzichte van de huidige governance. Bijkomend wordt aangevoerd dat er de nodige slechte ervaringen zijn met soortgelijke constructen.

De 'lichtere' varianten gastheerconstruct en samenwerkingsovereenkomst bieden op een aantal onderdelen wel aanknopingspunten voor verbetering (ondanks dat de adviseurs hiertoe ook binnen de huidige structuur mogelijkheden signaleren). Zo is de verwachting dat een minder vrijblijvende structuur voor beleidsbepaling en opdrachtgeverschap de besluitvorming en evenwichtigheid tussen partners ten goede komt. Daarnaast kan het beleggen van ondersteunende taken bij een van de gemeenten bijdragen om de gesignaleerde kwetsbaarheden bij het Inkoopbureau te reduceren. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van het voeren van werkgeverschap van personeel van het Inkoopbureau, dat de medewerkers meer loopbaanperspectief kan bieden en ervoor kan zorgen dat de afhankelijkheid van externen/ ingehuurde krachten wordt verminderd.

Hoofadvies is bestaande GR Bedrijfsvoeringsorganisatie als juridische basis te handhaven

Conclusie:

- Vanuit zowel bestuurlijk als ambtelijk perspectief wegen de voordelen niet op tegen de nadelen, bij de keuze voor een andere structuur voor de gezamenlijke uitvoeringstaken met betrekking tot de inkoop samenwerking jeugdhulp. Politieke legitimiteit en zeggenschap is in de huidige governance via de bestuurlijke lijn voldoende ingeregeld voor de uitvoeringstaken. Sturing en zeggenschap is eenduidig en eventueel specifiek in te regelen middels de dienstverleningsovereenkomst en het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. De Wgr BVO biedt daarnaast voldoende ruimte in te spelen op toekomstige ontwikkelingen, kan slagvaardig taken ter hand nemen en wordt niet gehinderd door een gelaagd bestuur, wat de aansturing eenvoudig maakt.
- Aanvullend wordt wel geadviseerd de huidige governance aan te vullen met elementen uit de 'lichtere' onderzochte varianten, door deze ofwel in te bedden in de huidige structuur, dan wel de huidige governance aan te vullen door het vastleggen van (een) nadere overeenkomst(en). Specifieker heeft het gezamenlijk opdrachtgeverschap baat bij een minder vrijblijvende structuur en kan het beleggen van ondersteunende taken bij een gemeente, in plaats van het zelfstandig Inkoopbureau, kwetsbaarheden en (ongewenste) afhankelijkheid reduceren.

Concreet leidt dit tot de volgende adviezen:

1. Formaliseer het gezamenlijk opdrachtgeverschap en de beleidsbepaling ten aanzien van de gezamenlijke inkoop, nu belegd in de netwerksamenwerking: Dit kan door het (grondig) herzien van de DVO-inkoop samenwerking H10 of het formaliseren van afspraken in een samenwerkingsovereenkomst (regeling zonder meer), met daarin aandacht voor de werkwijze rondom totstandkoming en besluitvorming van gezamenlijk beleid in een multidisciplinair team.
2. Breng ondersteunende taken, zoals het werkgeverschap van het personeel van het Inkoopbureau, onder bij een gemeente: Het beleggen van het werkgeverschap bij een gemeente op basis van een Dienstverleningsovereenkomst zorgt ervoor dat medewerkers meer ontwikkelperspectief wordt geboden, de huidige externe inhuur in omvang en kosten kan worden teruggedrongen en kennis en kunde geborgd worden. Een andere mogelijkheid is verder te investeren in het professionaliseren van het Inkoopbureau, zodat dit de omslag kan maken om medewerkers in vaste dienst te nemen en perspectief te bieden.
3. Investeer in samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door met elkaar werkafspraken te maken: Introduceer een vastomlijnde (minder vrijblijvende) werkwijze (of PDCA-cyclus) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om jaarlijks in wisselwerking een solide uitvoerbaar uitvoeringsprogramma op te stellen, dat kan worden doorontwikkeld, passend bij doelstellingen waarop door middel van KPI's gestuurd wordt.

Onderwerpen voor samenwerkingsovereenkomst:

- Beoogd resultaat van afstemming van inkoopbeleid
- Reikwijdte en duur van de afstemmingsverplichting
- Informatieverplichtingen over voornemens tot wijziging van beleid
- Werkwijze van afstemming in ambtelijke voorbereiding
- Werkwijze van afstemming in bestuurlijke afweging en besluitvorming
- Ondersteuning van Inkoopbureau in afstemming ambtelijke voorbereiding
- Advisering door expertteam over voorstellen in bestuurlijke afweging en besluitvorming
- Interventiemenu om afwegingsproces vlot te trekken bij uitblijven breed bestuurlijk draagvlak
- Begroting en verdeelsleutel kosten van organisatie van afstemming
- Maatregelen tot nakoming van afstemmingsverplichtingen
- Verlenging van afstemmingsverplichtingen
- Wijziging van samenwerkingsovereenkomst
- Tussentijdse beëindigen van samenwerkingsovereenkomst
- Opzegtermijn en verplichtingen na beëindiging samenwerkingsovereenkomst

Aanbevelingen

Naast deze adviezen zijn er de volgende aanbevelingen voor maatregelen, die in het kader van een brede ontwikkelagenda genomen kunnen worden, waar alle deelnemende gemeenten baat bij hebben. Deze maatregelen staan los van de onderzochte varianten.

Aanbevelingen	Draagt bij aan	Indicatie tijdsplan
Verduidelijk het 'waarom' achter de samenwerking en verhelder de lokale ruimte die gemeenten hebben binnen de samenwerking.	Functies en doelstellingen samenwerking verhelderen. Biedt input voor samenwerkingsovereenkomst (indien hiervoor gekozen wordt)	Een tot drie maanden, in opdracht BOJ.
Heroverweeg periodiek de gezamenlijke taken en de gezamenlijk in te kopen jeugdhulp: dit biedt de basis voor verhelderen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder en doelmatig verdelen. Jaarlijkse invulling inkoopopdrachten / uitvoeringstaken.	Volgt op bovenstaande punt en periodiek in te bedden, in opdracht BOJ.
Pas de naam van het Inkoopbureau aan: cruciaal bij het laten functioneren van de governance is het gebruik van de juiste terminologie. De meerwaarde van de samenwerking ligt op uitvoering van de beleidsarme taken zoals declaratieprocessen, gezamenlijk informatiemanagement en het uitvoeren van contractmanagement. Het woord 'inkoop' past in die zin niet meer bij het brede takenpakket en roept een verkeerd beeld op. ³	Besluitvormingsprocedures helder en doelmatig.	Voorbereiding 2019 en start per 1 januari 2020, in opdracht van GR bestuur.
Structureer en versimpel de overlegstructuur door een multidisciplinair expertteam te introduceren, in plaats van losse ambtelijke voorbereiding van overleggen. Dit multidisciplinair expertteam moet het regionaal belang dienen en kan ondersteunen om de voorbereidings- en besluitvormingsprocedure op een hoger niveau te brengen. Een onafhankelijk voorzitter die oplossingsgericht is, kritisch kan zijn en het regionaal belang	Taken met betrekking tot het monitoren van prestaties helder en doelmatig.	Twee tot drie maanden, in opdracht van DO.

³ Te denken valt aan 'Serviceorganisatie jeugdhulp H10' of 'Uitvoeringsorganisatie Jeugdhulp H10'.

dient is een pré om de procedures richting besluitvorming te coördineren.		
Verduidelijk werkwijze binnen opdrachtgeverskring, zodat helder is wat de werkagenda is, welke ambtelijke en bestuurlijke besluiten worden genomen.	Voorbereiding besluitvorming probleemoplossende mechanismen en escalatieprocedures.	Twee tot drie maanden, in opdracht van DO.

2 Kader

2.1 Wat is het vertrekpunt van samenwerking in H10-verband?

In de Jeugdwet is bij de gemeenten de verantwoordelijkheid neergelegd voor het verlenen van jeugdzorg, in het bijzonder de plicht regionaal met elkaar samen te werken voor de bekostiging van gesloten jeugdhulp, enkele vormen van gespecialiseerde jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en de inrichting van Veilig Thuis.⁴

De gemeenten hebben ervoor gekozen een gemeenschappelijk Inkoopbureau op te richten in de overtuiging dat zij hierdoor beter in staat zijn (op deelterreinen) samen te werken. Samenwerking op het gebied van de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp draagt eraan bij dat 'het wiel niet per gemeente uitgevonden hoeft te worden', inkoopmacht richting zorgverleners toeneemt en uitvoeringsstructuren slechts eenmaal moeten worden opgezet.

Veel aanbieders zijn over de grenzen van gemeenten heen georganiseerd (zodat een gezamenlijk inkoopproces voor de aanbieders leidt tot minder administratieve lasten). Sommige ondersteunings- en zorgsoorten worden slechts aan een klein aantal cliënten per gemeente verleend (en zijn daardoor op lokaal niveau niet kostenefficiënt in te kopen) en in enkele gevallen zijn gemeenten erg afhankelijk van slechts enkele aanbieders.

- Meer specifiek ligt ten grondslag aan samenwerking het belang van de jeugdige, en daarbij:
- Het borgen van leveringszekerheid en continuïteit van (hoog)gespecialiseerde zorg;
- Een betere prijs/ kwaliteitsverhouding (met ruimte voor vernieuwing en innovatie); en
- Het verlagen van de uitvoeringskosten (door gezamenlijke uitvoering).

De laatste jaren wordt bovendien steeds duidelijker dat informatiemanagement - het verzamelen en genereren van adequate stuurinformatie en het op basis daarvan opstellen van benchmarks - essentieel is voor het bepalen en bijsturen van het inkoopbeleid door de gemeenten.

2.2 Welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?

De volgende uitgangspunten dienen als basis voor de inrichting van de governance inkoop H10:

- Democratische legitimiteit: gemeenteraden moeten hun controlerende, budgetterende en kader stellende (verordenende) taak goed kunnen uitvoeren.
- Publiekrechtelijke samenwerking als uitgangspunt: de Gemeentewet geeft weinig ruimte voor een private invulling van publieke taken en schrijft daarmee voor dat de

⁴ Zoals bevestigd in de brief over regionale samenwerking van de minister van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan alle wethouders met de portefeuille jeugd van 1 november 2018, kenmerk 1428358- 182276-J.

publiekrechtelijke lijn de voorkeur verdient als het resultaat hetzelfde is als een privaatrechtelijke lijn.

- Samenwerking in H10-verband en grip houden op de gezamenlijke inkoop jeugdhulp is het vertrekpunt voor de inrichting van de governance voor de regionale samenwerking. Optioneel kunnen andere gemeenten aanhaken op basis van aanvullende afspraken.
- Evenwichtige afweging van belangen tussen de samenwerkende gemeenten: de belangen van deelnemende gemeenten⁵ moeten worden gediend en onderling naar belang gewogen, zoals nu georganiseerd in H1, H4 en H5 verband en zoals vastgelegd in huidige GR-regeling.
- Structurele samenwerking: de gemeenten committeren zich aan de regionale samenwerking voor ten minste de periode 2020 – 2024. Het is de intentie van de gemeenten om de samenwerking na afloop van deze periode te continueren en te zijner tijd afspraken te maken voor een daaropvolgende nader te bepalen periode.
- Inkoop van tenminste de vormen van jeugdhulp die zijn vastgelegd in de Inkoopstrategie Regio Haaglanden 2020 – 2024. De governance moet mogelijk maken dat het takenpakket en de onderliggende systematiek flexibel inzetbaar blijven, waarbij het takenpakket in de loop van de tijd kan worden verbreed of versmald. Op dit moment gaan we uit van de in de Inkoopstrategie Regio Haaglanden 2020 - 2024 vastgelegde gezamenlijk in te kopen elementen jeugdhulp.
- Aanvullende opdrachten zijn mogelijk: op verzoek is het mogelijk om namens individuele gemeenten of clusters van gemeenten bepaalde extra taken rondom de uitvoering van jeugdhulp op te nemen. Afspraken dienaangaande worden separaat vastgelegd, inclusief de bekostiging.
- Ondersteuning van beleidsbepalende taken (voorbereiding en besluitvorming): het komen tot afspraken over de wijze waarop de gemeenten inhoudelijk richting kiezen voor het beschikbaar stellen van voorzieningen onder de Jeugdwet. Belangrijk punt in dit kader is de vraag op welke aspecten en op welk tijdpad men met elkaar samenwerkt op ambtelijk en bestuurlijk niveau, ten aanzien van voorbereiding en besluitvorming.
- Ondersteuning van de volgende basistaken: taken op het gebied van contractbeheer en contractmanagement, de afwikkeling van het declaratie- en betalingsverkeer, de planning- en control cyclus ten aanzien van de inkoop, het genereren van adequate managementinformatie.
- Eenvoudige vormgeving: het is van belang bestuurlijke drukte minimaal te houden om te komen tot efficiënte besluitvorming en slagvaardigheid.
- Transparante inzet van middelen.
- Eén rechtspersoon die namens de deelnemende gemeenten kan optreden.
- Robuustheid: de samenwerking moet flexibel zijn vormgegeven om de verschillende taken, die mogelijk met de tijd veranderen, goed te kunnen uitvoeren.
- Gericht op kwaliteit, klantgerichtheid, lage kosten en geringe kwetsbaarheid.

⁵ Dit betreffen de belangen van de individuele deelnemende gemeenten ten aanzien van de gezamenlijke beleidsvorming en – uitvoering.

3 Welke verbeterpunten hebben we geconstateerd?

Als basis voor dit rapport zijn het door Seinstravandelaar opgestelde evaluatierapport en eerder opgewerkte adviezen en rapporten ten aanzien van de governance inkoop H10 bestudeerd.⁶ Bevindingen hieruit zijn aangevuld met een interviewronde onder alle betrokken directeuren en wethouders van de tien gemeenten.

Daarbij is het van belang om te benadrukken dat de samenwerking, gezien de complexiteit van het onderwerp niet slecht functioneert, bijzonder veerkrachtig is en voor zover te overzien, de afgelopen jaren in gezamenlijkheid heeft zorggedragen voor het realiseren van kwalitatief goede jeugdhulp in de regio.

De belangrijkste conclusie op basis van alle gesprekken is dat (er een algemeen gevoel heerst dat) er meer grip moet komen op de besluitvoorbereiding en besluitvorming, men in algemene zin meer in control moet komen binnen het samenwerkingsverband H10 en dat de sturing op resultaat verder verbeterd moet worden. Dit gevoel is benoemd door zowel het merendeel van de directeuren als het merendeel van de bestuurders en wordt geïllustreerd aan de hand van tal van voorbeelden op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Wij constateren dat dit gevoel niet toe te wijzen is aan een specifiek aspect binnen de samenwerking of aan een juridische keuze om de samenwerking te organiseren. Het gevoel van te weinig in control zijn heeft volgens ons te maken met interne en externe onzekerheden, die de realisatie van de doelstellingen in gevaar brengen. De interne onzekerheden raken met name het proces van samenwerken, de externe onzekerheden zijn meer lokaal gerelateerd en worden veroorzaakt door de voortdurende overschrijdingen en tekorten, waar vrijwel alle gemeenten mee te kampen hebben. Betrokkenen komen zagezegd meer in control, wanneer de onzekerheden op gelijke wijze gevoeld en onderkend worden en maatregelen worden getroffen om de voorspelbaarheid en beïnvloeding erop te vergroten.

Wij concluderen dat er zes verbeterpunten bestaan:

1. Helderheid van doelstellingen en functies (op strategisch, tactisch en operationeel niveau).
2. Duidelijkheid over en minder diffuus invullen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in zowel opdrachtgevers- als opdrachtnemerskring, in het bijzonder het gezamenlijke opdrachtgeverschap.
3. Meer regie op en tot stand brengen van efficiency in de regionale overlegstructuur.
4. Stroomlijnen en vereenvoudigen van de voorbereiding en totstandkoming van gezamenlijke besluitvorming (in het bijzonder de beleidsbepaling).
5. Overeenkomen van (afspraken over) sturingsmogelijkheden op basis van juiste monitorings- en prestatieafspraken.
6. Borgen van opgedane kennis en kunde binnen het Inkoopbureau door terugdringen van hoge mate van wisseling van personeel (meer inzetten op binden en boeien) en

⁶ Lijst van bestudeerde documenten is opgenomen in een separaat document.

reduceren van relatief hoog percentage inhuur van externe medewerkers door werven van vaste medewerkers.

Uit de interviews blijkt dat er met name behoefte is aan helderheid over de structuur en wijze van totstandkoming van afspraken. Specifieker signaleren we behoefte aan duiding, afbakening en bevoegdheden van besluitvormingsgremia, op zowel bestuurlijk als directieniveau en kan de regie op de werkwijze voor de voorbereiding van besluiten (die nu teveel plaatsvindt vanuit verschillende overleggremia) volgens velen sterk verbeterd worden.

Beiden vragen niet per se om structuuroplossingen in harde zin, maar met name om verduidelijking ten aanzien van samenwerkingsafspraken. Onderliggend daarbij is dat de hele problematiek in het jeugdzorgdomein sterk in ontwikkeling is en de gemeenten zich de afgelopen jaren vooral hebben gericht op de transitie en in mindere mate op de transformatie. Het samenspel tussen beleid, uitvoering en bedrijfsvoering is (mede) daarom mogelijk te weinig in procesbeschrijvingen uitgewerkt en vastgelegd.

4 Huidige governance

4.1 De governance zoals ontworpen

Eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer

In ieder sturingsmodel zijn waarborgen nodig voor het realiseren van doelstellingen en het uitoefenen van een doelmatige governance. Hiertoe zijn de rollen opdrachtgever, opdrachtnemer, en eigenaar te onderscheiden.

De opdrachtgever is degene die de opdrachtnemer (de uitvoeringsorganisatie) opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een vergoeding betaalt. De opdrachtnemer dient over voldoende autonomie en mandaten te beschikken, om met de opdrachtgever te onderhandelen over de voorwaarden waaronder een opdracht kan worden uitgevoerd. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer staat in het teken van doeltreffendheid.

De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in diens uitvoeringsorganisatie (continuïteit). Het onderscheiden van een opdrachtgever en een eigenaar biedt een waarborg dat er een evenwichtige afweging plaatsvindt tussen enerzijds het opdrachtgeversbelang (een zo goedkoop mogelijk product en hoge kwaliteit) en anderzijds het organisatiebelang (een structureel goed toegeruste uitvoerende organisatie). De relatie tussen eigenaar en opdrachtnemer staat in het teken van doelmatigheid.

De opdrachtnemer realiseert primair de (door de opdrachtgever) gewenste resultaten door de afgesproken prestatie uit te voeren, door de opdrachtgever (actief) te informeren en door alleen haalbare opdrachten aan te nemen.

Uiteraard is het van belang dat de taken door de opdrachtnemer doelmatig en rechtmatig worden uitgevoerd. Opdrachtgever (voor wat betreft de inhoudelijke resultaatsafspraken) en eigenaar (voor wat betreft de organisatieaspecten van de opdrachtnemer) zien hier gezamenlijk op toe.

Rollen en taken binnen de gemeentelijke samenwerking

In de gemeentelijke praktijk wordt de rolverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar grotendeels bepaald door de mate waarin individuele gemeenten invloed willen hebben op de beleidsbepaling (het inrichten van opdrachtgeverschap en eigenaarschap) en de gewenste mate van autonomie en zelfsturing van de uitvoeringsorganisatie (opdrachtnemerschap). De exacte vormgeving van de rolverdeling is afhankelijk van de mate waarin de opdrachtgever politiek-bestuurlijk kan worden afgerekend en langs welke weg zijn besluiten verantwoord moeten worden.

De gemeentelijke taken zijn grofweg in te delen in drie inhoudelijke categorieën. Er zijn allereerst bedrijfsvoeringstaken. Dit zijn de taken die de gemeente heeft, simpelweg omdat

zij ook een organisatie is. Vaak worden deze bedrijfsprocessen ook PIOFACH-taken⁷ genoemd. Het gaat hierbij om ondersteunende administratieve taken, die in de meeste gevallen zijn belegd bij de gemeentesecretaris of een directeur bedrijfsvoering. Het college van burgemeester en wethouders is daarvoor politiek verantwoordelijk en legt daarover verantwoording af aan de raad. Bij bedrijfsvoeringstaken is in beginsel geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening, maar van het verrichten van feitelijke handelingen of privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Naast de bedrijfsvoeringstaken heeft de gemeente ook uitvoeringstaken. Voor deze taken is in beginsel het college van burgemeester en wethouders bevoegd en verantwoordelijk en verantwoording verschuldigd aan de raad. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is vaak de burgemeester verantwoordelijk. Onder uitvoering valt het geven van beschikkingen, zoals vergunningen of besluiten tot handhaving. Bij uitvoeringstaken komen, anders dan bij bedrijfsvoeringstaken, wel publiekrechtelijke bevoegdheden kijken. Dat betekent ook direct dat bepaalde publiekrechtelijke waarborgen gelden, zoals openbaarheid en rechtsbescherming in de vorm van een bezwaarprocedure en uiteindelijk de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de bestuursrechter. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de wijze van taakuitoefening.

Tot slot zijn er de beleidsbepalende (en daarmee veelal beleidsrijke) taken. De wijze waarop taken worden uitgevoerd is immers vaak afhankelijk van vele keuzes. Soms worden deze door de colleges van burgemeester en wethouders gemaakt (nadere regels, beleidsregels), maar in veel gevallen komt hierbij ook de gemeenteraad om de hoek kijken. Het zijn vaak ook keuzes die politiek-bestuurlijk gevoeliger liggen, waarop partijen zich kunnen profileren. Het kan dan gaan om bevoegdheden van het college of van de burgemeester, waarop de raad indringend toezicht houdt en waarover de raad met regelmaat met het college of de burgemeester van gedachten wil wisselen. De beleidskeuzen hangen namelijk samen met de kader stellende rol van de raad. Het kan ook gaan om eigen bevoegdheden van de raad om beleidskeuzes te maken, bijvoorbeeld de bevoegdheid van de raad om verordeningen op te stellen. De afwegingen kunnen direct de inwoners van de gemeente raken, niet slechts een beperkt aantal belanghebbenden. De beleidsbepalende taken zijn die taken die het gemeentebestuur het minst snel zal overlaten aan een ander.

4.2 De H10-inkoop samenwerking

De H10-inkoop samenwerking is vormgegeven als een bedrijfsvoeringsorganisatie (een GR BVO in de zin van de Wgr). Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van het college.

Binnen de H10-inkoop samenwerking is het eigenaarschap belegd bij het GR-bestuur dat verantwoordelijk is voor de strategische positionering en de bedrijfsvoerings- of beheersmatige kant van de uitvoeringsorganisatie (het Inkoopbureau). Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is belegd bij het BOJ dat zich richt op de inhoudelijke aansturing.

⁷ PIOFACH is een acroniem voor: Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting.

Door het scheiden van beleid en uitvoering ontstaat een rolverdeling die optimale omstandigheden biedt voor het bereiken van doelmatigheid. Binnen de H10-inkoop samenwerking is gekozen voor gezamenlijk opdrachtgeverschap. Zo wordt de beleidsbepaling ter hand genomen (in de vorm van een netwerksamenwerking), resulterend in taken en opdrachten (ter beleidsuitvoering) voor het Inkoopbureau.

- Aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten wordt de conceptbegroting van de GR ter consultatie voorgelegd. Het GR-bestuur stelt de begroting vast. Het GR-bestuur is verantwoordelijk voor het goed functioneren van een adequaat toegeruste professionele uitvoeringsorganisatie en draagt feitelijk alleen verantwoordelijkheid voor de uitvoeringskosten van de opgedragen inkooptaken (contracteren, contractmanagement, declaratiestromen en het genereren van managementinformatie). De kosten van ingekochte dienstverlening zijn voor rekening van elke gemeente afzonderlijk. De beheersing daarvan vindt plaats door middel van door de gemeenten als opdrachtgever vast te stellen contractvoorwaarden.
- De governance op de *inhoudelijke opdrachtbesluiten* die door het BOJ worden genomen als opdrachtgever ligt daarmee bij ieder college afzonderlijk (en via de verantwoordingslijn van de Gemeentewet bij de individuele gemeenteraden). De governance op de *wijze van uitvoering* van de opgedragen inkooptaken ligt bij het GR-bestuur (en via de verantwoordingslijnen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bij de deelnemende colleges).

• **Rol en verantwoordelijkheden gemeenteraden**

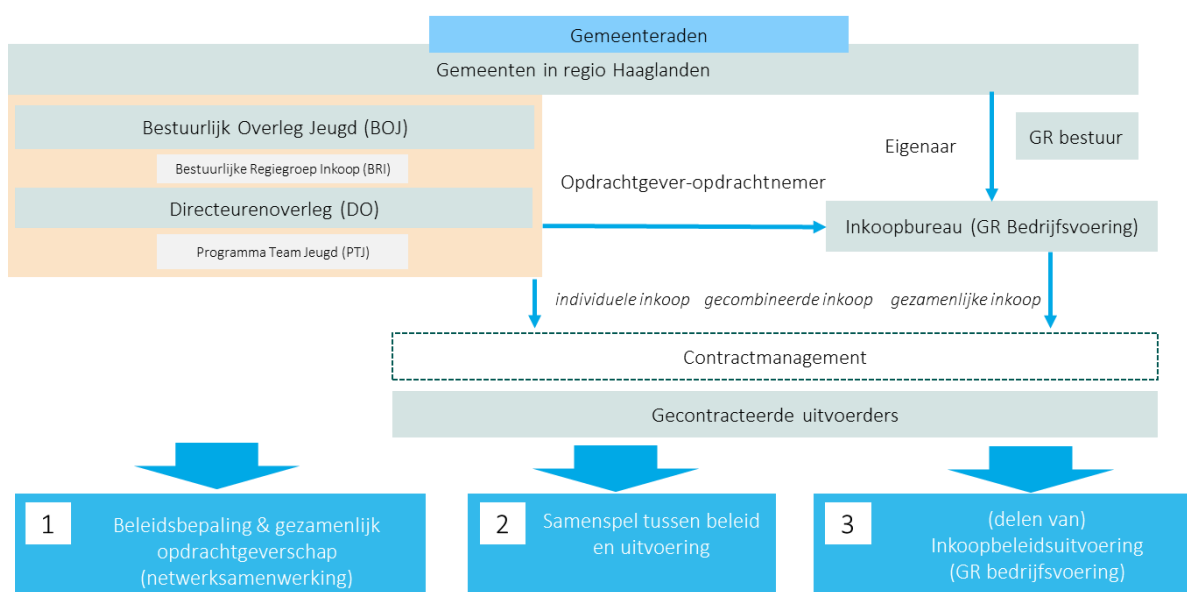
- Zijn betrokken bij het aangaan van de samenwerking of het oprichten van de GR.
- Stellen het beleidskader voor het jeugddomein lokaal vast.
- Stellen de begroting van de GR vast.
- Krijgen jaarlijks via het college verslag over de uitvoering van gezamenlijke taken van de GR.
- Krijgen elke drie jaar de uitkomsten van een evaluatie over het functioneren van de GR voorgelegd.

•

• **Rol en verantwoordelijkheden colleges**

- Het bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt geborgd in het BOJ.
- Opdracht wordt op basis van een DVO verstrekt.
- Gemeenten kunnen aanvullende afspraken met het Inkoopbureau maken.
- De modaliteiten worden jaarlijks vastgesteld.
- Worden ondersteund door het directeurenoverleg (ambtelijk opdrachtgeverschap).
- Jaarlijks vindt een evaluatie plaats van de uitvoering van de regionale inkoop.
- In een uitvoeringsprogramma worden de beleidsdoelstellingen vertaald naar concrete interventies ('hoe' gaan we dat doen?).

-Figuur 1: Schematische weergave rollen inkoop samenwerking



Vastgelegde afspraken en instrumentarium

Het instrumentarium waarin de huidige afspraken ten aanzien van de governance inkoop H10 zijn vastgelegd kent de volgende elementen:

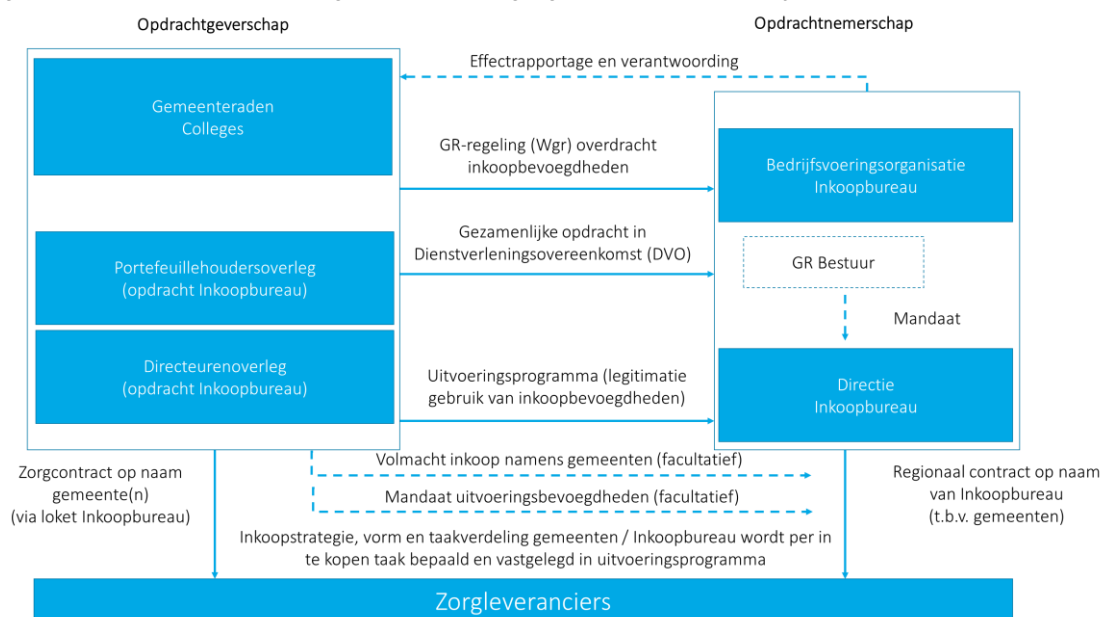
- De gemeenschappelijke regeling voor het instellen van een bedrijfsvoeringsorganisatie (GR BVO): Met deze regeling wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie 'Inkoopbureau H10' in de zin van artikel 8, lid 3 Wgr ingesteld. Vastgelegd wordt onder meer welke gemeenten deelnemen, welke algemene taken en bevoegdheden de GR heeft, en hoe de GR bestuurlijk wordt vormgegeven.
- Een dienstverleningsovereenkomst (DVO): De DVO werkt de bestuurlijke vormgeving verder uit en bepaalt concreet het samenspel en de werkwijze tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en biedt mogelijkheden afspraken te maken over (aan)sturing en verantwoording. Het opdrachtgeverschap ligt in de huidige structuur (beleidsarme GR) volledig bij de afzonderlijke gemeenten. In de DVO is opgenomen dat het Inkoopbureau op basis van de DVO een uitvoeringsprogramma opstelt en dit ter vaststelling voorlegt aan de opdrachtgever.
- Een uitvoeringsprogramma: Het uitvoeringsprogramma operationaliseert de DVO en bevat een overzicht en specificatie van de door het Inkoopbureau in te kopen producten en diensten en de hiervoor door opdrachtgever beschikbaar te stellen budgetten (inclusief praktische taakverdeling en benodigde volmachten). Daarin zijn twee inkoopcategorieën⁸ te onderscheiden: a) Inkoop van zorgdiensten waarvan de inkoopbevoegdheden collectief zijn overgedragen (aan de GR), en b) inkoop van zorgdiensten waarvan de inkoop via een DVO zijn opgedragen (per gemeente).

⁸ In het huidige uitvoeringsprogramma (zoals opgesteld in 2017) wordt het onderscheid tussen inkoopcategorieën (a en b) niet zichtbaar gehanteerd en wordt van elke gemeente instemming gevraagd op alle inkoopopdrachten.

4.3 De governance zoals toegepast

Na de toelichting van de rollen in de governance zoomen we in dit deel in op het samenspel tussen opdrachtgeverskring en opdrachtnemerskring. De regels van het samenspel zijn vastgelegd in de GR regeling, dienstverleningsovereenkomst en het uitvoeringsprogramma.

Figuur 2: Schematische weergave van huidige governance inclusief instrumentarium



Ten aanzien van de governance is gekozen voor een lichte GR bedrijfsvoeringsorganisatie in combinatie met een dienstverleningsovereenkomst voor gezamenlijk opdrachtgeverschap. Deze keuze was bij de oprichting in 2014 onderdeel van de ontwikkelstrategie om op een later moment toe te werken naar een definitieve structuur. Omdat er destijds nog geen helder zicht kon worden verkregen op de uiteindelijke en meest optimale verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het schaalniveau van samenwerken op de afzonderlijke deeltaken, hebben de H10 gemeenten in 2014 besloten het gezamenlijk opdrachtgeverschap voor het Inkoopbureau vorm te geven op basis van een DVO, af te sluiten door de deelnemende gemeenten enerzijds en het Inkoopbureau als opdrachtnemer anderzijds. In deze DVO worden afspraken gemaakt over de dienstverlening door het Inkoopbureau als opdrachtnemer aan de deelnemende gemeenten als opdrachtgever. De uit te voeren diensten zien toe op het aangaan en beëindigen van inkoopcontracten en contractmanagement met derden ter uitvoering van de taken in de Wet jeugdzorg en kan in theorie ook worden uitgebreid voor een deel van de taken op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

In de DVO is opgenomen dat de opdrachtnemer uit hoofde van de DVO een uitvoeringsprogramma opstelt en dit ter vaststelling voorlegt aan de opdrachtgever. Het uitvoeringsprogramma bevat een overzicht en specificatie van de in te kopen producten en de hiervoor beschikbaar te stellen budgetten door opdrachtgever (inclusief praktische taakverdeling en benodigde volmachten). Dit definitieve uitvoeringsprogramma wordt via

het opdrachtgeversoverleg⁹ ter goedkeuring voorgelegd aan de deelnemende gemeenten, voordat het door opdrachtgever wordt vastgesteld. Opdrachtnemer actualiseert het uitvoeringsprogramma jaarlijks en stemt het tijdig af met opdrachtgever, ten behoeve van de begrotings- en verantwoordingscycli van de deelnemende gemeenten.

De DVO bepaalt zagezegd het samenspel en de werkwijze tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en biedt mogelijkheden afspraken te maken over (aan)sturing en verantwoording. Het valt dan ook direct op dat de DVO in de afgelopen jaren telkens zonder enige wijziging is verlengd. De verwachting zou eerder zijn dat men, wanneer er ervaring met de taken is opgedaan en men weet waar mogelijke meerwaarde in de samenwerking zit, een definitieve keuze maakt om het gezamenlijk opdrachtgeverschap onder te brengen. Zo is de verwachting dat op taakgebieden waarbij gekozen wordt voor gezamenlijke inkoop, door de (gebundelde) verantwoordelijkheden een sterkere behoefte zal zijn aan collectieve sturing (gericht op evaluatie, contractaanpassing en vernieuwing).

⁹ Het opdrachtgeversoverleg is in de loop der jaren komen te vervallen en een ketenregiooverleg is in de plaats gekomen.

5 De mogelijke scenario's

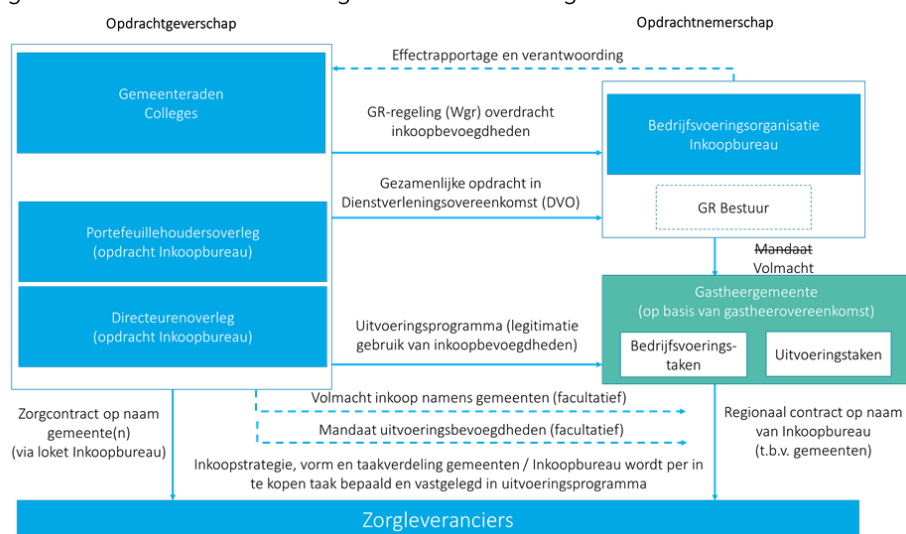
In dit onderzoek worden verschillende mogelijke scenario's voor besturing van de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van inkoop jeugdzorg beschreven en gewogen.

Hieronder geven we bij elk scenario aan welke aanpassingen dit met zich mee zou brengen ten opzichte van de huidige governance.

5.1 Scenario 1: Gastheerconstruct

- Gemeenten kunnen met elkaar afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente(n). Juridisch is dit vaak te kwalificeren als een overeenkomst tot opdracht (artikel 7:400 BW). De term dienstverleningsovereenkomst is geen juridische term, waardoor hij ook vaak in andere betekenissen voorkomt.
- Zoals eerder toegelicht zijn er drie type taken te definiëren binnen de gemeentelijke samenwerking: bedrijfsvoeringstaken, uitvoeringstaken en beleidsbepalende taken.
- In theorie kan een vergaand construct, waarin alle drie de typen taken worden overgedragen aan een te benoemen gastheergemeente, vergeleken worden met een centrumgemeente (artikel 8, lid 4 Wgr). Kijkend naar de vraagstelling, de uitgangpunten en verbeterpunten, ligt dit echter niet voor de hand en kiezen de onderzoekers ervoor twee reële varianten uit te lichten: enerzijds het overdragen van bedrijfsvoeringstaken, anderzijds het overdragen van uitvoeringstaken.
- Het college van de gastheergemeente draagt als enige twee petten: die van opdrachtgever (in het samenwerkingsproces bij de beleidsbepaling tot en met de vaststelling van het regionaal uitvoeringsprogramma) en die van opdrachtnemer (uitvoering van de genoemde taken voor zover deze door het GR-bestuur zijn opgedragen).
- Schematisch betekent dit het volgende:

Figuur 3: Schematische weergave van scenario gastheerconstruct



- Wanneer het GR-bestuur de uitvoeringstaken als opdrachtnemer opdraagt aan een gastheergemeente (en daarmee de eigen uitvoeringsorganisatie verkleint) verandert dit op zich niets in de governance ten aanzien van de inhoud van de inkoopopdrachten. Daarvoor blijft het BOJ het beleidsbepalende orgaan.
- Ook de rol van de gemeenteraden in de aansturing van de GR (via het jaarlijks vaststellen van de begroting van de GR) verandert niet ten opzichte van de huidige situatie: de bestaande GR blijft immers in stand.
- De gastheergemeente neemt wel uitvoeringsverantwoordelijkheden over van het GR-bestuur. De mate waarin het GR-bestuur nog verantwoordelijkheden behoudt, hangt samen met de inhoud van de gastheerovereenkomst.
- Zo is het mogelijk om in de overeenkomst afspraken te maken over het overnemen van het werkgeverschap van de medewerkers van het Inkoopbureau door de gastheer (eventueel met uitzondering van de directeur van het Inkoopbureau, die in dienst kan blijven van de GR), het leveren van incidentele diensten op het gebied van bijvoorbeeld juridische, inkoop of business intelligence expertise en het leveren van structurele diensten zoals bijvoorbeeld huisvesting of IT-ondersteuning of een combinatie van deze categorieën.
- Door het overnemen van het werkgeverschap door een gemeente kunnen er doorgroeimogelijkheden voor medewerkers ontstaan en wordt het aantrekkelijker bij het Inkoopbureau te werken. Wanneer meer vast personeel wordt aangetrokken, kan het aantal extern ingehuurde medewerkers worden teruggedrongen en wordt kennis en kunde binnen de gemeenten opgebouwd en geborgd.
- Bij een vergaande vorm van gastheerschap, waarbij vrijwel alle taken worden overgedragen naar de gastheer, zou het college van de gastheergemeente verantwoordelijk worden voor een goede en professionele uitvoering van het contracteren, het contractmanagement, de declaratiestromen en het genereren van managementinformatie (inclusief de governance hierop vanuit bedrijfsvoeringsoptiek).
- De gastheergemeente maakt in de vergaande vorm bij de uitvoering naar derden gebruik van volmachten van het GR-bestuur, om uit naam van de GR rechten en verplichtingen te vestigen. De governance op de eigen verantwoordelijkheden van het GR-bestuur wordt door een gastheerconstruct feitelijk geminimaliseerd. De functie van de GR wordt beperkt tot het fourneren van een gezamenlijk budget voor de uitvoeringskosten die door de gastheer worden gemaakt.

Rol en verantwoordelijkheden gemeenteraden

- Wijzigt niet ten opzichte van de bestaande situatie

Rol en verantwoordelijkheden colleges

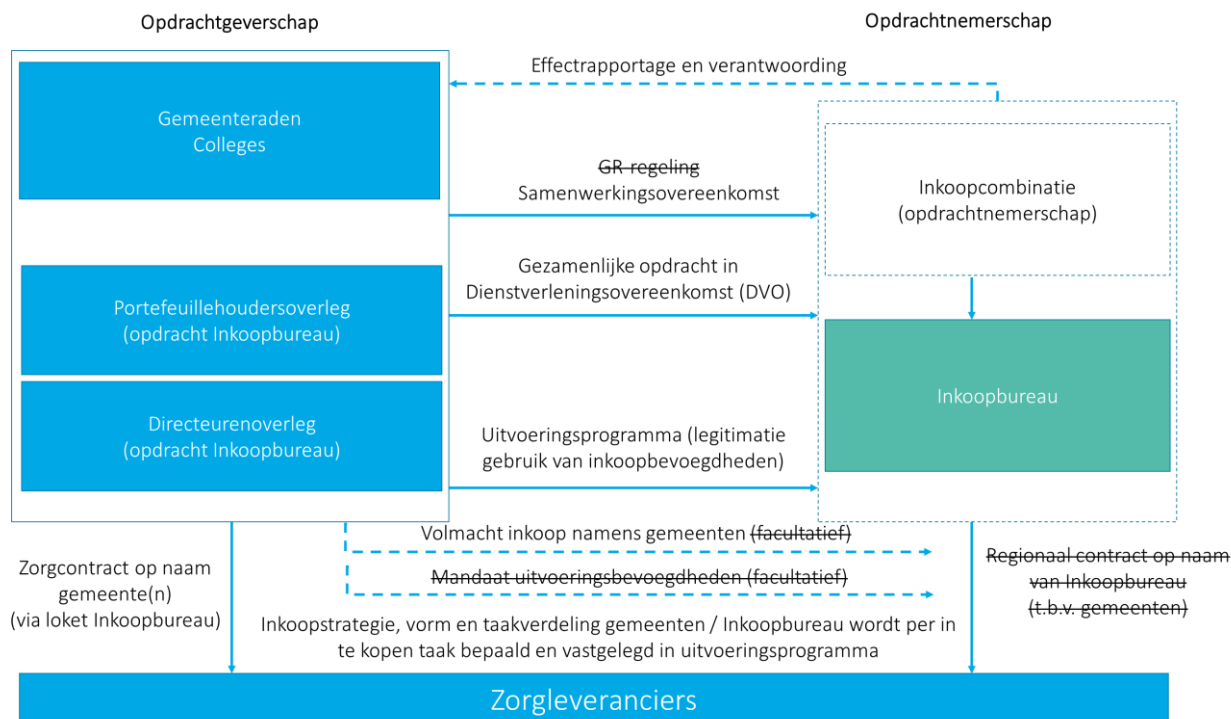
- Wijzigt niet ten opzichte van de bestaande situatie

5.2 Scenario 2: Samenwerkingsovereenkomst of samenwerkingsconvenant

- In dit scenario kijken we nader naar de mogelijkheden van afstemmingssamenwerking. Deze samenwerking gaat in beginsel over de beleidsbepaling en het gezamenlijk opdrachtgeverschap en biedt dan ook in beginsel geen alternatief voor het beleggen van de bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken zoals nu georganiseerd in het Inkoopbureau H10.
- Afstemmingssamenwerking tussen overheden kan zowel publiek- als privaatrechtelijk worden vormgegeven, maar het ligt voor de hand voor afspraken over publiekrechtelijke bevoegdheden ook een publiekrechtelijke overeenkomst te gebruiken (hetgeen ook als uitgangspunt is verwoord in artikel 160 van de Gemeentewet), en voor vermogensrechtelijke afspraken privaatrechtelijke overeenkomsten af te sluiten.
- Publiekrechtelijk kan gedacht worden aan een regeling zonder meer (artikel 1 Wgr) of een bevoegdhedenovereenkomst.
- Een regeling zonder meer is iedere gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam (artikel 8, lid 1 Wgr), gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, lid 2 Wgr) of bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, lid 3 Wgr) wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer worden opgedragen. In dat laatste geval is namelijk sprake van een centrumregeling (artikel 8, lid 4 Wgr). De gemeenschappelijke regeling wordt getroffen door bestuursorganen (artikel 1, lid 1 Wgr).
- Een bevoegdhedenovereenkomst tussen bestuursorganen is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij die bestuursorganen een bepaald beleidsdoel nastreven, en waarbij voorwerp van de overeenkomst afstemming over een publiekrechtelijke bevoegdheid is. De bevoegdhedenovereenkomst is een alternatief voor een beleidsregel (artikel 1:3, lid 4 Awb). Bij een beleidsregel geeft een bestuursorgaan eenzijdig aan hoe het met zijn bevoegdheden wenst om te gaan, bij een bevoegdhedenovereenkomst wordt door middel van een overeenkomst met de betrokken partij vastgelegd jegens wie een bevoegdheid zal worden toegepast. Een bevoegdhedenovereenkomst wordt ook wel convenant genoemd. Het publiekrecht, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is onverkort van toepassing.

- Schematisch betekent dit het volgende:

Figuur 4: Schematische weergave van scenario samenwerkingsovereenkomst



- Wanneer de samenwerking tussen gemeenten ten aanzien van beleidsbepaling wordt gestoeld op een geïnstitutionaliseerd verband op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst of een publiekrechtelijk samenwerkingsconvenant zal de governance op het opdrachtgeverschap niet wezenlijk veranderen.
- De gemeenteraden kunnen door de colleges worden betrokken bij het bepalen van de inhoud en de formulering van de samenwerkingsovereenkomst. Verdere betrokkenheid van de raden kan worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, bijvoorbeeld ten aanzien van een periodieke herziening ervan en betrokkenheid bij financiële verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien (bijvoorbeeld via de begrotingscyclus).
- Wanneer ervoor gekozen zou worden ook de governance op de uitvoering op privaatrechtelijke grondslag te baseren, zal er wel een scherper onderscheid ontstaan in rollen en verantwoordelijkheden.
- De rechtsvorm voor het Inkoopbureau (opdrachtnemer) kan dan een contractuele zijn (projectbureau), of met eigen rechtspersoonlijkheid gepaard gaan (stichting, BV of coöperatie). Feitelijk wordt dan de huidige governance op het GR-bestuur vervangen door toezichthoudende taken (en eventueel een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen) met een statutaire taakverdeling als basis.
- Het Inkoopbureau maakt in de uitvoering naar derden gebruik van volmachten van de individuele gemeenten.

Rol en verantwoordelijkheden gemeenteraden

- Stellen kaders vast voor het gezamenlijk uitoefenen van beleidsbepalende bevoegdheden ten aanzien van gezamenlijk in te kopen jeugdhulp.
- Rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van de beleidsuitvoering wijzigen niet.

•

Rol en verantwoordelijkheden colleges

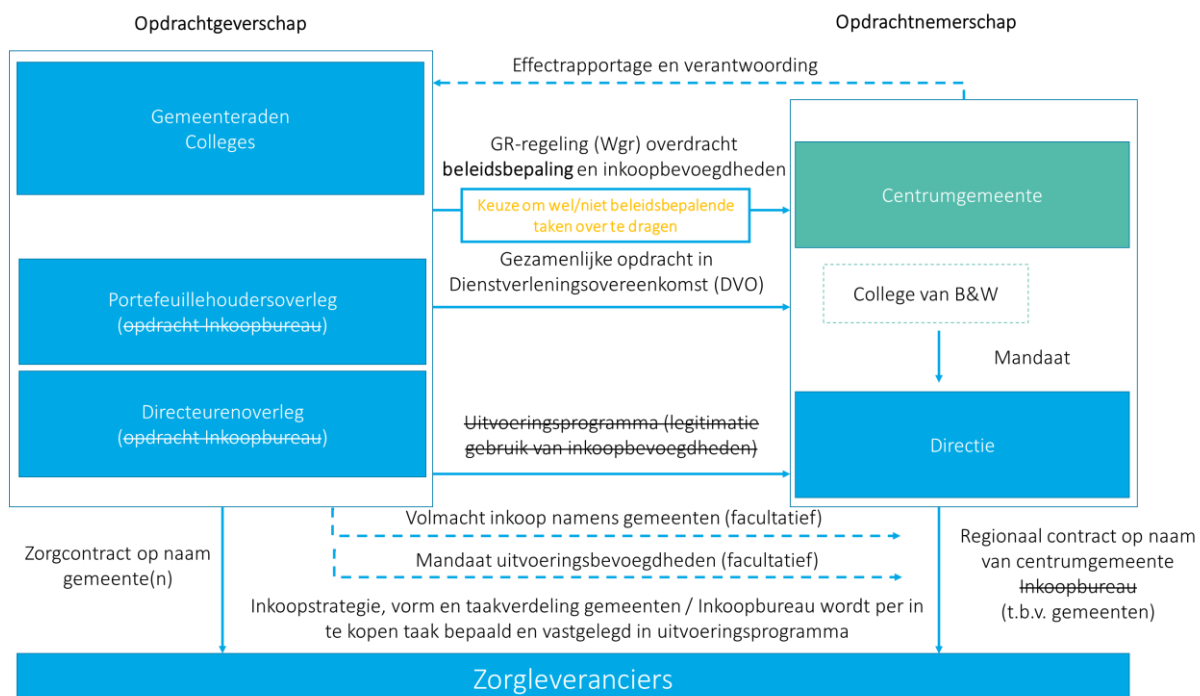
- Geven uitvoering aan de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken ten aanzien van de beleidsbepaling.
- Rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van de beleidsuitvoering wijzigen niet.

5.3 Scenario 3: Centrumregeling (centrumgemeente)

- Onder een enkelvoudige centrumregeling wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling waarbij één gemeente als centrumgemeente is aangewezen (artikel 8, lid 4 Wgr). Dit is de traditionele vorm van de centrumregeling: één gemeente voert de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uit voor de andere deelnemers. De enkelvoudige centrumregeling is een publiekrechtelijke overeenkomst.
- De Wgr bevat anders dan het bepaalde in artikel 8, lid 4 geen regels voor de inrichting van de centrumregeling. Bij een centrumregeling is het vooral van belang om te bepalen welke deelnemer de centrumgemeente wordt en welke taken worden overgedragen.
- Een centrumregeling kan worden aangegaan zowel ten aanzien van de beleidsbepaling/ opdrachtgeversrol, de bedrijfsvoering als ten aanzien van de (beleids)uitvoering/ opdrachtnemersrol.
- In dit scenario is gekozen om de volledige overdracht van taken (beleidsbepaling, bedrijfsvoering en uitvoeringstaken) te verkennen. Immers, wanneer enkel uitvoeringstaken worden overgedragen biedt scenario 1 (gastheer) een gelijkwaardig, maar eenvoudiger alternatief.

- Schematisch betekent dit het volgende:

Figuur 5: Schematische weergave van scenario centrumgemeente



- Wanneer de huidige GR BVO wordt omgebouwd naar een GR Centrumregeling neemt de te benoemen centrumgemeente de volledige uitvoeringsverantwoordelijkheid over (inclusief budgettering), van het huidige GR-bestuur. Deze wordt door de overige gemeenten gemandateerd aan de centrumgemeente.
- In de centrumregeling kunnen de huidige afspraken over de beleidsbepalende rol van het BOJ eveneens worden vastgelegd (zie in het plaatje de keuze beleidsbepalende taken over te dragen). Het college van de centrumgemeente stelt in dat geval het uitvoeringsprogramma vast op voorstel van het BOJ (inclusief afspraken over het daarbij behorende uitvoeringsbudget). Er is dan geen GR-orgaan meer dat langs de verantwoordingslijnen van de Wgr werkt.
- De governance verloopt per gemeente geheel volgens de gebruikelijke lijnen: wethouder (lid BOJ) naar college naar raad. Alleen binnen de centrumgemeente bestaat daarnaast een governancevraagstuk op de kwaliteit van de uitvoerende taken van de inkoopfunctie. Daarvoor is uitsluitend de centrumgemeente verantwoordelijk (inclusief de gemaakte afspraken over het benodigde uitvoeringsbudget). De centrumgemeente maakt in de uitvoering naar derden gebruik van haar eigen naam en rechtspersoonlijkheid (waar nodig als penvoerder van een contractueel inkoop Samenwerkingsverband van deelnemende gemeenten).
- De gemeenteraden kunnen door de colleges worden betrokken bij het bepalen van de inhoud en de formulering van de centrumregeling. Wanneer deze in werking treedt, worden de daarin vastgelegde bevoegdheden gemandateerd aan de centrumgemeente en heeft de raad van de mandaterende gemeente geen invloed meer op de uitoefening ervan. Wanneer gemeenten het niet eens zijn met de wijze van

uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden door de centrumgemeente, kunnen zij altijd de mandatering intrekken en weer zelf de bevoegdheden gaan uitoefenen.

- Een centrumgemeente kan in haar bijdrage aan de beleidsbepalende samenwerking bij de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma haar belang als uitvoerder ongeremd laten meewegen.

Rol en verantwoordelijkheden gemeenteraden

- Dragen de beleidsbepalende en uitvoerende bevoegdheden ten aanzien van gezamenlijk in te kopen jeugdhulp over aan de centrumgemeente.
- Sturing hierop is mogelijk door het (periodiek) herzien van het mandaat aan de centrumgemeente of het intrekken van dit mandaat (waarna de bevoegdheden weer zelf kunnen worden uitgeoefend).

•

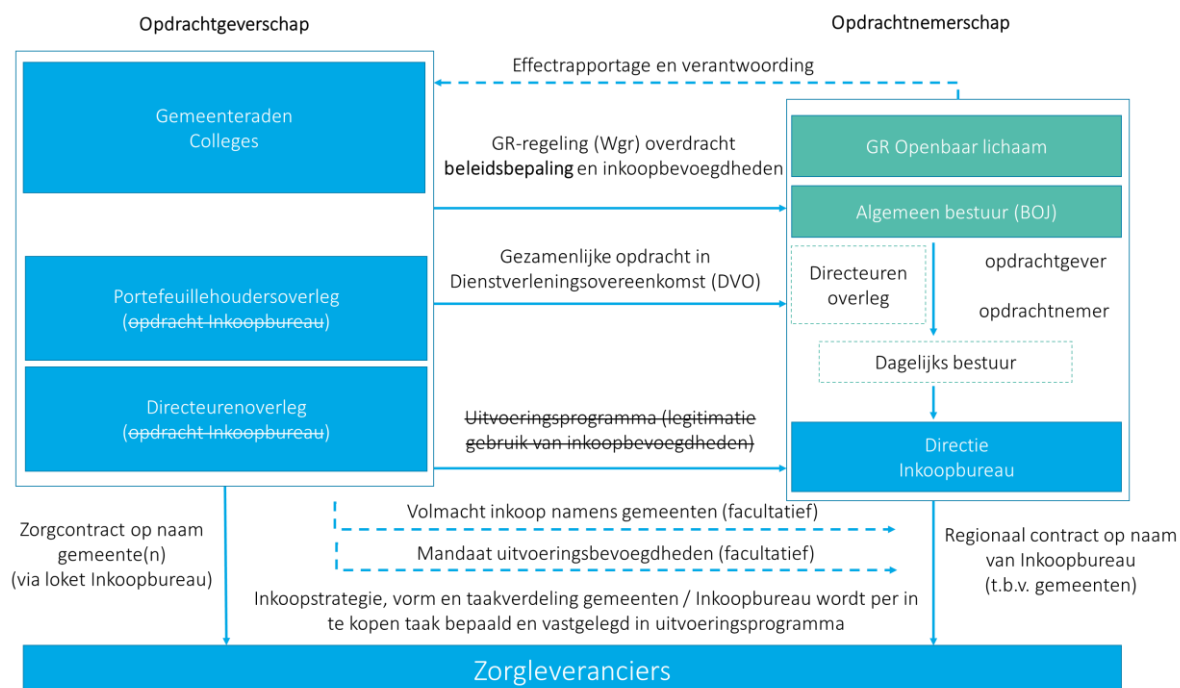
Rol en verantwoordelijkheden colleges

- Houden toezicht op de uitoefening van de aan de centrumgemeente overgedragen bevoegdheden.

5.4 Scenario 4: GR Openbaar lichaam (inclusief beleidsbepaling)

- Een GR openbaar lichaam kan worden aangegaan wanneer het de wens is zowel de beleidsbepaling als de beleidsuitvoering onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling (artikel 8, lid 1 Wgr).
- Bij de uitwerking van de inrichting van de GR openbaar lichaam dienen de deelnemers een aanzienlijk aantal keuzes te maken. De Wgr bevat hiertoe overigens ook een aanzienlijk aantal specifieke (en dwingende) regels. Het bestuur van een GR openbaar lichaam dient te bestaan uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (artikel 12, lid 1 Wgr). Daarnaast kunnen ook adviescommissies (artikel 24 Wgr) of bestuurscommissies (artikel 25 Wgr) in het leven worden geroepen.
- Hieronder wordt het scenario beschreven waarin beleidsbepalende, bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken worden overgeheveld naar een openbaar lichaam.
- Schematisch betekent dit het volgende:

Figuur 6: Schematische weergave van scenario openbaar lichaam



- In de praktijk dragen deelnemers aan een GR openbaar lichaam vaak taken op in de vorm van een cafeteria-model. Dat wil zeggen dat niet alle deelnemers dezelfde taken afnemen van het openbaar lichaam. Wel moet er een bepaald basispakket overeen worden gekomen dat door alle deelnemers wordt afgenomen, anders is geen sprake van gemeenschappelijke bepaalde belangen (zie artikel 1 Wgr).
- Het bestuur van de GR openbaar lichaam moet zijn bevoegdheden in principe via delegatie of mandaat verkrijgen. Artikel 30, lid 1 Wgr geeft de deelnemers aan een GR de mogelijkheid om hun bevoegdheden van regeling en bestuur over te dragen aan het bestuur van een GR openbaar lichaam. Daarbij moet worden opgemerkt dat slechts deelnemers bevoegdheden kunnen overdragen. De raad kan dus geen collegebevoegdheden overdragen en vice versa. De over te dragen bevoegdheden moeten ook altijd binnen het belang van de gemeenschappelijke regeling vallen en gelden alleen voor het in de gemeenschappelijke regeling opgenomen gebied (artikel 30, lid 1 Wgr).
- De rol van het BOJ zal worden overgenomen door het AB van de GR. Het DO zal in de vorm van een voorbereidingscommissie dezelfde rol als in de huidige situatie kunnen blijven spelen in de beleidsbepaling.
- De governance op beleidsbepalende besluiten zal dan volgens de verantwoordingslijnen van de Wgr verlopen. Formeel vermindert daardoor de invloed van het eigen college en de eigen raad van de deelnemende gemeenten. Immers, raden sturen niet meer rechtstreeks op beleidsbepaling en –uitvoering, maar getrapt via het algemeen bestuur van de GR openbaar lichaam.

Rol en verantwoordelijkheden gemeenteraden

- Dragen kaderstellende bevoegdheden ten aanzien van gezamenlijk in te kopen jeugdhulp over aan de GR openbaar lichaam.
- Sturing op deze bevoegdheden vindt getrapt plaats via een DVO tussen gemeenten en GR.

Rol en verantwoordelijkheden colleges

- Dragen de beleidsbepalende en uitvoerende bevoegdheden ten aanzien van gezamenlijk in te kopen jeugdhulp over aan de GR openbaar lichaam.
- Het bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt gebord in het AB van de GR openbaar lichaam.



6 Afweging

6.1 Afwegingskader

Uitgaande van de vastgestelde inkoopstrategie 2020-2024 ('structure follows strategy') en gebaseerd op de ten aanzien van de H10-samenwerking vastgestelde verbeterpunten (zie hoofdstuk 3) zijn we gekomen tot de volgende afwegingscriteria:

Afwegingscriteria	Toelichting
Ten aanzien van de netwerksamenwerking en het gezamenlijk opdrachtgeverschap	
Borgen regionaal belang	Zowel de regionale belangen als de individuele belangen van gemeenten moeten worden gewaarborgd.
Zeggenschap/ democratische legitimiteit	De democratische legitimatie moet geborgd zijn, zodat de gemeenteraad haar controlerende, budgetterende en kader stellende (verordenende) taak kan uitvoeren.
Slagkracht in de besluitvorming, met minimale bestuurlijke drukte	Ten aanzien van beleidsbepaling is een efficiënte en doelmatige overleg- en besluitvormingsstructuur nodig, die ervoor zorgt dat bestuurlijke drukte wordt geminimaliseerd.
Ruimte en flexibiliteit binnen de samenwerking	De samenwerkingsvorm moet voldoende ruimte bieden aan wisselende samenstellingen van gemeenten die besluiten op bepaalde onderdelen samen te werken.
Ten aanzien van de gezamenlijke uitvoeringstaken	
Efficiënte uitvoering en slagvaardigheid	Ten aanzien van beleidsuitvoering moet efficiënt en marktgericht geopereerd kunnen worden (operational excellence).
Rechtspersoonlijkheid	De samenwerking moet een zelfstandige publiekrechtelijke vorm hebben om indien gewenst regionale contracten af te kunnen sluiten
Minimale kwetsbaarheid t.a.v. bedrijfsvoering	Kwetsbaarheden in de uitvoeringsorganisatie (onder meer personeel, advies en ICT infrastructuur) moeten worden geminimaliseerd.

6.2 Weging

Op basis van het afwegingskader kan een onderbouwd oordeel worden gegeven over de te verwachten effecten op de verbeterpunten van elk van de voorgestelde vormen van samenwerking. Het is belangrijk om daarbij in het achterhoofd te houden dat de diverse oplossingsrichtingen van verschillende aard en orde zijn. De huidige GR-BVO ziet alleen op de uitvoering van de inkoop, voor de beleidsbepaling ten aanzien van de inkoop is er de netwerksamenwerking. De verkende alternatieve scenario's raken soms alleen de beleidssamenwerking, soms alleen de uitvoeringstaken (en dan zal daarnaast dus nog een oplossing moeten worden ingeregeld voor de beleidsbepaling) en in enkele gevallen zowel de beleidsbepaling als de uitvoeringstaken.

In onderstaande tabellen is ten aanzien van de beleidssamenwerking, respectievelijk ten aanzien van de uitvoeringstaken aangegeven wat de effecten zullen zijn van de verschillende onderzochte scenario's:

Specifiek ten aanzien van beleidsbepaling en gezamenlijk opdrachtgeverschap				
Scenario's	1	2	3	4
	Gastheer-construct	Samenwerkings OVK/ convenant	Centrum-regeling	Openbaar lichaam
Borgen regionaal belang		++	--	++
Zeggenschap/ democratische legitimiteit		++	--	++
Slagkracht in de besluitvorming, met minimale bestuurlijke drukte		+/-	++	--
Ruimte en flexibiliteit binnen de samenwerking		+/-	+/-	-

Specifiek ten aanzien van uitvoeringstaken				
Scenario's	1	2	3	4
	Gastheer-construct	Samenwerkings OVK/ convenant	Centrum-regeling	Openbaar lichaam
Efficiënte uitvoering en slagvaardigheid	++		+	--
Rechtspersoonlijkheid	√		√	√
Minimale kwetsbaarheid t.a.v. bedrijfsvoering	+		++	--

Huidige situatie

Sterke kanten van de bestaande combinatie van een GR-Bedrijfsvoeringsorganisatie voor de uitvoering in combinatie met een netwerksamenwerking voor de beleidsbepaling, zijn met name zichtbaar ten aanzien van de uitvoeringstaken, zoals het dienaangaande borgen van het regionaal belang, de zeggenschap van de raden, een evenwichtige belangenafweging tussen gemeenten, geringe bestuurlijke drukte, robuustheid en slagvaardigheid. Zwakke kanten zitten vooral aan de beleidsbepalende kant: een (weinig geformaliseerde) netwerksamenwerking is vrijblijvend en geeft veel *lokale* ruimte voor het opstellen van

beleid, maar scoort lager op het borgen van het *regionale* belang, de zeggenschap van de raden (minder helderheid t.a.v. zeggenschap en besluitbesluitvormingslijnen), efficiënte gezamenlijke besluitvorming en kan door ‘weinig vastgelegde spelregels’ zorgen voor bestuurlijke drukte, waarbij alles met iedereen wordt besproken en bevoegdheden onduidelijk zijn.

Scenario 1: gastheerconstruct

Een gastheerconstruct scoort ten aanzien van de uitvoeringsaspecten nagenoeg gelijk met de bestaande GR-BVO, het is de variant die dicht tegen de huidige governancestructuur aanligt. De verwachting is dat borging van het regionaal belang mogelijk wel iets lastiger is, omdat de aansturing van de uitvoering vanuit het GR-bestuur niet meer rechtstreeks naar het zelfstandige Inkoopbureau gaat, maar getrapt via een DVO naar de gastheer. Dit kan worden verholpen door de juiste afspraken te maken over de aansturing. De kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering kan worden gereduceerd, omdat de inkoopfunctie kan worden ingebed binnen een robuuste gemeentelijke organisatie. Dit kan op diverse manieren: door het overnemen van het werkgeverschap van de GR, het (in plaats van de flexibele schil) leveren van incidentele (advies)diensten aan de inkoopfunctie, het voorzien in structurele behoeften van de inkoopfunctie (bijvoorbeeld huisvesting of IT-ondersteuning), of een combinatie van de genoemde elementen. Op dit punt scoort het scenario daarom positief ten opzichte van de huidige organisatie die als een zelfstandig bureau relatief klein is en zelf haar infrastructuur optuigt. Nadeel in dit scenario (en overigens ook in het scenario centrumgemeente) is dat er minder flexibiliteit is, de zelfstandigheid afneemt en dat het mogelijk lastiger wordt om het regionale belang te borgen bij medewerkers (loyaliteitsproblematiek).

Ten aanzien van de beleidsbepaling en het gezamenlijk opdrachtgeverschap verandert er met een gastheerconstruct niets ten opzichte van de huidige situatie. Die kan separaat worden vormgegeven via de bestaande netwerksamenwerking, of bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst- of convenant.

Scenario 2: samenwerkingsovereenkomst/-convenant

Door middel van een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst of een publiekrechtelijk samenwerkingsconvenant (‘regeling zonder meer’) kan primair de beleidsbepaling worden vormgegeven, in aanvulling op een construct dat zich richt op de uitvoering. Beiden varianten zijn minder vrijblijvend dan de huidige netwerksamenwerking. De verwachting is daarom dat zij het regionaal belang beter zullen borgen en de mate van zeggenschap verbeteren. In de overeenkomst kunnen afspraken worden geformaliseerd over het behartigen van de onderlinge belangen, over het besluitvormingsproces en het delen van inhoudelijke informatie (risico’s, dilemma’s en alternatieve oplossingen voor problemen). Dit leidt ertoe dat er een evenwichtigere afweging van belangen kan plaatsvinden.

Het is ook mogelijk de uitvoering privaatrechtelijk vorm te geven via een stichting, coöperatie of vennootschap. Een alternatief dat bij oprichting van de bestaande GR uitgebreid onderzocht is, maar weinig voordelen biedt t.a.v. de huidige organisatie. Een belangrijk nadeel is dat het niet de publiekrechtelijk waarborgen kent uit de Wet gemeenschappelijke regelingen en dat zeggenschaps- en verantwoordingslijnen separaat

geregeld moeten worden. Bijkomend lijkt het geen voordelen te bieden omdat niet te verwachten is dat de aansturing van en het toezicht op een dergelijk construct (via een Raad van Commissarissen, Raad van Toezicht of vergadering van aandeelhouders) efficiënter zal zijn, of zal leiden tot minder bestuurlijke drukte dan het publiekrechtelijk alternatief waar nu voor is gekozen. Het geniet bovendien op grond van de Gemeentewet de voorkeur om de publiekrechtelijke weg te volgen als die een vergelijkbaar resultaat oplevert.¹⁰

Scenario 3: centrumregeling

In een centrumregeling worden beleid en uitvoering door de deelnemende gemeenten gemandateerd aan een centrumgemeente. Voordeel hiervan is dat het een simpele structuur kent en het personeel in dienst kan treden/ of blijven bij een gemeente. Groot nadeel is dat de raden en colleges op afstand worden gezet. Er is feitelijk een gemeente met meer 'macht', bijvoorbeeld als het gaat over de begroting en jaarrekening. Deze bevoegdheid zal uiteindelijk altijd bij de centrumgemeente liggen ook al wordt hierbij een 'advies' gevraagd aan de andere gemeenten. Een centrumgemeente kan in haar bijdrage aan de beleidsbepalende samenwerking bij de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma haar belang als uitvoerder ongeremd laten meewegen. Doordat ten aanzien van beleidsvoorbereidende taken de samenwerkingspartners daarmee op afstand komen te staan, is het borgen van regionaal belang in deze variant lastig. Ook de zeggenschap scoort lager, omdat de directe bestuurlijke betrokkenheid van andere deelnemende gemeenten minder is. Hetzelfde geldt ten aanzien van de evenwichtige afweging van belangen. Gezien de complexiteit van de beleidsbepalende taken en de vraag naar grip vanuit gemeenten is het dus de vraag of een centrumregeling zich hier goed voor leent.

Scenario 4: openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is minder vrijblijvend dan het huidige construct en biedt vanuit een regionaal belang meer mogelijkheden om gezamenlijk het beleid te bepalen. Ook scoort het goed op zeggenschap en legitimiteit, omdat deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in het bestuur met duidelijke verantwoordingslijnen naar de gemeentelijke bestuursorganen. Ten aanzien van efficiency geldt echter dat scheiding tussen beleidsbepalende en beleidsuitvoerende taken deze positief beïnvloedt en een lichtere en simpele vorm van besluitvorming beter is: een openbaar lichaam scoort daarom lager op dit criterium. Ook kent een openbaar lichaam veel bestuurlijke drukte en staat het niet bekend als slagvaardig op de uitvoering.

Concluderend

Geen van de onderzochte governancevarianten biedt ten opzichte van de huidige structuur een 'one size fits all' oplossing of verbetering voor de geconstateerde verbeterpunten. De nadelen van de 'zwaardere' samenwerkingsvormen centrumregeling en een openbaar lichaam wegen niet op tegen de mogelijke voordelen. Een centrumregeling zal de grip op de samenwerking juist doen afnemen doordat de samenwerking verder op afstand geplaatst wordt en leidt mogelijk tot het gevoel dat een van de gemeenten een uitzonderingspositie geniet. Een openbaar lichaam werkt een toename van de bestuurlijke drukte in de hand en compliceert de uitvoering ten opzichte van de huidige governance.

¹⁰ Artikel 160, lid 2 Gemeentewet

De 'lichtere' varianten gastheerconstruct en samenwerkingsovereenkomst bieden op een aantal onderdelen wel aanknopingspunten voor verbetering (ondanks dat dit ook binnen de huidige structuur in te bedden is). Zo is de verwachting dat een minder vrijblijvende structuur voor beleidsbepaling en opdrachtgeverschap de besluitvorming en evenwichtigheid tussen partners ten goede komt. Een gastheerconstruct met een van de gemeenten op basis van een DVO (tussen GR en gastheergemeente) kan de gesignaleerde kwetsbaarheden in o.a. bedrijfsvoering reduceren.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusie: 'Geen revolutie, maar renovatie'

Gezien de afwegingen kunnen we concluderen dat de onderzochte governancevarianten ten opzichte van de huidige structuur geen *'one size fits all'* oplossing of verbetering bieden voor de geconstateerde verbeterpunten.

De huidige governancestructuur is gericht op slagvaardigheid en efficiency in de uitvoering en biedt veel flexibiliteit en ruimte om binnen het bestaande instrumentarium de gewenste aanpassingen ten aanzien van beleidsbepaling en de invulling van gezamenlijk opdrachtgeverschap te regelen.

Onderwerpen voor samenwerkingsovereenkomst:

- Beoogd resultaat van afstemming van inkoopbeleid
- Reikwijdte en duur van de afstemmingsverplichting
- Informatieverplichtingen over voornemens tot wijziging van beleid
- Werkwijze van afstemming in ambtelijke voorbereiding
- Werkwijze van afstemming in bestuurlijke afweging en besluitvorming
- Ondersteuning van Inkoopbureau in afstemming ambtelijke voorbereiding
- Advisering door expertteam over voorstellen in bestuurlijke afweging en besluitvorming
- Interventiemenu om afwegingsproces vlot te trekken bij uitblijven breed bestuurlijk draagvlak
- Begroting en verdeelsleutel kosten van organisatie van afstemming
- Maatregelen tot nakoming van afstemmingsverplichtingen
- Verlenging van afstemmingsverplichtingen
- Wijziging van samenwerkingsovereenkomst
- Tussentijdse beëindigen van samenwerkingsovereenkomst
- Opzegtermijn en verplichtingen na beëindiging samenwerkingsovereenkomst

Wij adviseren daarom niet te kiezen voor het omzetten van de huidige structuur naar de onderzochte varianten openbaar lichaam of centrumregeling, maar de bestaande GR-BVO als juridische basis voor uitvoering te handhaven, en daarbij vast te houden aan de scheiding van beleidsbepaling en beleidsuitvoering.

Een aantal essentiële punten voor het functioneren van de governance vereisen wél onderhoud of aanpassing, waarbij wijzigingen in governance in meer of minder mate te overwegen zijn. Zo biedt de huidige netwerksamenwerking te weinig structuur aan de besluitvoorbereiding ten aanzien van de inhoud van inkoopopdrachten en te veel vrijblijvendheid om efficiënt te functioneren. Daarnaast constateren we een aantal kwetsbaarheden die verdere professionalisering van het gezamenlijke uitvoeringsbureau in de weg staan.

7.2 Advies

1. *Formaliseer de netwerksamenwerking rondom beleidsbepaling en het gezamenlijk opdrachtgeverschap: Dit kan door het (grondig) herzien van de DVO-inkoopsamenwerking H10 of het formaliseren van afspraken in een samenwerkingsovereenkomst (regeling zonder meer), met daarin aandacht voor de werkwijze rondom totstandkoming en besluitvorming van gezamenlijk beleid in een multidisciplinair team.*

Om de aansturing- en verantwoordingslijnen te verbeteren adviseren wij afspraken en werkwijzen rondom gezamenlijke besluitvorming strikter vast te leggen. Dit kan door het aanpassen van de DVO, maar kan ook door het aangaan van een

samenwerkingsovereenkomst specifiek gericht op de beleidsbepaling en het gezamenlijk opdrachtgeverschap.

Omdat uit de verbeterpunten het functioneren van voorbereidings- en besluitvormingsprocedures naar voren komt, specifiek bij beleidsbepaling, zou het formaliseren van de beleidsbepaling hand in hand kunnen gaan met het komen tot een gestructureerde werkwijze en een vast proces, waarlangs jaarlijks het uitvoeringsprogramma opnieuw inhoud wordt gegeven. Een structuur en werkwijze¹¹ (vastgelegd in een overeenkomst) maakt het mogelijk om kennis en expertise op te bouwen aan de opdrachtgeverskant, verantwoordelijkheid te pakken en verantwoording richting afzonderlijke gemeenten af te leggen en om de aandacht te verplaatsen van governance naar sturing op doelen en kaders (kwaliteit en financiën).

Dit betekent voor de gemeenteraden:

- Ten aanzien van beleidsbepaling voor het lokale jeugddomein verandert er niets.
- Jaarlijks in de reguliere gemeentelijke begrotingscyclus bepalen van de beleidswensen ten aanzien de gezamenlijk in te kopen jeugdzorg.
- Geïnformeerd worden of het wel of niet besluiten tot het aangaan van een formele samenwerkingsovereenkomst, voorzover deze ziet op de beleidsbepaling ten aanzien van de gemeenschappelijk in te kopen jeugdzorg.
- En/of geïnformeerd worden over het herzien van de bestaande DVO H10-inkoopsamenwerking voorzover deze ziet op de beleidsbepaling ten aanzien van de gemeenschappelijk in te kopen jeugdzorg.

•

Dit betekent voor de colleges:

- In BOJ-verband voorbereiden en aangaan van een samenwerkingsovereenkomst, danwel grondig herzien van de bestaande DVO H10-inkoopsamenwerking, zodat afspraken rondom beleidsbepaling en gezamenlijk opdrachtgeverschap minder vrijblijvend worden vastgelegd.
- Informeren Gemeenteraden.
- Jaarlijks in BOJ-verband evalueren van de samenwerkingsovereenkomst of DVO.

2. Breng ondersteunende taken, zoals het werkgeverschap van het personeel van het Inkoopbureau onder bij een gemeente: Het beleggen van het werkgeverschap bij een gemeente op basis van een Dienstverleningsovereenkomst zorgt ervoor dat medewerkers meer ontwikkelperspectief wordt geboden, de huidige externe inhuur in omvang en kosten kan worden teruggedrongen en kennis en kunde geborgd worden. Een andere mogelijkheid is verder te investeren in het professionaliseren van het Inkoopbureau, zodat deze de omslag kan maken om medewerkers in vaste dienst te nemen en perspectief te bieden.

Ten aanzien van de sturing op de kwaliteit van de uitvoering is een aantal kwetsbaarheden en risico's gesignaleerd, welke kunnen worden gereduceerd in een gastheerconstruct. Zo zijn de kosten van het Inkoopbureau door het grote percentage ingehuurd externe medewerkers relatief hoog en is het Inkoopbureau hierdoor tevens kwetsbaar voor wat betreft het opbouwen en behouden van essentiële kennis en ervaring van de werkprocessen. Ook blijkt de flexibele schil niet goed te functioneren (dit betreft de afspraak dat het Inkoopbureau voor specifieke kennis die incidenteel nodig is - bijvoorbeeld op het gebied van privacy, inkoopprocessen of business intelligence- een beroep kan doen op de H10-gemeenten.

¹¹ Zie ook de aanbeveling te komen tot introductie van een multidisciplinair expertteam

Deze kwetsbaarheden kunnen in principe binnen de huidige governance worden opgelost, maar kunnen ook baat hebben bij het dichterbij of zelfs in een gemeentelijke organisatie

Dit betekent voor de gemeenteraden:

- Geen verandering t.o.v. de huidige situatie.

•

Dit betekent voor de colleges:

- In BOJ-verband vaststellen van de kaders waarbinnen het GR-bestuur een DVO (Inkoopbureau – gastheergemeente) kan afsluiten met een gastheergemeente.
- In BOJ-verband samen met het GR-bestuur jaarlijks evalueren van de DVO (Inkoopbureau - gastheergemeente).

onderbrengen ervan. In het afwegingskader betreft dit het criterium ‘minimale kwetsbaarheden’.

3. *Investeer in samenspel opdrachtgever – opdrachtnemer door werkafspraken te maken: Introduceer een vastomlijnde (minder vrijblijvende) werkwijze (of PDCA-cyclus) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om jaarlijks in wisselwerking een solide uitvoerbaar uitvoeringsprogramma op te stellen, dat kan worden doorontwikkeld, passend bij doelstellingen waarop door middel van KPI's gestuurd wordt.*

Een juiste toepassing van sturingsinstrumentarium is essentieel voor een goede samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Door het structureel uitvoeren van een jaarlijkse planningscyclus kan worden gestuurd op de beleidsuitvoering. In dit kader moeten de DVO en het uitvoeringsprogramma jaarlijks worden herzien tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze jaarlijkse planningscyclus kan ook worden gebruikt om de raden te informeren en te betrekken (en gaat dus over meer dan alleen cijfers).

Dit betekent voor de gemeenteraden:

- Geïnformeerd worden over jaarlijks in de reguliere gemeentelijke begrotingscyclus.

•

Dit betekent voor de colleges:

- Jaarlijks in BOJ-verband evalueren en eventueel herzien van de DVO met het GR-bestuur: vastleggen van de inkoopwensen voor de komende periode.
- Jaarlijks in BOJ-verband toezien op het opstellen van het uitvoeringsprogramma tussen GR-bestuur en de directie van het Inkoopbureau en de realisatie daarvan.

7.3 Aanbevelingen

Naast deze adviezen zijn er aanbevelingen die in het kader van een brede ontwikkelagenda genomen kunnen worden waar alle deelnemende gemeenten baat bij hebben. Deze maatregelen staan los van de onderzochte varianten.

Verbetermaatregelen	Draagt bij aan
Verduidelijk het 'waarom' achter de samenwerking en verhelder de lokale ruimte die gemeenten hebben binnen de samenwerking.	Functies en doelstellingen samenwerking
Heroverweeg periodiek de gezamenlijke taken en de gezamenlijk in te kopen jeugdhulp: de samenwerking is een aantal jaren geleden gestart met de intentie op termijn gespecialiseerde vormen van jeugdhulp in te kopen.	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder en doelmatig verdelen Jaarlijkse invulling inkoopopdrachten / uitvoeringstaken
Pas de naam van het Inkoopbureau aan: cruciaal bij het laten functioneren van de governance is het gebruik van de juiste terminologie. De meerwaarde van de samenwerking ligt op uitvoering van de beleidsarme taken zoals declaratieprocessen, gezamenlijk informatiemanagement en het uitvoeren van contractmanagement. Het woord 'inkoop' past in die zin niet meer bij het brede takenpakket en roept een verkeerd beeld op ¹² .	Besluitvormingsprocedures helder en doelmatig
Structureer en versimpel de overlegstructuur door een multidisciplinair expertteam te introduceren in plaats van losse ambtelijke voorbereiding overleggen. Dit multidisciplinair expertteam moet het regionaal belang dienen en kan ondersteunen om de voorbereidings- en besluitvormingsprocedure op een hoger niveau te brengen en te coördineren. Een onafhankelijk voorzitter die oplossingsgericht is, kritisch kan zijn en het regionaal belang dient is een pré.	Taken met betrekking tot het monitoren van prestaties helder en doelmatig
Verduidelijk werkwijze binnen opdrachtgeverskring, zodat helder is wat de werkagenda is, welke ambtelijke en bestuurlijke besluiten worden genomen	Voorbereiding besluitvorming probleemoplossende mechanismen en escalatieprocedures

¹² Te denken valt aan 'Serviceorganisatie jeugdhulp H10', 'Uitvoeringsorganisatie Jeugdhulp H10'.

Galan Groep

Rutgers van Rozenburglaan 2
3744 MC Baarn

T +31 (0)35 694 80 00

E office@galangroep.nl

www.galangroep.nl



Galan Groep