rijnconsult | organisatieadvies

MGR sociaal domein centraal Gelderland

PROOF adviseurs

Bestuurskrachtonderzoek MGR SD CG

Eindrapportage

Naomi Bertolino | Jeroen Bronswijk | Diederik Hommes | Maarten Waleboer

Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Centraal Gelderland
26-6-2025

Inhoud

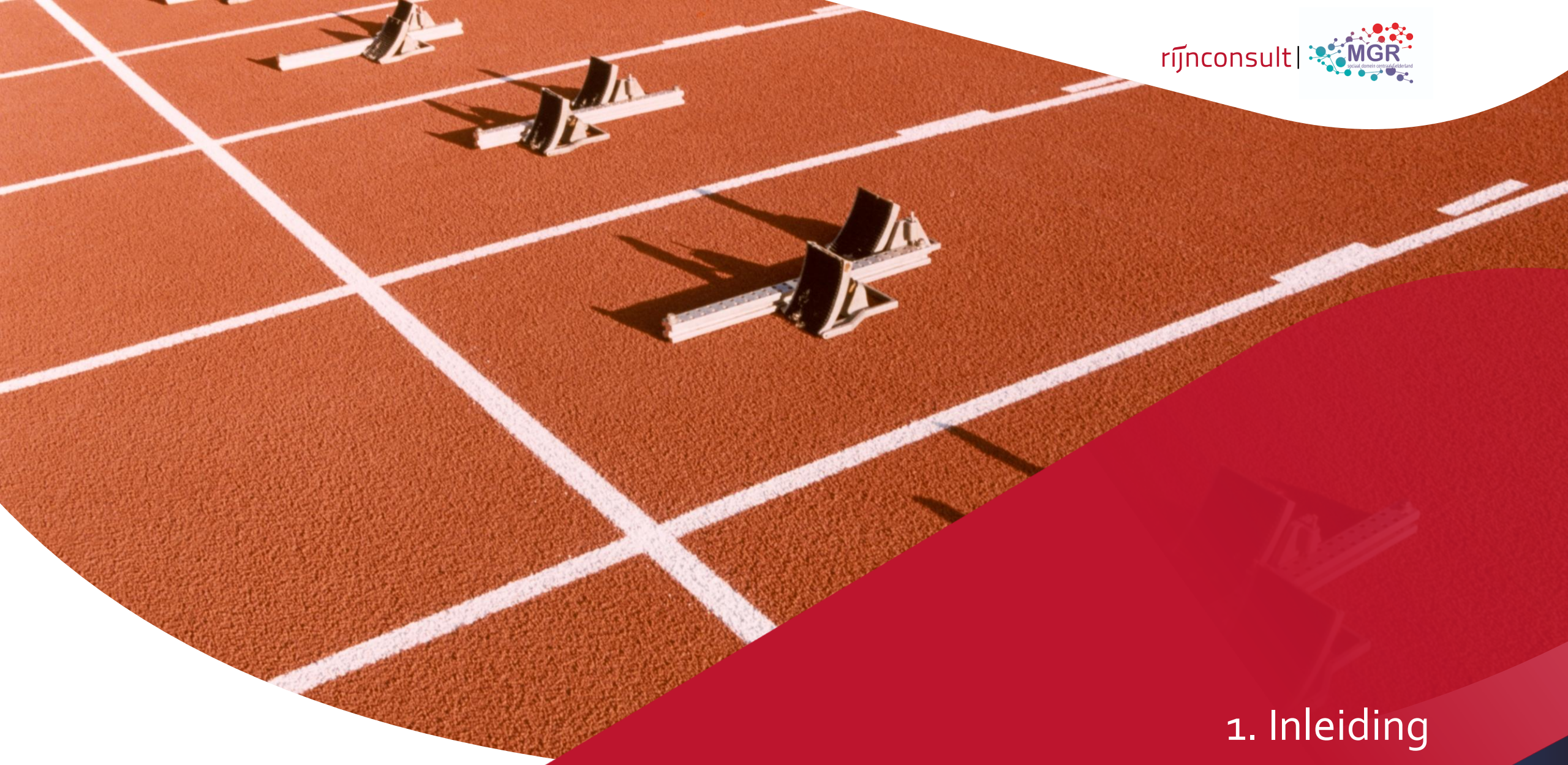
1. **Inleiding**
   1. Aanleiding
   2. Vraagstelling
   3. Normenkader
   4. Aanpak

2. **Evaluatie**
   1. Huidige situatie
   2. Bevindingen aan de hand van het normenkader
   3. Conclusie: belangrijkste bevindingen

3. **Advies toekomstperspectief**
   1. Inleiding
   2. Ontwikkelingen
   3. Toekomstige taken
   4. Governance

4. **Aanbevelingen**

5. **Bijlagen**



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein centraal Gelderland ('de MGR') is 7 jaar geleden opgericht. Destijds begonnen met een klein team (ca. 12 medewerkers), inmiddels doorgegroeid naar een stevige organisatie van circa 100 medewerkers. Ook zijn er gedurende de jaren verschillende taken bijgekomen. Deze groei van de organisatie, de complexiteit van de taakvelden en de toekomstige ontwikkelingen binnen het sociaal domein brengen nieuwe uitdagingen voor de inrichting van de governance en bestuurbaarheid met zich mee.

De vraag is nu ontstaan hoe de komende 7 jaar eruit komen te zien en hoe de MGR toekomstbestendig hierop georganiseerd kan worden. De lokale vertegenwoordiging wordt op dit moment erg gewaardeerd, evenals het draagvlak voor MGR en tevredenheid over de uitvoering. Door de gekozen inrichting zijn wendbaarheid en integraliteit wel belangrijke aandachtspunten. Het algemeen bestuur van de MGR wil een bestuurskrachtonderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen, mogelijke handelingsperspectieven om hiermee om te gaan en de organisatie toekomstbestendig te houden.

1.2. Vraagstelling

Doel onderzoek

Met dit bestuurskrachtonderzoek beoogt de MGR de volgende doelstelling te bereiken:

'Om het als een ontwikkelinstrument te gebruiken en de organisatie toekomstbestendig te maken/houden in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen.'

Hoofdvraag

Dit bestuurskrachtonderzoek zal antwoord geven op de hoofdvraag:

'Hoe functioneert de governance van de MGR SDCG en welke maatregelen kunnen worden genomen om de governance toekomstbestendig te houden?'

1.2. Vraagstelling: deelaspecten

Aan de voorkant is gevraagd rekening te houden met de onderstaande deelaspecten:

1. **Bestuurlijke aspecten**

a. Hoe is de huidige inrichting van de regeling en governance ontstaan?

b. Hoe draagt de regeling bij aan het organiseren van regionale bestuurskracht ter uitvoering van taken in het sociaal domein?

c. Hoe draagt de regeling bij aan het behalen van strategische doelstelling van de deelnemende gemeenten?

d. Hoe functioneert de governance en is er sprake van evenwichtige besluitvorming?

e. Hoe wordt er invulling gegeven aan effectief opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?

f. Hoe wordt er invulling gegeven aan het eigenaarschap van de organisatie?

2. **Toekomstperspectief**

a. Welke ontwikkelingen voorzien we voor de MGR SDCG voor de middellange termijn?

b. Welke invloed hebben deze ontwikkelingen op de organisatie en governance van de regeling?

c. Wat zijn de vereisten voor een toekomstbestendig organisatie en governance van de regeling?

d. Wat zijn de gevolgen van toetreding/uittreding van gemeenten in de regeling/modules?

e. Wat zijn de gevolgen van inkrimping/uitbreiding van taken/modules?

f. Welke aanbevelingen zijn er om de organisatie en governance toekomstbestendig te houden?

1.3. Normenkader

Voor dit onderzoek is een normenkader opgesteld. Het normenkader dient als leidraad om de verschillende deelaspecten gestructureerd te kunnen beantwoorden.

Bestuurlijke aspecten	Normen
A. Hoe is de huidige inrichting van de regeling en governance ontstaan?	• De regeling voldoet aan de geldende wet- en regelgeving, met een duidelijke structuur die de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokken partijen vastlegt. • De governance-structuur zorgt voor gedragen en kwalitatief goede besluitvorming.
B. Hoe draagt de regeling bij aan het organiseren van regionale bestuurskracht ter uitvoering van taken in het sociaal domein?	• De regeling draagt bij aan samenwerking tussen de deelnemende gemeenten, met meetbare resultaten in deze samenwerking. • De regeling functioneert efficiënt en effectief als platform voor de regionale beleids- en besluitvorming binnen het sociaal domein.
C. Hoe draagt de regeling bij aan het behalen van strategische doelstelling van de deelnemende gemeenten?	• De regeling draagt zichtbaar en meetbaar bij aan het behalen van de strategische doelstellingen van de deelnemende gemeenten. • Strategische doelstellingen van de deelnemende gemeenten hebben een duidelijke positie in de uitvoering van de regeling.
D. Hoe functioneert de governance en is er sprake van evenwichtige besluitvorming?	• De governance-structuur functioneert doeltreffend, stimuleert samenwerking en biedt ruimte aan de verschillende belangen. • De besluitvorming binnen RPO, bestuurscommissie en AB evenwichtig, logisch en transparant.
E. Hoe wordt er invulling gegeven aan effectief opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?	• De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer zijn duidelijk gedefinieerd en worden nageleefd. • Er is een systematiek voor leren en evalueren in de rollen van beide partijen.
F. Hoe wordt er invulling gegeven aan het eigenaarschap van de organisatie?	• Het eigenaarschap van de organisatie is duidelijk geregeld en wordt in de praktijk nageleefd. • De verschillende eigenaarsrollen worden ingevuld (continuïteit, kaderstelling, visie & strategie, richting).

1.4. Aanpak

Januari '25

1. Opstarten

Activiteiten

- Startgesprek
- Documentenstudie
- Verkennende interviews
- Opleveren normenkader en projectaanpak
- Toetsen en vaststellen normenkader en projectaanpak met opdrachtgever

Februari '25 – maart '25

2.Onderzoek

Activiteiten

- 11 groepsinterviews , 1 per deelnemende gemeente met bestuurlijke en ambtelijke afvaardiging van de advies- en bestuurscommissies en AB, focus op bestuurlijke aspecten van uit het onderzoek.
- Een aantal (groeps-)interviews met de interne organisatie en DB.
- Analyse bevindingen en toetsen aan normenkader
- Opleveren rapportage aangaande de huidige situatie

April '25 – mei '25

3.Toekomst-verkenning

Activiteiten

- Bepalen toekomstige thema's voor MGR SDCG op basis van rapportage
- Een aantal ontwikkelateliers met de deelnemende gemeenten aan de hand van toekomstige thema's
- Verwerken opbrengsten in toekomstperspectief op ontwikkelingen, organisatie en governance.

Mei'25 - juni'25

4.Opleveren

Activiteiten

- Vertaling toekomstperspectief naar gevolgen voor organisatie, governance van de regeling
- Opleveren conceptrapportage
- Bespreken conceptrapportage met opdrachtgever
- Opleveren definitieve rapportage
- Presentatie aan DB, AB en organisatie

2. Evaluatie

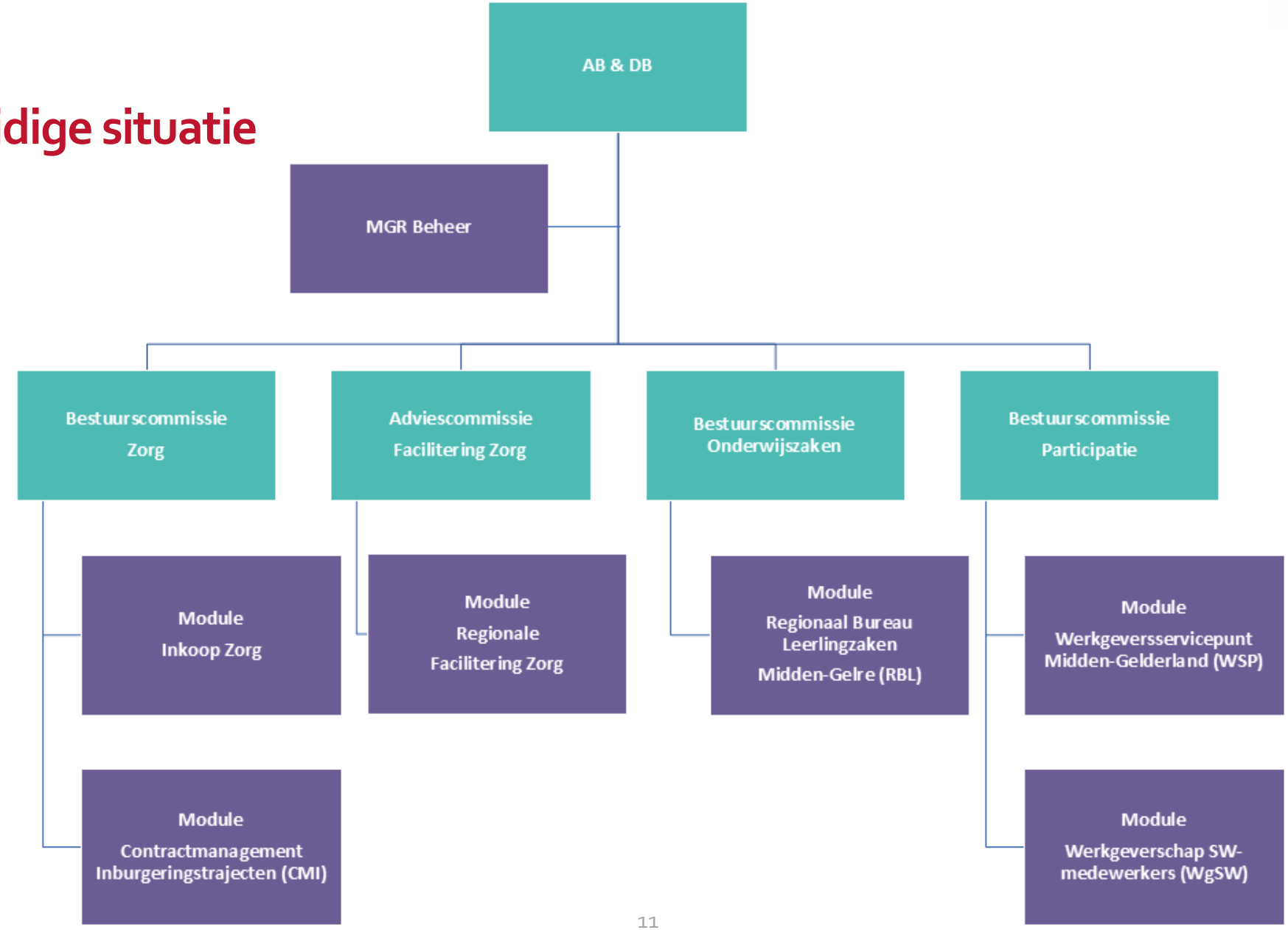
2.1. Huidige situatie

De MGR is een samenwerkingsverband waar 11 gemeenten met elkaar samenwerken op het gebied van het sociaal domein. Momenteel bestaat de MGR uit zes verschillende samenwerkingsmodules. Gemeenten kunnen als deelnemer van de MGR zelf bepalen in welk programma en welke module zij participeren. Vervolgens geven de deelnemende gemeenten gezamenlijk sturing aan de beoogde resultaten van de verschillende modules.

De MGR wordt bestuurd door een algemeen bestuur, bestaande uit de wethouders financiën van de deelnemende gemeenten. Het AB vervult de eigenaarsrol en heeft uit haar midden een dagelijks bestuur gekozen. Het DB is verantwoordelijk voor de voorbereiding van besluitvorming en vertegenwoordigt de MGR ten aanzien van de taken die bij de MGR zijn ondergebracht.

Binnen de MGR bestaan voor de programma's Zorg, Onderwijs en Participatie drie verschillende bestuurscommissies. De bestuurscommissies bestaan uit de inhoudelijk portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten. De bestuurscommissies zijn adviserend aan de besluitvorming van het algemeen bestuur. Naast de bestuurscommissies bestaat er een adviescommissie Facilitering Zorg. De MGR beschikt verder over een kleine beheerorganisatie. De afspraken tussen de gemeenten en de MGR worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

2.1. Huidige situatie



2.2. Bevindingen aan de hand van het normenkader

A. Hoe is de huidige inrichting van de regeling en governance ontstaan?

- Mede door de decentralisatie van taken in het sociaal domein was het voor gemeenten wenselijk of noodzakelijk om op regionaal niveau samen te werken. Om deze reden is in 2017 een samenwerkingsverband opgezet tussen 11 gemeenten: de MGR.
- Om te voldoen aan de behoefte aan beleidsvrijheid van gemeenten, is bewust gekozen voor het uitvoerende, beleidsarme en modulaire karakter van de MGR.
- Uit de bevindingen van de documentstudie blijkt dat de MGR formeel voldoet aan de wet- en regelgeving.
- De huidige governance (met name (Inkoop) Zorg) wordt door vrijwel alle gemeenten als complex en onnavolgbaar ervaren. Bestuurders geven aan veel tijd kwijt zijn aan overleggen (AB/DB/BC/RPO) zonder dat altijd duidelijk is wat precies hun rol is.
- Er bestaat onduidelijkheid over de invulling van de RPO's en BC's. Formeel is bekend dat RPO's gaan over de wat-vraag en BC's over de hoe-vraag. In de praktijk is voor gemeenten echter niet altijd duidelijk welke bespreekpunten op welke agenda thuishoren.
- RPO's worden als inhoudelijk overlegorgaan gezien (platformfunctie), de overgang naar het BC (meestal direct erachteraan op dezelfde dag) wordt door gemeenten als gekunsteld ervaren ('gaan we hetzelfde overleg opnieuw doen?').
- Uit de interviews blijkt dat de plek en positie van de adviescommissie als diffuus wordt ervaren. In de praktijk is onduidelijk wat de rol van de leden van de adviescommissie zijn en waar en wanneer stukken geagendeerd worden.
- In het besluit staat vermeld dat de secretaris van de BC tevens leiding geeft aan beheerbureau (art. 6). De rol van secretaris van BC Zorg is in de praktijk echter anders dan geformuleerd in het instellingsbesluit Zorg.

2.2. Bevindingen aan de hand van het normenkader

B. Hoe draagt de regeling bij aan het organiseren van regionale bestuurskracht ter uitvoering van taken in het sociaal domein?

- Gemeenten zijn positief over het huidige functioneren en de kwaliteit van de uitvoering van de bestaande taken van de MGR.
- De organisatie werkt efficiënt en 'lean en mean'. Er wordt veel uitgevoerd tegen relatieve lage kosten en met een beperkte omvang van de organisatie.
- Het innoverend vermogen van de MGR wordt door verschillende gemeenten als beperkt ervaren. Andere vormen van inkoop, of het spelen van een strategisch ondersteunende rol op landelijke en regionale ontwikkelingen en trends wordt door de MGR, volgens de gemeenten, in beperkte mate opgepakt. MGR geeft aan dat de opdrachtgevende rol vanuit gemeenten richting MGR onvoldoende helder is.
- Gemeenten geven aan dat er op inhoudelijk vlak onvoldoende wordt samengewerkt tussen de modules. Een gebrek aan integraliteit leidt volgens de gemeenten tot onvoldoende slagkracht van de MGR. Ook regiosecretarissen stellen dat er sprake is van onvoldoende samenhang. De MGR geeft aan dat programmaplannen niet gezamenlijk tot stand komen en dat gemeenten eerder geen feedback hebben gegeven over de integraliteit ervan.
- RAO's zijn qua personeel bezetting niet stevig genoeg ingericht, wat ertoe leidt dat veel technische stukken (operationeel/tactisch) op de bestuurlijke tafel (RPO/BC) terechtkomen.

2.2. Bevindingen aan de hand van het normenkader

C. Hoe draagt de regeling bij aan het behalen van strategische doelstelling van de deelnemende gemeenten?

- Oorspronkelijk is de MGR als een beleidsarme organisatie ingericht. Door de tijd heen is de behoefte van de gemeenten aan advies op strategisch en beleidsinhoudelijk niveau toegenomen. De ervaring van de gemeenten is dat de MGR het concept 'beleidsarm' op een te starre manier interpreteert en hier te stevig aan vasthoudt. Anderzijds ziet MGR weinig 'extra' mogelijkheden binnen de huidige opdracht vanuit de gemeente.
- Binnen Onderwijs en WSP wordt door de MGR goed meegedacht op strategische ontwikkelingen. Echter geven gemeenten aan, met name bij Inkoop Zorg, een proactieve rol op strategische en beleidsrijke vragen te missen in de ondersteuning en advisering over taken die breder gaan dan de beleidsarme, uitvoerende taak van de MGR. De reden dat deze behoefte vooral bij Inkoop Zorg bestaat, is dat binnen zorg op beleidsmatig niveau meer ontwikkelingen spelen.
- Bij complexe casuïstiek vindt er veel afstemming plaats tussen gemeenten, aanbieders en andere partijen. Als er inhoudelijk een oplossingsrichting is bedacht, maar er juridische en financiële vragen zijn over de mogelijkheden binnen de inkoopcontacten, wordt een reactieve en terughoudende rol vanuit de MGR ervaren. Gemeenten zien juist daar een toegevoegde waarde van de MGR, gezien hun rol als contractpartner.
- Gemeenten hebben een behoefte aan advies vanuit de MGR op landelijke- en regionale ontwikkelingen. Bij module Onderwijs wordt dit als positief ervaren, ook bij WSP is er een beleidsadviseur met een regionale insteek. Gemeenten wensen deze rol met name bij Inkoop Zorg (meer) terug te willen zien.

2.2. Bevindingen aan de hand van het normenkader

D. Hoe functioneert de governance en is er sprake van evenwichtige besluitvorming?

- Uit de interviews blijkt dat gemeenten per overleg een duidelijke bestuurlijke rolinvulling missen. Gemeenten geven aan dat bij de verschillende overleggen de besluitvorming en de status, bespreking en opvolging van voorliggende stukken vaak onduidelijk is. Er wordt regie op inhoud en proces gemist.
- Gemeenten geven aan dat de constructie RPO (inhoudelijk en niet openbaar) en bestuurscommissie (processueel en openbaar) gevolgen kunnen hebben voor de transparantie van besluitvorming.
- Er is sprake van een formele machtspositie van Arnhem (door gewogen stemmen in het AB). Uit de interviews blijkt dat dit invloed heeft op de dynamiek en dat er daardoor vaak naar Arnhem wordt gekeken bij besluitvorming.

2.2. Bevindingen aan de hand van het normenkader

E. Hoe wordt er invulling gegeven aan effectief opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?

- De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering door de MGR als opdrachtnemer.
- De MGR geeft aan de opdrachtformulering vanuit de gemeenten als onvoldoende scherp te ervaren. Gemeenten geven zelf aan moeite te hebben met het opstellen van een duidelijke opdrachtformulering.
- Ondanks dat gemeenten behoefte hebben aan strategisch beleidsadvies en hierin een ondersteunende rol van de MGR verwachten, hebben de gemeenten hiervoor nog geen duidelijke opdracht richting de MGR gegeven.
- Gemeenten geven aan behoefte te hebben om op inkooptrajecten (meer) strategisch geadviseerd te worden. Gemeenten verwachten op beleidsrijke vragen een proactieve en meedenkende rol van de MGR. Gemeenten erkennen hierin dat zij de opdrachtgeversrol onvoldoende vervullen. Desondanks geven gemeenten aan dat binnen de huidige OG-ON relatie een proactievere rol voor de MGR mogelijk is, deze wordt volgens gemeenten tot nu toe onvoldoende door de MGR opgepakt.
- Zowel gemeenten als MGR weten niet goed waar en hoe ze de verbeterpunten aangaande de samenwerking kunnen adresseren. Wanneer dit wel wordt geadresseerd, dan wordt dit door beide partijen onvoldoende opgepakt. Het is niet duidelijk waar de verantwoordelijkheid en de regie ligt als het gaat om de doorontwikkeling van de samenwerking tussen MGR en gemeenten.
- Gemeenten en de MGR voeren momenteel te weinig gesprekken met elkaar over de investering en het onderhouden van de OG-ON relatie.

2.2. Bevindingen aan de hand van het normenkader

F. Hoe wordt er invulling gegeven aan het eigenaarschap van de organisatie?

- Uit de interviews blijkt dat het AB goed in de eigenaarsrol zit. Gemeenten geven aan dat er een 'gentlemen's agreement' bestaat om de adviezen van de BC niet inhoudelijk te bespreken. Aanvullend fungeert AB vanuit een 4-ogen principe als extra controlefunctie op met name de P&C cyclus en wanneer de MGR nieuwe taken krijgt.
- Sommige gemeenten geven vanwege de niet inhoudelijke rol aan dat het AB in de huidige structuur niet altijd effectief is, omdat er stukken wel op de agenda staan, maar weinig inhoudelijk behandeld worden.
- Ook voor de adviezen vanuit de BC richting het DB geldt het 'gentlemen's agreement'. Hier geldt ook dat het DB daarmee niet altijd als effectief wordt ervaren.

2.3. Conclusie : belangrijkste bevindingen

Sterke punten

- Gemeenten zijn positief over het huidige functioneren en de kwaliteit van de uitvoering van de bestaande taken van de MGR.
- De organisatie werkt efficiënt en 'lean en mean'. Er wordt veel uitgevoerd tegen relatieve lage kosten en met een beperkte omvang van de organisatie.

Verbeterpunten

- In de ondersteuning en advisering over taken die breder gaan dan de beleidsarme uitvoerende taak van de MGR, missen gemeenten binnen Inkoop Zorg een proactieve en meedenkende rol op strategische en beleidsrijke vragen. Binnen de modules Onderwijs en WSP wordt dit goed opgepakt. Ondanks de behoefte aan (meer) strategisch beleidsadvies en de gemeenten hierin een ondersteunende rol van de MGR verwachten, hebben de gemeenten hiervoor nog geen duidelijke opdracht richting de MGR gegeven.
- Gemeenten geven aan dat er op inhoudelijk vlak onvoldoende wordt samengewerkt tussen de modules. Een gebrek aan integraliteit leidt volgens de gemeenten tot onvoldoende slagkracht van de MGR. Ook regiosecretarissen zien onvoldoende samenhang.
- De huidige governance (met name Inkoop Zorg) wordt door vrijwel alle gemeenten als complex en onnavolgbaar ervaren. Bestuurders geven aan veel tijd kwijt zijn aan overleggen (AB/DB/BC/RPO) zonder dat altijd duidelijk is wat precies hun rol is. Bij verschillende overleggen is de besluitvorming en de status, bespreking en opvolging van voorliggende stukken vaak onduidelijk. Er wordt regie op inhoud en proces gemist.
- Het innoverend vermogen van de MGR wordt door verschillende gemeenten als beperkt ervaren. Andere vormen van inkoop, of een strategisch ondersteunende rol spelen op landelijke en regionale ontwikkelingen en trends wordt volgens de gemeenten door de MGR in beperkte mate opgepakt.

3. Toekomstperspectief

3.1. Inleiding

Op basis van de bevindingen zijn een aantal kernthema's naar voren gekomen die belangrijk zijn voor het toekomstperspectief van de MGR:

1. Een duidelijk en gemeenschappelijk beeld van de beleidsrijke en adviserende taken van de MGR richting de gemeenten. Er is een brede behoefte, maar een duidelijk beeld en gezamenlijke opdracht mist. Daarbij zijn meerdere opties denkbaar, variërend van advisering over landelijke ontwikkelingen (Hervormingsagenda Jeugd, programma stevige lokale teams e.d.) tot het overdragen van beleidscapaciteit en -verantwoordelijkheid van gemeenten aan de MGR.
2. Een sterk vereenvoudigde overlegstructuur met duidelijke mandaten op bestuurlijk en ambtelijk niveau en een duidelijke regie op de ambtelijke en bestuurlijke processen. De huidige governance meer in lijn brengen met de behoeften van gemeenten en de bestaande praktijk. Bij een eventuele stevigere beleidsmatige rol is het effectief en efficiënt inrichten van de overlegstructuur nog belangrijker, aangezien de vaststelling van beleid een gemeentelijke bevoegdheid blijft.
3. De landelijke ontwikkelingen van het sociaal domein, waar zorg een integraler, lokaler en preventiever karakter krijgt, vragen om herijking van de huidige werkwijze van de MGR om zich daartoe te verhouden. Zorg, onderwijs en participatie zijn steeds meer verweven thema's die integraal benaderd dienen te worden, hier sluit de verkokerde werkwijze van de MGR nog onvoldoende bij aan.

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt bovenstaande uitdagingen uit de evaluatie, gezamenlijk met de vragen uit het bestuurskrachtonderzoek.

- Eerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen die op de MGR afkomen en welke invloed deze hebben (H3.2 ontwikkelingen);
- Hierna wordt beschreven welke toekomstige taken er mogelijk zijn voor een toekomstbestendige MGR (H3.3 toekomstige taken);
- Vervolgens wordt er ingegaan op de consequenties voor de governance (H3.4 governance);
- Tot slot worden aanbevelingen meegegeven om de MGR en de governance toekomstbestendig te houden (H4 aanbevelingen).

Toekomstperspectief

a. Welke ontwikkelingen voorzien we voor de MGR SDCG voor de middellange termijn
b. Welke invloed hebben deze ontwikkelingen op de organisatie en governance van de regeling
c. Wat zijn de vereisten voor een toekomstbestendig organisatie en governance van de regeling
d. Wat zijn de gevolgen van toetreding/uittreding van gemeenten in de regeling/modules
e. Wat zijn de gevolgen van inkrimping/uitbreiding van taken/modules
f. Welke aanbevelingen zijn er om de organisatie en governance toekomstbestendig te houden

3.2. Ontwikkelingen

- Binnen het sociaal domein, op de thema's waar de MGR actief op is, vinden er verschillende ontwikkelingen plaats. Meer regionale en integrale samenwerking, meer ruimte voor maatwerk en meer inzet op preventie zijn centrale thema's die binnen het sociaal domein de komende jaren vorm gaan krijgen.
- Gezien de huidige taken van de MGR zullen de Hervomingsagenda, ontwikkeling naar Beschermd Thuis en de hervorming van Wmo de huidige inkoop- en contractmanagementtaken beïnvloeden. Voor andere ontwikkelingen zal de MGR een grotere rol kunnen spelen wanneer er meer taken worden belegd bij de MGR.

Selectie relevante ontwikkelingen sociaal domein

- **Hervormingsagenda Jeugd:** o.a. regionale inkoop specialistische zorg verplichten en het versterken van wijkteams voor snellere hulp aan kwetsbare kinderen.
- **Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis**: beweging naar ambulante ondersteuning in plaats van instellingszorg.
- **Hervorming Wmo**: eigen bijdragen baseren op draagkracht en organisaties beter laten samenwerken bij complexe problematiek.
- **Toekomstscenario Kind & Gezinsbescherming**: doorontwikkeling gezinsgerichte aanpak en meer inzet van lokale teams voor o.a. preventie
- **Investering Sociaal Ontwikkelbedrijven**: investering van 1 miljard komende jaren om SW-bedrijven te versterken
- **Inrichting Regionale Werkcentra**: gemeenten meer laten samenwerken en doorstroom naar reguliere arbeidsmarkt bevorderen.
- **Invoering Participatiewet in Balans**: bijverdienen belonen en professionals ruimte geven voor maatwerk.
- **Van school naar duurzaam werk:** Scholen, doorstroompunten en gemeenten krijgen meer mogelijkheden om jongeren ondersteunen bij de overgang van school naar werk en het behoud van werk.

3.2. Ontwikkelingen

- Concluderend zijn er binnen de context waarin de MGR acteert verschillende ontwikkelingen gaande die vragen om een herijking van de huidige beleidsarme taakuitvoering. De benoemde ontwikkelingen zijn relevant voor het toekomstperspectief en de rol die de MGR kan spelen in de regionale samenwerking.
- Binnen de regio is het project 'versterken regionale overlegstructuur' recent afgerond. In dit advies zijn een aantal criteria opgenomen. Deze criteria zijn helpend in een gesprek over de toekomstige taken voor de MGR:

Bij de afweging of regionale samenwerking meerwaarde heeft boven lokale uitwerking, zijn de volgende criteria helpend:

Wettelijke verplichting
- Als er sprake is van een wettelijke verplichting is regionale samenwerking een gegeven.

Hoog complexe, weinig voorkomende zorg
- Als er sprake is van hoge complexiteit en weinig voorkomende zorg dan is het omwille van de-efficiëntie beter dit regionaal te organiseren dan op lokaal niveau.

Opgaven waar iedere gemeente voor staat (ontdubbeling)
- Hierin werken we samen zodat we geen onnodig dubbel werk doen.

Uniformiteit
- We werken gezamenlijk op dezelfde wijze voor zaken waarvoor geen specifieke lokale inkleuring nodig is.

Innovatie
- We investeren gezamenlijk in innovatie. We beproeven op kleine schaal om te kijken of het werkt. Zo vinden we niet allemaal het wiel uit en is de investering gering.

3.3. Toekomstige taken: inleiding

- Gezien de uitdagingen waar de MGR voor staat én de landelijke ontwikkelingen die op de gemeenten (en MGR) afkomen, is het belangrijk om stil te staan bij de wijze waarop de gemeenten in samenspraak met de MGR de toekomstige taken binnen het sociaal domein willen vervullen. Deze wens is in de interviews meermaals aangedragen.
- De aangegeven wens van gemeenten betreft het nemen van een stevigere rol in strategische beleidsontwikkeling. Dit betekent enerzijds dat er meer regionaal, in plaats van lokaal, wordt belegd. Tegelijkertijd zal dit ook betekenen dat, afhankelijk van de keuze, ook meer bevoegdheden bij de MGR belegd zal worden.
- In de ambtelijke ontwikkelateliers en de bestuurlijke werkconferentie (zie aanpak) is nader met elkaar verkend hoe dit eruit kan komen te zien. Dit zijn nadrukkelijk *mogelijke* perspectieven; deze moeten nader ingevuld en uitgewerkt worden.
- Gemeenten geven aan dat, in de samenwerking met de MGR, de vaststelling van beleid bij gemeenten moet blijven. Meer specifiek betreft dat ook de inrichting van de lokale teams.

3.3. Toekomstige taken: overzicht mogelijke toekomstige taken MGR

Op basis van de sessies en bevindingen in het onderzoek zien wij de volgende mogelijke taken voor de MGR in de toekomst:

Hoofdtaak	Deeltaken
1. Strategische (regionale) beleidsontwikkeling	• Regionaal beleid ontwikkeling en advisering • Beleidsafstemming en -ontwikkeling, (regierol MGR) • Beleidsvaststelling blijft bij gemeenten met MGR als stevigere sparringspartner
2. Strategische inkoopadvies	• Strategisch advies op inkoop • Juridisch, financieel en uitvoeringsadvies • Ontwikkelen en advisering innovatie inkoop
3. Regionaal kenniscentrum	• Fungeren als aanspreekpunt voor de regio, regierol op landelijke ontwikkelingen • Vertalen van landelijke en regionale ontwikkelingen naar regionale inkoop • Adviseren en lobby over gezamenlijke input vanuit VNG richting Rijksbeleid
4. Regionale monitoring	• Meerjarige prognoses ter voorbereiding op beleid • Beleidsanalyse op basis van data • Datagedreven strategische beleidskeuzes ondersteunen • Signalerende (data)adviezen over beleid op lange termijn
5. Extra uitvoeringstaken	• Backoffice, rechtmatigheidstoetsing, toezicht

3.3. Toekomstige taken: weging

- **1. Strategische (regionale) beleidsontwikkeling**
  Onder de gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) is een brede behoefte te zien om op beleidsvorming- en ontwikkeling tot meer regionale samenwerking te komen. Hoe dit exact vorm te geven, vraagt om verdere uitwerking en afstemming tussen gemeenten. Ook is de behoefte en invulling per module verschillend, de behoefte bij het jeugdzorgdomein is het grootst.
- De MGR kan een regierol oppakken om nader te specificeren wat de behoeften per gemeenten zijn. Er zijn daarnaast verschillende taken binnen het beleidsproces waarin de MGR een rol kan spelen, de Beleidskaart en het Beleidskompas omschrijven deze verschillende onderdelen (zie bijlage).
- Er moet vastgesteld worden waar regionale beleidsontwikkeling aan de orde is en welk beleid lokaal is.
- Speciale aandacht moet er zijn voor de gemeenteraden, die vinden vaak dat ze bij regionale beleidsontwikkeling te weinig invloed hebben. In de beleidsontwikkeling moeten de raden dan ook altijd een plek in het proces hebben, zodat hun wensen ook worden meegenomen.

3.3. Toekomstige taken: weging

Naast strategische (regionale) beleidsontwikkeling worden de volgende taken door deelnemende partijen als logisch gezien om bij MGR te beleggen: **2. Strategische inkoopadvies, 3. Regionaal kenniscentrum, 4. regionale monitoring** en **5. extra uitvoeringstaken**.

In dit onderzoek (met name bij de ontwikkelateliers en de werkconferentie) zijn een aantal randvoorwaarden en ideeën naar voren gekomen voor deze invulling:

- Wat betreft het strategisch inkoopadvies, geven gemeenten aan om dit zo compleet mogelijk bij de MGR te beleggen. Hiervoor moet de opdracht richting MGR verhelderd worden.
- Voor het regionaal kenniscentrum wordt de regierol en de evt. lobbypositie richting het Rijk benadrukt.
- Gemeenten vinden het belangrijk dat de regionale monitoring datagedreven plaatsvindt.
- Wat betreft de uitvoeringstaken wordt meegeven deze eerst te stroomlijnen en eventueel minimumeisen te stellen voor toetreding.

3.3. Toekomstige taken: weging

- Door de inzet van de eerdergenoemde taken, kan de MGR zich doorontwikkelen als dienstverlenende organisatie voor de deelnemende gemeenten. Dit geeft een stevigere positie in de regio en het ontlast en ondersteunt de deelnemende gemeenten die steeds complexere uitdagingen hebben binnen het sociaal domein, en daarnaast (vaak) een structureel tekort aan kennis, capaciteit en financiën hebben.
- Door eerdergenoemde taken meer te centraliseren bij de MGR in de regio kan de MGR een grotere rol vervullen binnen het sociaal domein en wordt de organisatie als geheel toekomstbestendiger.
- Deze taken zijn minder beleidsgevoelig en zouden dan ook minder aandacht behoeven vanuit colleges en raden

3.3. Toekomstige taken: conclusies

- Er zijn meerdere **ontwikkelingen** binnen het sociaal domein die de huidige inkoop-, uitvoerings- en contractmanagementstaken van de MGR beïnvloeden. In de brede transformatie van het sociaal domein en de ontwikkelingen daarbinnen zal de MGR een grotere rol kunnen spelen wanneer er meer taken worden belegd bij de MGR.
- Als we kijken naar de **toekomstige taken**, is het beleggen van strategisch inkoopadvies, regionale kennisontwikkeling, regionale monitoring en een aantal extra uitvoeringstaken een logische doorontwikkeling in de toekomstbestendigheid van de MGR. Dit vraagt een nieuwe heldere invulling en uitwerking van de samenwerking en het opdrachtgeverschap van gemeenten richting de MGR. Dat is essentieel voor een goede taakinvulling voor het opdrachtnemerschap van de MGR. Strategische en regionale beleidsvoorbereiding – uitvoering kan onder de huidige regeling uitgevoerd worden. Inbreng van nieuwe taken vereist wel een wijziging.
- Wat betreft het uitvoeren van **strategische beleidstaken**: dit is een brede behoefte vanuit gemeenten, maar vergt een precieze uitwerking in welke taken en verantwoordelijkheden bij MGR landen en welke bij gemeenten blijven. Ook moet goed worden nagedacht hoe de samenwerking tussen beleidsambtenaren bij de gemeenten en de MGR vorm krijgt.
- Concluderend zien wij **het doorontwikkelen naar een meer regionale beleids- en uitvoeringsorganisatie binnen het sociaal domein als een gewenste ontwikkeling voor de MGR**. Dit draagt bij aan een toekomstbestendige organisatie die inspeelt op een dynamisch en complex wordend maatschappelijk speelveld en maakt de regio daarmee robuuster om haar wettelijke taken kwalitatief, effectief en doelmatig uit te kunnen (blijven) voeren.

3.4. Governance

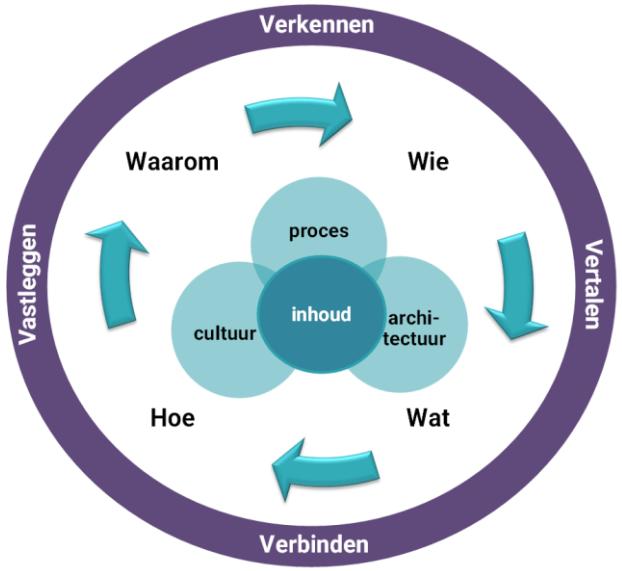
In dit onderzoek is beoordeeld hoe de drie dimensies van governance, architectuur, cultuur en proces, met elkaar in evenwicht zijn. Als dat het geval is, kunnen we zeggen dat er binnen de MGR sprake is van 'good governance'. Good governance versterkt de mogelijkheid voor de MGR om de maatschappelijke opgaven die er voor de gemeenten liggen, goed aan te kunnen.

Governance laat zich omschrijven als:

- Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie,
- gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen,
- evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

3.4. Governance: Good Governance

De drie dimensies van governance: architectuur, cultuur en proces, vormen zich rond de inhoud: de hiervoor beschreven huidige en toekomstige taken die de MGR met het oog op de maatschappelijke opgaven van de gemeenten uitvoert. Deze drie dimensies dienen met elkaar in evenwicht te zijn. De drie dimensies hebben als invulling:



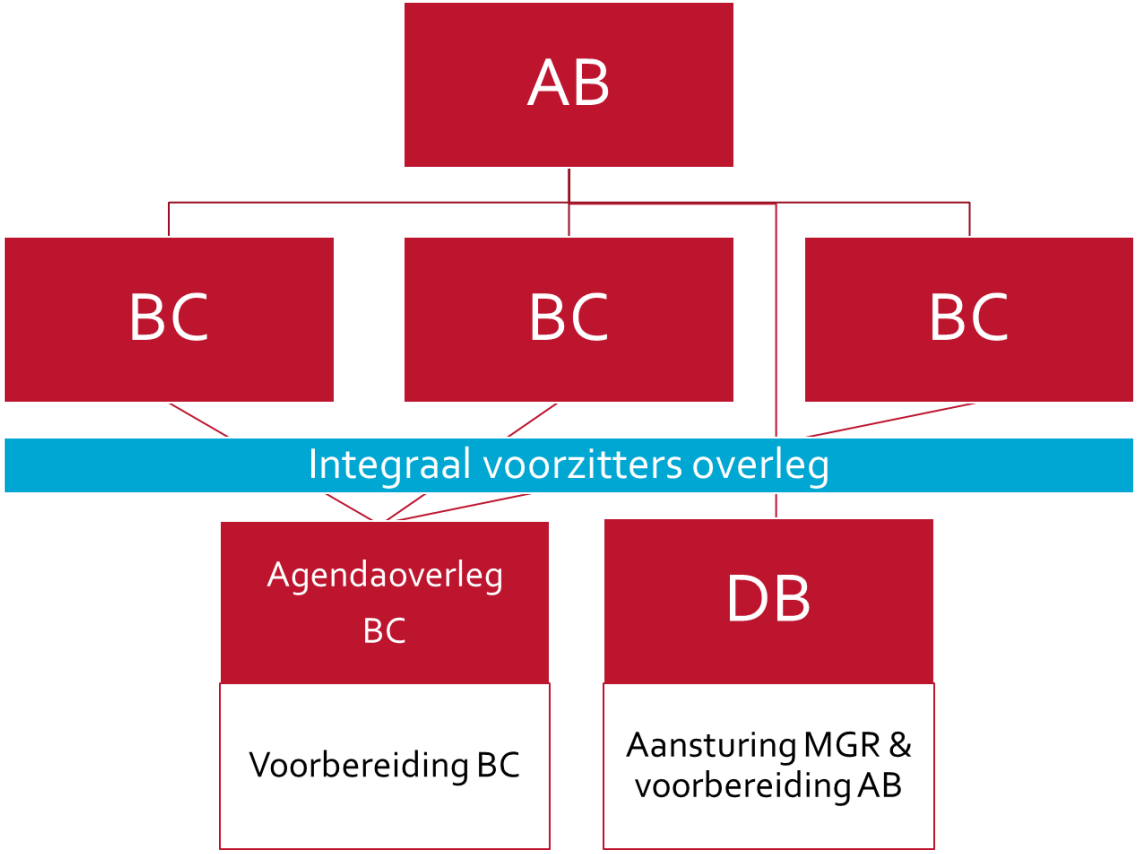
- ***de architectuur***; rechtsvorm, samenwerkingsvorm, constituerende documenten, gremia, functies, organogram, bekostiging/financiering, ...

- **de organisatie*cultuur*/-culturen en onderlinge relaties**; de menselijke factor en sociaalpsychologische factoren, groepsdynamiek; skills, kennis, capaciteiten, vaardigheden, ...

- **het *proces***; wie doet wat, hoe, wanneer en hoe vaak? Informeel en geformaliseerd; borgen dat de afzonderlijke rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in onderlinge samenhang naar behoren kunnen worden vervuld.

3.4. Governance: vernieuwde governance

De drie dimensies van governance met elkaar in evenwicht gebracht, geeft onderstaand beeld als governance voor de uit te voeren taken:



3.4. Governance: vernieuwde governance

De MGR werkt enerzijds naar tevredenheid (zie 2.2.B) , maar vraagt anderzijds om een doorontwikkeling naar een meer regionale beleids- en uitvoeringsorganisatie binnen het sociaal domein. De invulling van strategische, regionale, beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken vraagt om herijking van de governance. Daarvoor hoeft niet de hele governance op de schop: de gemeenschappelijke regeling kan (vooralsnog) in stand blijven. Met aanpassingen van de huidige governance op centrale punten en met een zuivere rol- en taakopvatting kan worden volstaan. De ervaren knelpunten (zie 2.2) zijn daarin meegenomen. Een voorwaarde daarbij is wel dat iedereen daarnaar dient te handelen.

Wat bereiken we met deze inrichting van de governance?

- Het vaststellen van beleid en de verantwoordelijkheid daarvoor blijft bij de gemeenten;
- Een zuivere rolopvatting van alle gremia en actoren;
- Vermindering bestuurlijk drukte;
- Eenheid van besluitvorming op beleid en uitvoering met duidelijke en snellere besluitvormingsprocessen;
- Bevordering van de integraliteit van beleid en uitvoering in en tussen maatschappelijke opgaven;
- Toegerust voor de toekomst.

3.4. Governance: vernieuwde governance

Het bereiken van deze doelen van good governance leidt tot de volgende invulling:

- Een goed ingevulde rol van de bestuurscommissies door over zowel over inhoud als proces besluiten te nemen.
- De toekomstige strategische, regionale taakinvulling leidt tot een integrale (belangen)afweging. De wat- en hoe-vragen worden in één gremium behandeld, de bestuurscommissies. Het RPO, voor zover het MGR-taken betreft, wordt daarmee opgeheven. De bestuurscommissies krijgen de bevoegdheden van het AB/DB overgedragen (conform art. 25 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen) en nemen besluiten. De bestuurscommissies leggen verantwoording af aan het AB. Anders dan het RPO is de vergadering van de BC openbaar en daarmee transparant in de besluitvorming. De BC wordt ambtelijk en co-creatief gevoed vanuit de managers van de gemeenten en de managers van de MGR.
- De inhoudelijke invulling van de bestuurscommissies betekent dat zowel het AB als het DB hun core-business vervullen en niet inhoudelijk gericht zijn. Het AB heeft de eigenaarsrol en richt zich op instandhouding van continuïteit van de organisatie en heeft de kaderstellende, budgettaire en controlerende taak als vertegenwoordiging van de gemeenten. AB-leden leggen verantwoording binnen hun gemeenten af over de taakuitvoering van het MGR, waaronder ook de besluitvorming van de bestuurscommissies. Het DB heeft de uitvoerende, sturende taak, gefocust op de MGR-organisatie.

3.4. Governance: vernieuwde governance

- De voorbereiding van de vergaderingen van het AB en de bestuurscommissies ligt in de regel formeel bij het DB (artikel 33b Wet gemeenschappelijke regelingen). De agendasetting van de bestuurscommissies kan, vanwege de inhoudelijke besluitvorming, belegd worden bij een gremium agenda-overleg, bestaande uit voorzitter BC, secretaris (die het kan delegeren aan de regiosecretaris) en vertegenwoordiger van het gemeentelijk managersoverleg en een manager van de MGR . We noemen dit geen commissie vanwege de wettelijke, procedurele vereisten die dit met zich brengt en die niet nodig geacht worden.
- Om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen, is het nodig om integraal deze opgaven te benaderen. Enerzijds gebeurt dat tussen de gemeenten, binnen de MGR wordt voorgesteld om daar het voorzittersoverleg BC's voor in het leven te roepen. Gevoed door de gemeenten, de secretaris (regiosecretarissen) van de MGR worden onderwerpen geagendeerd waarvan het nodig is dat die integraal worden benaderd. De behandeling ervan kan per BC (hetzelfde onderwerp in meerdere BC's) of in een gezamenlijke BC-vergadering.
- Behandeling van onderwerpen buiten de MGR-scope, maar met eventuele raakvlakken, blijven behandeld in een bestuurlijk overleg van gemeenten. De MGR kan dit faciliteren. Beoordeeld kan worden of een onderwerp niet alsnog onder de MGR-scope gebracht kan worden.

3.4. Governance: vernieuwde governance

- In de rol secretaris (vergelijk Hoofdstuk VII Gemeentewet) komt geen wijziging. Een beschrijving van deze rol is wel helpend. Duidelijk is dat de secretaris de gremia in de MGR terzijde staat. Voorgesteld wordt om de taak van secretaris van de BC's aan de regiosecretarissen toe te bedelen.
- De regiosecretaris heeft als netwerker een belangrijke rol in het verbinden/faciliteren van de gemeenten en de MGR op inhoud, proces en relatie (zie ook taakomschrijving in de DVO RFZ, daaraan toegevoegd het inrichten van de bestuurlijke stukkenstroom en de kwaliteit van de bestuurlijke documenten). Reden om hen , gedelegeerd door de secretaris, secretaris van het BC te laten zijn. De ambtelijke rol loopt in de pas met de rol die de regiosecretaris in de BC/voorzittersoverleg inneemt. Daarom, en vanwege de verbindende rol tussen gemeenten/MGR, wordt voorgesteld om de taak van technische voorzitter van het RAO (als voorbereiding op AB/BC-vergaderingen) te koppelen aan de regiosecretarissen. Voor de aansturing is het wenselijk dat zij in dienst zijn van de MGR.
- Voorgesteld wordt om de adviescommissie RPZ op te heffen (zie knelpunt in 2.2). De module blijft wel in stand als onderdeel van de GR. De taken zijn vooral gericht op facilitering. Wijziging van de rollen/taken als hiervoor beschreven wijzigen tevens de facilitering. Formeel is daarvoor het DB verantwoordelijk met de directeur als hoofd van de organisatie. De bemensing van de adviescommissie door voorzitters RPO en RAO past niet binnen de governancestructuur van de MGR, omdat ze niet de belangen van de MGR vertegenwoordigen.

3.4. Governance: vernieuwde governance

Gremium	Taken	Bevoegdheden
Algemeen bestuur (AB) (vertegenwoordigend orgaan; leden zijn aangewezen wethouders van deelnemende gemeenten)	Kernachtige taken: Kaderstellend en controlerend (artikel 9 GR)	• Stelt begroting(swijziging), kadernota en jaarrekening vast • Stelt kaders (verordeningen) vast • Controleert DB en BC • Leden leggen verantwoording af in hun eigen colleges
Dagelijks bestuur (DB) (leden gekozen uit het AB)	Uitvoerend op wettelijke taken (art. 33b Wet gemeenschappelijke regelingen en art. 12 GR) Bestuurlijke aansturing MGR-organisatie	• Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast; • Beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren; • Regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam; • Tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 31a; • Te besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist. • Het dagelijks bestuur neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

3.4. Governance: vernieuwde governance

Gremium	Taken	Bevoegdheden
Bestuurscommissie (samenvoeging RPO en BC; vakinhoudelijke wethouders)	• Besluitvorming op inhoud (wat & hoe) en integraal en in één keer • Adviseren aan AB over invulling begroting • Besteding budget naar eigen inzicht binnen de begroting • Geen uitvoerende taken	• Alle door AB/DB overgedragen (=gedelegeerde) besluitvorming op inhoud van de module (m.u.v.wettelijk verplichte besluiten van het AB) • Verantwoording- en inlichtingenplicht aan AB
Agenda-overleg BC (voorzitter BC, secretaris, regiosecretaris)	• Agendasetting m.b.v. input uit gemeentelijke managersoverleg, MGR-managers en voorzittersoverleg	
Voorzittersoverleg (BC-voorzitters, secretaris, regiosecretarissen)	• Bevorderen integraliteit onderwerpen uit twee of meer modules • Agenderen van integrale onderwerpen in één of meerdere BC dan wel gezamenlijk BC	

3.4. Governance: vernieuwde governance

Gremium	Taken	Bevoegdheden
Secretaris	• Secretaris staat het AB/DB/BC terzijde (vergelijk hoofdstuk VII Gemeentewet)	• Secretaris o.g.v. de GR • Secretaris kan zich laten vervangen door regiosecretarissen/managers • Ondertekenen uitgaande correspondentie • Gemandateerde bevoegdheden van het DB
Regiosecretarissen (in dienst van MGR)	• Plv. secretaris BC • Netwerker/verbinder gemeenten/RAO/MGR (zie voor taken DVO RFZ; toevoegen bestuurlijk besluitvormingsproces inrichten, kwaliteit stukkenstroom monitoren) • Technisch voorzitter RAO	• Commissiesecretaris als vervanger van de secretaris o.b.v. verordening bestuurscommissie
Opheffing Adviescommissie Regionale Facilitering Zorg	DB MGR (in mandaat verdeeld over directeur/managers). De taken zijn verdeeld over de verschillende gremia, waardoor deze commissie de toegevoegde waarde verliest. (NB Opheffen module is niet nodig, want de taken worden nog steeds uitgevoerd. Opheffing module vereist wijziging GR)	

4. Aanbevelingen

4. Aanbevelingen voor vervolg

De aanbevelingen zijn opgesomd vanuit het adagium "vorm volgt inhoud": eerst de taken duidelijk hebben daarna de governance.

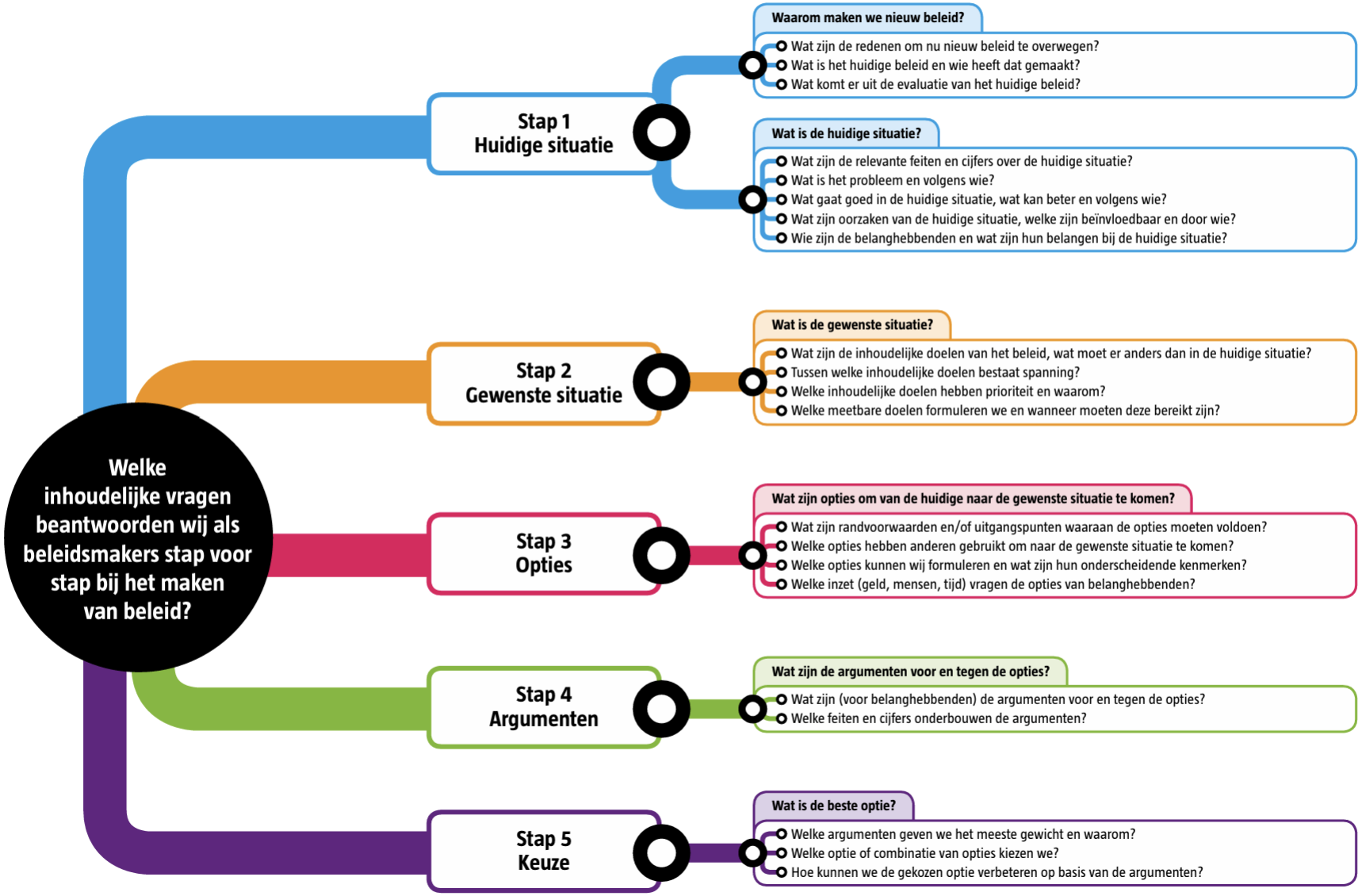
1. Bereid als AB het gesprek van en met gemeenten voor over toekomstige taken. Maak scherp wat de behoeften zijn en wat de invulling kan zijn voor de strategische, regionale beleidsvoorbereiding en -uitvoering vanuit de MGR. Maak daarbij gebruik van in elk geval de criteria van de regionale overlegstructuur gemeenten (en eventueel aanvullend de Beleidskaart of Beleidskompas).
2. Breng scherpte aan in de opdrachten in het kader van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap op basis van de taken.
3. Bereid als AB, na de uitkomsten van het gesprek over de toekomstige taken, de inrichting van de governance voor.
4. Wijzig de verordening op de bestuurscommissies, zodat de besluitvorming mogelijk wordt.
5. Trek de verordening op de adviescommissie RFZ in.
6. Zorg voor een duidelijk mandaat aan de secretaris en waarborg dat dit mandaat doorvertaald wordt van de secretaris naar de regiosecretaris en managers van de MGR, zodat effectieve besluitvorming en uitvoering gegarandeerd zijn.
7. Bekijk op welke wijze de MGR de bestuurlijke behandeling van onderwerpen buiten de MGR-scope, maar met eventuele raakvlakken, kan faciliteren. Beoordeel daarbij regelmatig of een onderwerp niet alsnog onder de MGR-scope gebracht kan worden.

4. Aanbevelingen voor vervolg

8. Bovenstaande vraagt om een stevige tijd, inzet en capaciteit van zowel MGR als deelnemende gemeenten om dit zorgvuldig uit te voeren. Werk een heldere aanpak en proces uit om dit op een effectieve wijze vorm te geven. Overweeg het inzetten van een project- en of programmastructuur met afvaardiging van gemeenten.
9. Wijzig op termijn de gemeenschappelijk regeling. Strategische en regionale beleidsvoorbereiding – uitvoering kan onder de huidige regeling uitgevoerd worden. Inbreng van nieuwe taken vereist een wijziging. Met het oog op de toekomst is een vereenvoudigde en flexibele regeling gewenst.

Bijlagen

Beleidskaart



Bron: https://www.argumentenfabriek.nl/media/3178/beleidskaart-argumentenfabriek.pdf

Beleid en regelgeving ontwikkelen > Beleidskompas

Bron: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas