

Agendapunt:

Vertrouwelijkheid:

Openbaar

Meppel.

Aan de Gemeenteraad.

Raadsvoorstel nr.
3477899

Onderwerp:

Oprichting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulpregio Drenthe

Voorgesteld besluit:

1. De voorgestelde zienswijze op de ontwerpregeling van de GR jeugdhulpregio Drenthe in te dienen.

Aanleiding

Met de andere 11 Drentse gemeenten werken we al langere tijd samen in de Jeugdhulpregio Drenthe op een aantal regionale dossiers, denk aan de inkoop van jeugdhulp en een aantal daarmee samenhangende beleidsdossiers. We hebben als college de intentie om de samenwerking ten behoeve van jeugdhulp in Drenthe te formaliseren door middel van een gemeenschappelijke regeling in de rechtsvorm van een openbaar lichaam (hierna ook: OL). De hoofdlijnen van de concepttekst van de gemeenschappelijke regeling zijn akkoord bevonden door het college. Echter, ten aanzien van artikel 8, lid 3, maken wij bezwaar. In dit artikel is opgenomen dat voor een aantal besluiten unanimiteit vereist is. Dit wijkt af van één van de bestuurlijke uitgangspunten die voorafgaand aan dit traject zijn vastgesteld, namelijk dat geen sprake mag zijn van een vetorecht voor één of meerdere gemeenten. In de praktijk komt een unanimiteitsvereiste neer op een vetorecht, wat besluitvorming kan belemmeren. Om die reden stellen wij uw raad voor om hierover een zienswijze in te dienen.

De voorliggende regeling is allereerst een vervolg op het traject 'Omarm de complexiteit', waarin is gesignaleerd dat de huidige samenwerking in de jeugdhulp versnipperd, onduidelijk en kwetsbaar georganiseerd is. De bestuurlijke ambitie in Drenthe is sindsdien gericht op het gezamenlijk verbeteren van de toegankelijkheid, kwaliteit en organisatie van jeugdhulp voor kinderen, ouders en professionals.

De gemeenschappelijke regeling wordt daarnaast opgericht naar aanleiding van het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg'. Deze wet verplicht gemeenten in de nabije toekomst een gemeenschappelijke regeling op te richten voor enkele specifieke taken ten behoeve van jeugdhulp. Ook als dit voorstel de eindstreep niet haalt, blijft de noodzaak om jeugdzorg eenvoudiger en beter te organiseren onverminderd groot. Het betreft een collegeregelgeving. Wij – het college – stellen de GR Jeugdhulpregio Drenthe formeel vast. Dit kan echter alleen met toestemming van de gemeenteraad. Daarom is het nu eerst aan uw raad om een zienswijze uit te brengen over de voorgenomen ontwerpregeling.

We hebben uw raad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom de Hervormingsagenda Jeugd en de verplichting om een GR op te richten voor de inkoop van jeugdhulp. Een eerste regionale informerende bijeenkomst heeft plaatsgevonden op 2 april 2025, u heeft een uitnodiging ontvangen voor een tweede informerende bijeenkomst die gepland staat op woensdag 3 september 2025.

Samenvatting

Het college heeft een zienswijze op de ontwerptekst van de gemeenschappelijk regeling (GR) voor de jeugdhulpregio voorgelegd aan de raad. Deze GR wordt opgericht naar aanleiding van het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' en de wens van de Drentse gemeenten om de inkoop van jeugdhulp gezamenlijk en beter te organiseren. De wet verplicht gemeenten in de nabije toekomst een gemeenschappelijke regeling op te richten voor de inkoop van specialistische jeugdhulp ten behoeve van jeugdhulp. De zienswijze stelt voor om het unanimitetsvereiste te beperken, zodat besluiten sneller en werkbaarder genomen kunnen worden. De raad stemt in met de voorgestelde zienswijze op de ontwerptekst.

Beoogd effect

Met het bestendigen van de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling wordt op de lange termijn een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet beoogd. Door de vorming van één gezamenlijke uitvoeringsorganisatie kunnen expertise, informatie en capaciteit gebundeld worden, wat leidt tot meer samenhang in beleid en uitvoering.

Voor jeugdigen en gezinnen betekent dit een meer toegankelijke en beter georganiseerde jeugdhulp, met minder versnippering en duidelijkere aanspreekpunten. Regionale samenwerking maakt het bovendien mogelijk om sneller en consistentere te reageren op signalen en behoeften, en om zorg op maat te organiseren – juist ook bij complexe problematiek. Op termijn draagt dit bij aan een hogere effectiviteit van hulptrajecten en een grotere tevredenheid van gezinnen over het hulpaanbod. Daarnaast wordt het voor professionals eenvoudiger om samen te werken over gemeentegrenzen heen, wat de continuïteit en kwaliteit van de zorg ten goede komt.

Argumenten

1.1 Bij het inwerking treden van de 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' zijn gemeenten verplicht om op regionaal niveau een gemeenschappelijke regeling voor specifieke taken met betrekking tot de inkoop van jeugdhulp.

Bij het in werking treden van de wet zijn gemeenten verplicht om op regionaal niveau een gemeenschappelijke regeling aan te gaan voor specifieke taken. Met het aangaan van de voorliggende gemeenschappelijke regeling wordt opvolging gegeven aan het wetsvoorstel.

1.2 Ondanks dat de wet nog niet van kracht is, heeft het meerwaarde voor het jeugdhulp-landschap om de gemeenschappelijke regeling op dit moment al te formaliseren.

Het inrichten van een Gemeenschappelijke Regeling vraagt tijd en inspanning van alle betrokkenen. Door de GR nu te formaliseren (in plaats van te wachten totdat het wetsvoorstel van kracht is) zorgen we voor voldoende tijd om een stabiele en toekomstbestendige GR op te richten, wat uiteindelijk ten goede komt aan de kwaliteit en continuïteit van de inkoop van zorg voor onze jeugdigen.

1.3 De vorm Openbaar Lichaam sluit het best aan bij de bestuurlijke uitgangspunten om een sluitend, robuust en toekomstbestendige organisatie op te richten, waarbij er enerzijds sprake is van gelijkwaardigheid (one man, one vote), maar ook van een efficiënte en effectieve organisatie.

Bij het verkennen van de samenwerkingsvorm voor de GR zijn verschillende varianten afgewogen. Op basis van een objectieve weging van taken, verantwoordelijkheden en juridische borging is gekozen voor de rechtsvorm van een Openbaar Lichaam. Deze rechtsvorm biedt het meest complete en stabiele juridische kader om de gewenste taken gezamenlijk en duurzaam uit te voeren. Het Openbaar Lichaam:

- Waarborgt bestuurlijke gelijkwaardigheid doordat alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn in het algemeen bestuur en invloed hebben op de besluitvorming.
- Het Openbaar Lichaam kan zelfstandig contracten aangaan, personeel aannemen, en deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit maakt het mogelijk om op een professionele, rechtmatige en doelmatige manier uitvoering te geven aan de gezamenlijke taken.
- Doordat het Openbaar Lichaam een eigen organisatie op kan bouwen, inclusief personele en financiële middelen, ontstaat een stabiele basis voor de uitvoering van complexe taken zoals inkoop en contractmanagement van jeugdhulp.
- Door de institutionele verankering van de samenwerking in een zelfstandige organisatievorm ontstaat minder afhankelijkheid van wisselingen in lokale politieke of ambtelijke capaciteit. Dit vergroot de slagkracht en de uitvoeringszekerheid op de lange termijn.
- Door schaalvoordelen en bundeling van kennis, capaciteit en processen kunnen de gezamenlijke taken (zoals regionale inkoop, rechtmatigheidstoezicht en monitoring) efficiënter worden uitgevoerd, met minder versnippering en duplicatie tussen gemeenten.
- Gezien de complexiteit en het belang van de taken die binnen deze samenwerking worden uitgevoerd, is het Openbaar Lichaam daarmee de meest passende vorm voor een stevige, professionele en toekomstgerichte samenwerkingsstructuur.

1.4 De Jeugdhulpregio dient als zelfstandige organisatie te worden ingericht.

Op dit moment loopt er ook een proces om het Zorg en Veiligheidshuis onder te brengen in de GR van de GGD. In de aanloop daartoe heeft er ook een discussie plaats gevonden met de vraag of de Jeugdhulpregio ook in de GR-GGD zou moeten worden opgenomen. Hoewel de GGD een logische partner is binnen het sociaal domein is een meerderheid van de portefeuillehouders Jeugd in de twaalf Drentse gemeenten erover eens het functioneel, bestuurlijk en organisatorisch niet passend is om de Jeugdhulpregio onder te brengen binnen de bestaande GGD-regeling. De aard, schaal en aansturingsstructuur van de jeugdhulpsamenwerking vereisen een eigenstandige inrichting. De belangrijkste argumenten daarvoor zijn:

- De taken binnen de Jeugdwet, met name de inkoop en aansturing van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, verschillen wezenlijk van de publieke gezondheidstaken van de GGD, die gericht zijn op preventie en populatiegerichte zorg. Inbedding van de Jeugdhulpregio binnen de GGD zou leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bestuurlijke aansturing.
- De Jeugdhulpregio vraagt om een governance-structuur waarin gemeenten rechtstreeks en evenwichtig vertegenwoordigd zijn, omdat zij beleidsinhoudelijk verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de Jeugdwet. De GGD-regeling kent vaak een andere mandatering, gericht op uitvoerende publieke gezondheidstaken. Bestuurlijke integratie zou leiden tot verwarring over sturing, mandaten en afwegingskaders.
- De jeugdhulp is een dynamisch en politiek gevoelig domein met forse financiële en maatschappelijke risico's. De schaalgrootte en complexiteit van regionale inkoop- en contractmanagementprocessen vragen om een professionele, zelfstandige organisatie met een duidelijke focus. Inbedding binnen de GGD zou deze scherpste en autonomie ondermijnen.
- Voor een toekomstbestendige jeugdhulporganisatie is het van belang dat deze haar eigen personele en organisatorische ontwikkeling kan doormaken, los van de structuur en cultuur van de GGD. Dit bevordert flexibiliteit, wendbaarheid en de mogelijkheid om in te spelen op landelijke ontwikkelingen, zoals hervormingsagenda's, wijzigende inkoopmodellen en toezichtseisen.
- Een zelfstandige entiteit maakt het mogelijk om begroting, verantwoording, risico's en prestaties duidelijk af te bakenen. Dit is essentieel voor transparantie richting colleges en gemeenteraden. Door een aparte juridische en administratieve structuur is het eenvoudiger om grip te houden op kosten, prestaties en risico's.

1.5 De vorming van een GR waarborgt de invloed en betrokkenheid van het college en de gemeenteraad.

In de praktijk wordt al met elkaar samengewerkt, maar met deze regeling wordt die samenwerking geformaliseerd, efficiënter ingericht en gecombineerd met de wettelijke verplichting. De mate van invloed die gemeenten de afgelopen jaren hadden op de uitvoering van taken in de Jeugdhulpregio blijft behouden. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt bovendien duidelijke waarborgen om

invloed en betrokkenheid van zowel colleges als gemeenteraden te borgen. De informatie- en verantwoordingsplicht is wettelijk vastgelegd en biedt gemeenten de mogelijkheid om actief betrokken te blijven bij de uitvoering. Ook de governance-structuur is helder geregeld, met voldoende “checks-and-balances” die de gemeentelijke belangen beschermen.

1.6 De voorgestelde zienswijze waarborgt het bestuurlijke uitgangspunt dat er geen sprake is van vetorecht van één gemeente

In artikel 8, lid 3 staat beschreven dat er voor een aantal besluiten unanimiteit van de stemmen nodig is. In de praktijk komt dit neer op een vetorecht. Dit staat haaks op het bestuurlijke uitgangspunt dat de deelnemende gemeenten vooraf hebben vastgesteld. Het hanteren van unanimiteit op deze onderdelen kan leiden tot vertraging, stagnatie van besluitvormingsprocessen of zelfs tot onwerkbaar situaties. Met deze zienswijze wordt voorgesteld om dit unanimiteitsvereiste te heroverwegen. Waarbij unanimiteit niet de standaard moet zijn, maar een uitzondering, uitsluitend van toepassing wanneer de aard van het besluit dat rechtvaardigt. Voor overige besluiten kan gekozen worden voor een gewone meerderheid (de helft plus één) of, waar passend, een gekwalificeerde meerderheid (twee derde van de stemmen). Dit is passender bij de ambitie om met de voorgestelde GR effectief en efficiënt te kunnen opereren.

1.7 Democratische legitimatie vereist het betrekken van de gemeenteraad en het versterkt zeggenschap

Artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen verplicht het college om het ontwerp van de regeling toe te zenden aan uw raad, waarbij de raadsleden vervolgens 8 weken de tijd krijgen om na ontvangst van de ontwerpregeling hun zienswijzen over het ontwerp kenbaar te maken. Het verplichte traject van het indienen van zienswijzen op het ontwerp van de regeling draag bij aan de versterking van de democratische legitimatie.

Kanttekeningen

1.1 Het wetsvoorstel ‘Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg’ is nog niet definitief.

Hoewel het wetsvoorstel nog niet formeel is vastgesteld, is de inhoudelijke richting breed gedragen en wordt deze ondersteund door het Rijk, de VNG en diverse koepelorganisaties. Tevens is het wetsvoorstel wel aangenomen door de Tweede Kamer. De beoogde verplichtingen sluiten bovendien aan op reeds ingezette bewegingen in de regio, waaronder de huidige jeugdhulpsamenwerking, naar aanleiding van de knelpunten van het rapport Omarm de complexiteit.

De Staatssecretaris van VWS heeft de Jeugdhulpregio Drenthe beoordeeld in het kader van het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. Onze regio, bestaande uit twaalf gemeenten, is als robuust aangemerkt. Dit betekent dat wij voldoen aan de eisen van het Rijk op het gebied van schaalgrootte, samenwerking en

bestuurlijke kracht. De Staatssecretaris benadrukte dat sterke, formeel vastgelegde samenwerking tussen gemeenten nodig is voor een stabiel jeugdstelsel. Deze erkenning ondersteunt de keuze voor een gezamenlijke organisatievorm, zoals een openbaar lichaam, voor inkoop, contractbeheer en kwaliteitsbewaking.

1.2 Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling kan ertoe leiden dat het college en de gemeenteraad minder directe grip ervaren op (financiële) besluitvorming.

Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling betekent dat besluitvorming over bepaalde taken, in dit geval jeugdhulp, plaatsvindt op regionaal niveau via een gezamenlijk bestuur. Door de gezamenlijke besluitvorming op regionaal niveau verschuift een deel van de financiële regie van de individuele raad naar het algemeen bestuur van de regeling. Dit kan ertoe leiden dat het college en de gemeenteraad minder directe grip ervaren op (financiële) besluitvorming. Besluiten worden op afstand genomen en de lijnen tussen de gemeente(raad) en het regionale bestuur wordt complexer. De afstand tot de uitvoering wordt groter.

Tegelijkertijd biedt de regeling ook de mogelijkheid tot betere financiële sturing op regionaal niveau, met meer schaalvoordelen, gezamenlijke inkoop en eenduidige verantwoording. De raad behoudt haar kaderstellende en controlerende rol via het recht op zienswijzen, het budgetrecht en de verplichte informatievoorziening vanuit het college, dat namens de gemeente vertegenwoordigd is in het algemeen bestuur. De colleges van B&W blijven verantwoordelijk voor het vaststellen van beleid en nadere beleidsregels. De invloed van individuele gemeenten op de koers en inhoud van het jeugdbeleid blijft daarmee onveranderd.

1.3 De financiële gevolgen voor het oprichting van een gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulpregio zijn nog onduidelijk.

De huidige begroting betreft een technische optelsom van bestaande regionale middelen die op dit moment worden ingezet. In de vervolgfase wordt bekeken welke optimalisaties mogelijk zijn, zodat de GR zo doelmatig mogelijk kan functioneren binnen de bestaande financiële kaders. Daarmee wordt beoogd een budget neutrale begroting te realiseren. Er kunnen echter frictiekosten optreden, zoals oprichtingskosten voor de nieuwe GR en dubbele lasten doordat de bestaande taken moeten doorgaan tijdens de opbouwfase van deze nieuwe organisatie. Daarbij is het nog onduidelijk wat de vorming van deze nieuwe GR gaat betekenen voor de bestaande NMD-samenwerking en wat daar de financiële implicaties van zijn.

1.4 Het college van b&w plaatst extra kanttekeningen bij het oprichten van een aparte GR voor jeugdhulp

Het college is van mening dat het invoegen van jeugdhulp binnen de bestaande GR GGD (Samen Drenthe) juist wel gaat leiden tot synergievoordelen:

- Bestuurlijke congruentie: er is meer bestuurlijke afstemming, doorzettingsmacht en daadkracht door de verbinding van preventie, veiligheid en jeugdhulp;

- Meer integrale besluitvorming: Door jeugdhulp te combineren met veiligheid en gezondheidszorg binnen één regeling, ontstaat een integrale aanpak waarbij beleidsterreinen beter op elkaar worden afgestemd. Dit voorkomt versnippering en zorgt ervoor dat jeugdzorg niet losstaat van bredere maatschappelijke vraagstukken, zoals preventie en veiligheid.
- Kostensynergie: Bij één gezamenlijke regeling zouden er mogelijk besparingen zijn door gedeelde administratie en (overhead-)organisatie. Ook brengt een extra GR extra kosten per gemeente (12 keer) met zich mee. De jaarlijkse P&C-cyclus, begrotingswijzigingen, alsmede GR-wijzigingen en beleidsstukken brengen zienswijze- c.q. toestemingsprocedures met zich mee.
- Efficiënter proces van zienswijzen gemeenteraden: Door jeugdhulp onder te brengen in een brede gemeenschappelijke regeling samen met veiligheid en volksgezondheid, kunnen gemeenteraden in samenhang beslissen over verschillende beleidsdomeinen. Dit bevordert integraal beleid en voorkomt dat jeugdzorg losgekoppeld raakt van bredere maatschappelijke vraagstukken. Samenhangende thema's, zoals jeugd, veiligheid en gezondheid, worden in samenhang worden beoordeeld en gefinancierd.
- Tenslotte heeft er geen 'due diligence' plaatsgevonden, in de zin van een grondig onderzoek en analyse terzake van de financiële, organisatorische en maatschappelijke impact van de ene of de andere keuze voor een GR..

Bij bovenstaande kanttekeningen onder 1.7 is op te merken dat dit een minderheidsstandpunt is binnen de Drentse gemeenten. Het college adviseert daarom om geen zienswijze in te dienen. Dit zou hooguit leiden tot een vertraging van het besluitvormingsproces.

Uitvoering

Op basis van de ontvangen zienswijzen zal het college naar eigen oordeel de gemeenschappelijke regeling aanpassen (het initiatief tot wijziging ligt bij de colleges). Hierna wordt het definitieve ontwerp aan de raad voorgelegd. Tot slot wordt de raad gevraagd om formeel toestemming te verlenen voor de oprichting van de gemeenschappelijke regeling. De raad kan alleen toestemming onthouden als de regeling in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Communicatie

De communicatie richting de jeugdhulpaanbieders wordt gezamenlijk opgepakt via de betrokken inkooporganisaties.

De Adviesraad Sociaal domein heeft geen formele adviesrol, omdat het hier gaat om bedrijfsvoering. Wel worden ze geïnformeerd over deze ontwikkeling en het proces. Het staat ze altijd vrij om ongevraagd advies in te dienen. Na de zomer zal ook de Drentse regiovisie (die de inhoudelijke basis zal vormen voor de inkoop die vanaf 2028 via de Jeugdhulpregio Drenthe zal worden uitgevoerd) worden voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. Hier zal de Adviesraad Sociaal Domein wel een formele adviesrol in hebben.

Financiën

Vooruitlopend op de definitieve inrichting van de GR Jeugdhulpregio Drenthe is een conceptbegroting opgesteld, gebaseerd op een inventarisatie van de huidige uitgaven van de drie bestaande inkooporganisaties. De totale begroting voor 2026 bedraagt circa € 6,55 miljoen, waarvan het grootste deel bestaat uit structurele organisatiekosten (zoals personeelslasten, bedrijfsvoering en centrale ondersteuning) en een kleiner deel uit incidentele en projectgebonden middelen. Deze begroting betreft een technische optelsom van bestaande regionale middelen die op dit moment reeds worden ingezet. Er is nog géén rekening gehouden met mogelijke efficiencywinst die kan ontstaan door het samenbrengen van taken, harmonisatie van werkwijzen of gezamenlijke bedrijfsvoering. In de vervolgfase wordt bekeken welke optimalisaties mogelijk zijn, zodat de GR zo doelmatig mogelijk kan functioneren binnen de bestaande financiële kaders. De gemeentelijke bijdragen zijn verdeeld conform de huidige verdeelsleutel binnen de regio, waardoor er geen directe herverdeling van lasten optreedt. De voorlopige bijdrage per gemeente is opgenomen ter indicatie, met de kanttekening dat nadere bijstelling mogelijk is op basis van definitieve keuzes over de inrichting, formatie en dienstverlening van de GR. Met dit inzicht kunnen gemeenten tijdig anticiperen op de mogelijke financiële gevolgen en tegelijkertijd blijven sturen op een effectieve en gezamenlijke aanpak van jeugdhulp in Drenthe.

Totaalbegroting OL		
Soort		2026
Totaal OL-kosten		€ 4.331.117
Totaal Projecten/ incidentele middelen		€ 2.214.027
TOTAAL		€ 6.545.144.

Verdeelsleutel	%	
deelnemende gemeente	verdeelsleutel	2026
Aa en Hunze	4,3%	€ 281.971
Assen	18,3%	€ 1.198.221
Borger Odoorn	4,9%	€ 320.092
Coevorden	6,3%	€ 415.225
De Wolden	2,9%	€ 191.681
Emmen	24,7%	€ 1.616.795
Hoogeveen	13,1%	€ 855.161
Meppel	6,9%	€ 449.790
Midden-Drenthe	5,7%	€ 374.829
Noordenveld	4,7%	€ 310.652
Tynaarlo	5,0%	€ 329.643

Westerveld	3,1%	€ 201.083
Totaal	100,0%	€ 6.545.144

Inkooporganisatie	Uitgaven 2025	Inkomsten JENN 2025
Inkooporganisatie PMT	€ 665.100, -	
Inkooporganisatie NMD	€ 2.302.601	
Inkooporganisatie JHRD	€ 3.423.718	€ 2.310.739
Totaal	€ 6.391.419	

Planning

Om voor de gemeenteraadsverkiezing toestemming te hebben van de gemeenteraden, is de volgende planning opgesteld.

Stap	Datum	Opmerkingen
Besluitvorming Ontwerpregeling GR-tekst, conceptbegroting en raadsvoorstel	23 juni	
Collegebesluitvorming	1 juli met uitloop naar 8 juli	
Raadsvergadering voor zienswijze procedure	September	Per gemeente verschillend
Deadline voor aanleveren zienswijze	30 september 2025	De raad moet binnen 8 weken na ontvangen van de stukken een zienswijze indienen
Verwerken van zienswijze	Oktober 2025	Inclusief ABO en collegebesluitvorming
Raadsvergadering voor toestemmingsprocedure	November/december 2025	Per gemeente verschillend
Deadline voor verkrijgen toestemming	28 februari 2026	

Bijlagen

1. Concept GR tekst JHRD
2. Memo "Eerste doorkijk financiële contouren GR Jeugdhulpregio Drenthe"
3. Raadsbesluit
4. Zienswijze gemeente Meppel oprichting GR JHRD

Burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

A.J. Kastelein

A. Maathuis