

Besluitvorming Raad

Onderwerp Raadsvoorstel oprichting gemeenschappelijke regeling Jeugdhulpregio Drenthe

Openbaarheid Openbaar
Zaaknummer 2025-012818
Datum voorstel 19 augustus 2025
Portefeuillehouder J.T. Boonstra

Beslispunten

De zienswijze op de ontwerpregeling van de GR Jeugdhulpregio Drenthe te geven, conform bijgevoegde conceptbrief.

Kosten, baten en dekking

Vooruitlopend op de definitieve inrichting van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Jeugdhulpregio Drenthe is een conceptbegroting opgesteld, gebaseerd op de huidige uitgaven van de drie bestaande inkooporganisaties in de regio Drenthe. De totale begroting voor 2026 bedraagt circa € 6,5 miljoen. Het grootste deel hiervan bestaat uit structurele organisatiekosten en een kleiner deel uit incidentele en projectgebonden middelen.

In de vervolgfase wordt bekeken welke optimalisaties mogelijk zijn, zodat de GR zo efficiënt en effectief mogelijk kan functioneren binnen de bestaande financiële kaders.

De gemeentelijke bijdragen zijn verdeeld conform de huidige verdeelsleutel binnen de regio. De voorlopige bijdrage per gemeente is opgenomen ter indicatie. Bijstelling is mogelijk op basis van definitieve keuzes over de inrichting, formatie en dienstverlening van de GR.

Totaalbegroting GR Jeugdhulp	2026
Totaal OL-kosten	€ 4.331.117
Totaal Projecten/ incidentele middelen	€ 2.214.027
TOTAAL	€ 6.545.144

Deelnemende gemeente verdeelsleutel 2026	percentage	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	€ 2.310.739

PMT = Team Prestatiemanagement Jeugdhulpregio Zuid-Drenthe; NMD = Noord- en Midden-Drenthe; JHRD = Jeugdhulpregio Drenthe; JENN = Jeugd expertisenetwerk Noord-Nederland

Onderstaande tabel geeft een beeld van de huidige kosten in relatie tot de genoemde conceptbegroting van de GR. De uiteindelijke totale kosten zullen pas in beeld zijn zodra de taken van de GR volledig zijn vastgesteld.

Kosten	2025 zonder GR	2026 met GR
JHRD	€ 59.484,00	€ 0,00
PMT	€ 17.698,10	€ 0,00
Contractmanager Sociaal Domein – Jeugd	€ 85.000,00	€ 0,00
GR	€ 0,00	€ 201.083,00
Totaal	€ 162.182,10	€ 201.083,00

Op basis van dit overzicht worden de kosten na oprichting van de GR naar verwachting circa € 39.000 hoger. Bovenstaande bedragen zijn een inschatting, op basis van de huidige kosten.

De Contractmanager Sociaal Domein is werkzaam binnen het PMT. Afhankelijk van het takenpakket van de GR, zal deze functie al dan niet opgenomen worden in de GR. Dat is nu nog onduidelijk. De omvang van het takenpakket van de GR, heeft invloed op het kostenniveau.

Inleiding

De colleges van B&W van de twaalf Drentse gemeenten zijn van plan de samenwerking voor jeugd voort te zetten via een gemeenschappelijke regeling, door het instellen van een Openbaar Lichaam (hierna GR c.q. OL).

De GR wordt opgericht naar aanleiding van het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg'. Hierin worden gemeenten verplicht een GR in te stellen of aan te wijzen voor de inkoop van specialistische jeugdhulp. Het betreft een collegeregelings, dus het college stelt de GR Jeugdhulpregio Drenthe formeel vast.

De gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel en Westerveld binnen inkoopregio Zuid-Drenthe (via het Prestatiemanagementteam, PMT) en de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo (binnen inkoopregio NMD (Noord- en Midden-Drenthe)) werken sinds 2015 samen voor de uitvoering van de jeugdwet. Daarnaast werken we samen binnen de gehele regio Drenthe op een aantal (boven)regionale dossiers, zoals de regionale inkoopagenda. Via een GR wordt per 1 januari 2027 een steviger fundament onder deze samenwerking gelegd. Hierin nemen gemeenten verplicht een aantal basistaken af en nemen zij vrijwillig - naar behoefte - een aantal additionele taken af.

Beoogd effect

Met het bestendigen van de samenwerking in een GR 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. De GR biedt als zelfstandige rechtspersoon met eigen bestuursorganen de mogelijkheid om rollen, taken en verantwoordelijkheden formeel en juridisch te borgen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het knelpunt in de samenwerking van onduidelijkheid in governance en structuur, zoals gesignaleerd in het onderzoeksrapport 'Omarm de complexiteit', waarbij er sprake was van:

1. *Fragmentatie van samenwerking*: verschillen in visie en beleid tussen gemeenten en het ontbreken van een uniforme aanpak en gezamenlijke sturing.
2. *Beperkte wendbaarheid en flexibiliteit*: onvoldoende flexibiliteit om in te spelen op veranderende zorgbehoeften en landelijke ontwikkelingen;
3. *Onvoldoende structurele afstemming met partners*: onvoldoende betrokkenheid van zorgaanbieders, onderwijs en welzijnsorganisaties bij beleidsvorming en uitvoering.

De GR biedt een stevig bestuurlijk kader waarin gemeenten gezamenlijk besluiten kunnen nemen en hun rol helder kunnen positioneren ten opzichte van de GR, de inkoopregio's en de aanbieders.

Bestuurlijke uitgangspunten

Deelnemende bestuurders hebben bij meerderheid onderstaande uitgangspunten vastgesteld die als leidraad hebben gediend bij het maken van keuzes voor de inrichting van de gemeenschappelijke regeling:

1. Doel van de samenwerking is het samen zorgdragen voor een sluitend en toekomstbestendig Drents jeugdzorglandschap.
2. We werken toe naar een gemeenschappelijke regeling en richten onze samenwerking minimaal in op de wettelijke verplichting van de vorming van een jeugdhulpregio.
3. Vanuit de verplichting dat elke jeugdregio in alle vormen van hulp voldoende robuust en volledig toegerust moet zijn, is de schaal van de provincie Drenthe groot genoeg.
4. We vormen in elk geval een aparte GR voor de jeugdhulptaken en zorgen dat dit besluitvormingsproces is afgerond voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2026. Als er duidelijke voordelen zijn van een brede GGD-GR dan houden we ruimte om daarbij aan te sluiten.
5. In onze samenwerking gaan we uit van gelijkwaardigheid in al onze beslissingen. Dit betekent dat we uitgaan van de systematiek one man, one vote. Dit betekent ook dat er geen sprake is van een vetorecht van één of meerdere gemeenten en dat we met z'n allen overal bij betrokken worden.
6. We vinden het belangrijk dat de uitvoering van de taken in onze samenwerking zo efficiënt en effectief als mogelijk ingeregeld wordt. Ook als dit betekent dat we een deel van de verantwoordelijkheden beleggen bij één gemeente.
7. Beleidsmatige afstemming is ook een onderdeel van de samenwerking in de Jeugdhulpregio Drenthe.

Argumenten

1. Het college stemt in met het voornemen tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling Jeugdhulpregio Drenthe, volgens de conceptregeling zoals opgenomen in bijlage 1.

1.1. De verplichting om een gemeenschappelijke regeling op te richten volgt uit het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg'.

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

1.2. De vorm OL sluit het best aan bij de bestuurlijke uitgangspunten om een sluitend, robuust en toekomstbestendige organisatie op te richten.

De GR in de vorm van een OL biedt het meest complete en stabiele juridische kader om de gewenste taken gezamenlijk en duurzaam uit te voeren. Deze rechtsvorm:

- Waarborgt bestuurlijke gelijkwaardigheid doordat alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn in het algemeen bestuur en invloed hebben op de besluitvorming.
- Het OL kan zelfstandig contracten aangaan, personeel aannemen, en deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.
- Doordat het OL 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 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 OL daarmee de meest passende vorm voor een stevige, professionele en toekomstgerichte samenwerkingsstructuur.

1.3. De Jeugdhulpregio dient als zelfstandige organisatie te worden ingericht, en niet als onderdeel van de bestaande GGD-regeling.

Hoewel de GGD een logische partner is binnen het sociaal domein, is het functioneel, bestuurlijk en organisatorisch niet passend 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 kan 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.

2.1. De raad is bevoegd een zienswijze in te dienen

Conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zenden de colleges van B&W het ontwerp van de regeling toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen bij de colleges van B&W van hun gemeente binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Nadat de raden hun wensen en bedenkingen via de zienswijzen hebben gegeven, gaan de colleges - pas na verkregen toestemming van de gemeenteraden - over tot het treffen van de regeling.

Kanttekeningen

1. Het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' is nog niet definitief.

1.1. Hoewel het wetsvoorstel nog niet definitief is, sluit het aan bij bestaande regionale ontwikkelingen en wordt het breed gedragen.

Via het wetsvoorstel is de inhoudelijke richting breed gedragen en wordt deze ondersteund door het Rijk, de VNG en diverse koepelorganisaties. Het voorstel is wel aangenomen door de Tweede Kamer. De beoogde verplichtingen sluiten bovendien aan op reeds ingezette bewegingen in de regio, waaronder de huidige jeugdhulpsamenwerking.

De Staatssecretaris van VWS heeft Jeugdhulpregio Drenthe, bestaande uit twaalf samenwerkende gemeenten, als robuust aangemerkt. Het wetsvoorstel geeft in de Memorie van Toelichting aan dat gemeenten verplicht zijn om op regionaal niveau een GR in te stellen of aan te wijzen. Het aanwijzen houdt in dat een bestaande GR kan worden aangewezen voor de uitvoering van jeugdhulp.

Het feit dat het nog een wetsvoorstel is op het moment van besluitvorming brengt een mate van onzekerheid met zich mee over de juridische basis van de GR. Deze onzekerheid kan effect hebben op de soliditeit van de te nemen bestuurlijke en organisatorische beslissingen. Met andere woorden: als het wetsvoorstel vertraagt, wijzigt of geen kracht van wet krijgt, welke gevolgen heeft dit dan.

1.2 Het college 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 Samen Drenthe (voorheen GGD) 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 (w.o. Veilig Thuis) 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. toestemmingsprocedures 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.
- Er heeft geen grondig passend onderzoek (due diligence) en analyse plaatsgevonden, terzake van de financiële, organisatorische (waaronder personele en gegevensbescherming) en maatschappelijke impact van de keuze voor een afzonderlijke GR, afgewogen tegen het onderbrengen in een bestaande GR¹.
- De afzonderlijk op te richten GR is een 'lege huls'. Behalve de bijgevoegde begroting - op basis van de huidige financiële inbreng van gemeenten – is er geen inzicht in de aard en omvang van de organisatie van de GR (waaronder het zogenaamde 'functiegebouw'). Ook is niet duidelijk of de verdeling tussen gemeenten zal wijzigen. Hier zou het bedrijfsplan inzicht kunnen geven, maar het besluit is dan al genomen. Via Samen Drenthe wordt aangesloten bij een bestaande organisatie.

Bij bovenstaande kanttekeningen is onder 1.2 op te merken dat dit een minderheidsstandpunt is binnen de Drentse gemeenten.

2. Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling kan in beeldvorming leiden tot minder 'invloed.

Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling betekent dat besluitvorming over bepaalde taken, in dit geval jeugdhulp, plaatsvindt op regionaal niveau via een gezamenlijk bestuur. Hoewel formeel de invloed van gemeenteraden geborgd is via het recht op zienswijzen, het budgetrecht en de informatieplicht van het college, kan in de praktijk of beeldvorming het gevoel ontstaan dat de gemeenteraad minder directe invloed heeft.

2.1. Bevoegdheden blijven lokaal: beleid en sturing bij gemeenten

De colleges van B&W blijven verantwoordelijk voor het vaststellen van beleid en nadere beleidsregels, terwijl de gemeenteraad haar kaderstellende, verordenende en controlerende taken volledig behoudt. De invloed van individuele gemeenten op de koers en inhoud van het jeugdbeleid blijft daarmee onveranderd.

Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat, indien de voorgestelde GR zich nadrukkelijk beperkt tot uitvoeringstaken en de beleidsbepalende bevoegdheden volledig bij de afzonderlijke gemeenten blijven, een bedrijfsvoeringsorganisatie meer voor de hand ligt dan een openbaar lichaam, zeker als hiervoor een afzonderlijke GR wordt opgericht.

Voor wat betreft de tekst van de concept-regeling is de verhouding tussen artikel 7 en artikel 10 (bevoegdheden) niet duidelijk. Daarnaast wordt geadviseerd de term ‘ingrijpende’ besluiten, nader te duiden met besluiten van financieel belang, politiek gevoelige besluiten (voor zover van toepassing) en beleidsmatige keuzes.

2.2. Formalisering van bestaande praktijk, verandering naar formele invloed.

Er wordt al samengewerkt. Met deze regeling wordt die samenwerking geformaliseerd. De invloed van de gemeenteraden verandert door de instrumenten en waarborgen die de Wgr biedt, onder meer via de zienswijzeprocedure bij de begrotingen.

Juridische aspecten/juridische grondslag voorstel

De voorgestelde samenwerking wordt juridisch vormgegeven in een openbaar lichaam conform de Wgr (artikel 8, lid 1, sub a van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)). Het openbaar lichaam wordt belast met de uitvoering van gezamenlijke taken op het gebied van onder andere inkoop en contractmanagement jeugdhulp voor de deelnemende gemeenten.

De GR beperkt zich nadrukkelijk tot uitvoeringstaken en laat de beleidsbepalende bevoegdheden volledig bij de afzonderlijke colleges en gemeenteraden. De regeling is zo ingericht dat deze voldoet aan de eisen die de Wgr stelt, waaronder bepalingen over bestuurssamenstelling, informatievoorziening, verantwoording en controle.

Nadat de raden hun wensen en bedenkingen via de zienswijzen hebben gegeven, gaan de colleges – pas na verkregen toestemming van de gemeenteraden - over tot het treffen van de regeling. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Personele aspecten

De oprichting van de GR heeft personele consequenties, aangezien de uitvoeringstaken voor inkoop en contractmanagement en beleidsmatige afstemming van jeugdhulp worden gebundeld in één organisatie. De exacte invulling van de formatie, functies, arbeidsvoorwaarden en mogelijke personele overgangen zal worden uitgewerkt in het nog op te stellen bedrijfsplan.

In het bedrijfsplan wordt onder andere aandacht besteed aan:

- De benodigde formatieomvang, inclusief vaste bezetting en flexibele schil;
- De borging van continuïteit van kennis en expertise;
- De rechtspositie van eventueel over te dragen personeel;
- Het proces voor werving, selectie en inrichting van de organisatie;
- De rol van medezeggenschap en betrokkenheid van vakorganisaties indien van toepassing.

Bij de verdere uitwerking wordt aangesloten bij relevante arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving, waaronder de Wet overgang van onderneming indien sprake is van personele overname. Totdat het bedrijfsplan is vastgesteld, worden er geen onomkeerbare personele besluiten genomen.

Het takenpakket van de GR heeft invloed op de kosten. De uiteindelijke totale kosten zullen pas in beeld zijn zodra de taken van de GR volledig zijn vastgesteld.

Communicatie

Nadat de raad eventuele zienswijzen heeft ingediend, worden deze door het college beoordeeld en wordt de definitieve regelingstekst opgesteld. Het college neemt daarop een voorlopig besluit omtrent de gemeenschappelijke regeling en vraagt vervolgens toestemming aan de gemeenteraad voor het definitief aangaan van de regeling.

Nadat het college toestemming van de raad heeft verkregen, kan het college definitief besluiten tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling. Dit besluit moet bekend worden gemaakt in het Gemeenteblad.

De gemeenschappelijke regeling treedt pas in werking nadat de laatste bekendmaking heeft plaatsgevonden. Om de regeling per 1 januari 2027 in werking te laten treden is de uiterste publicatiedatum 31 december 2026.

Inwonersparticipatie

De inwonersparticipatie is niet van toepassing

Evaluatie

In de GR-tekst is opgenomen dat het algemeen bestuur bevoegd is om evaluaties in te stellen met betrekking tot de GR.

Bijdrage aan Global Goals (SDG)



Goede gezondheid en welzijn



Partnerschappen om de doelen te bereiken

Bijlage(n)

1. Conceptvoorstel gemeenschappelijke regeling JHRD
2. Conceptbrief zienswijze oprichting gemeenschappelijke regeling Jeugdhulpregio Drenthe

RAADSBESLUIT

Onderwerp	voorstel oprichting GR Jeugdhulpregio Drenthe
Openbaarheid	Openbaar
Zaaknummer	2025-012818
Datum voorstel college	7 juli 2025

**De raad van de gemeente Westerveld,
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders,**

BESLUIT

De zienswijze op de ontwerpregeling van de GR Jeugdhulpregio Drenthe te geven, conform
bijgevoegde conceptbrief

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering.
Datum:

Namens de gemeenteraad van Westerveld,

Griffier
R. Weernekens

Voorzitter
J. Spoelstra