Bijlage 5a

Aan: **Algemeen Bestuur**
Van: **Sjaak van den Brand**
Onderwerp: **Uitwerking bestuurskrachtonderzoek**
Datum: **11 september 2025**

Concept besluit AB

- Het AB neemt kennis van de uitwerking van het bestuurskrachtonderzoek
- Het AB geeft aan welke onderdelen kunnen worden uitgevoerd

Inleiding

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van de MGR van 3 juli jl. is het rapport bestuurskracht-onderzoek van Rijnconsult besproken. Het AB heeft aan het DB gevraagd om in de vergadering van 11 september met een nadere uitwerking van de aanbevelingen te komen.

Uitwerking bestuurskrachtonderzoek

Aan het AB wordt gevraagd kennis te nemen van de uitwerking van het bestuurskrachtonderzoek en te bespreken en te besluiten welke onderdelen kunnen worden uitgevoerd.

Bijlage 5b

Uitwerking bestuurskrachtonderzoek voor AB 11 september 2025

Inleiding

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van de MGR van 3 juli jl. is het rapport bestuurskracht-onderzoek van Rijnconsult besproken. Het AB heeft aan het DB gevraagd om in de vergadering van 11 september met een nadere uitwerking van de aanbevelingen te komen.

De aanbevelingen uit het rapport van Rijnconsult zijn:

1. *Bereid als AB het gesprek van en met gemeenten voor over de 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* (red. Zorg)*;*
2. *Breng scherpte aan in de opdrachten in het kader van 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 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 regiosecretarissen 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 regelmatig of een onderwerp niet alsnog onder de MGR-scope gebracht kan worden;*
8. *Bovenstaande vraagt om een stevige tijd, inzet en capaciteit van zowel de 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 gemeenschappelijke 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.*

De aanbevelingen richten zich op twee onderwerpen: 1. de taken en opdrachten van de MGR en 2. de governance van de MGR. Deze zijn wel met elkaar verbonden. De governance volgt uit de taken en opdrachten van de MGR en de governance faciliteert het op efficiënte en effectieve wijze realiseren van doelstellingen, sturing, beheersing, verantwoording en communicatie.

1. Toekomstige taken MGR

(Aanbevelingen 1, 2, 7)

In het rapport is, op basis van de ontwikkelateliers, een vijftal taken genoemd waar gemeenten (op termijn) behoefte aan hebben om regionaal bij de MGR vorm te geven.

Strategische regionale beleidsontwikkeling

- *Regionale beleidsontwikkeling en advisering*
- *Beleidsafstemming en -ontwikkeling (regierol MGR)*
- *Beleidsvaststelling blijft bij gemeenten met MGR als stevige sparringpartner*

Door toenemende complexiteit, urgentie, samenhang en regionalisering van taken in het sociale domein neemt ook het belang van gezamenlijke beleidsontwikkeling en -uitvoering toe. Daarnaast merken gemeenten dat het niet vanzelfsprekend is dat ze over de juiste kennis en kunde kan beschikken om hier vorm aan te geven. Samenwerking is van groot belang en de MGR kan hierin een rol vervullen.

Het is niet de intentie om de beleidsautonomie van gemeenten aan te tasten. Er worden geen (verregaande) bevoegdheden aan de MGR overgedragen in het beleidsproces. Het is daarom wellicht beter om te spreken van beleidsondersteuning. De MGR kan in het beleidsproces bijdragen door middel van ondersteuning, advisering, uitvoering of afstemming. De bevoegdheden en besluitvorming blijft bij de individuele gemeenten.

Randvoorwaarden voor de taak beleidsondersteuning:

- De MGR blijft een collegeregeling met alleen uitvoerende bevoegdheden (en dus geen raads- of gecombineerde regeling met beleidsbepalende of verordenende bevoegdheden);
- Er wordt (in de regeling) een duidelijke afbakening van de taken van de MGR in het kader van beleidsondersteuning geformuleerd;
- Er kan worden gestart met de beleidsondersteunende taken binnen de huidige opdrachten voor Jeugd en Wmo. Op termijn kan dit worden uitgebouwd binnen andere taakvelden;
- De gemeenten geven in gezamenlijkheid een opdracht aan de MGR en zijn ook gezamenlijk verantwoordelijk voor de bekostiging van de taak en capaciteit;
- De taak beleidsondersteuning wordt uitgevoegd binnen de module waaraan het onderwerp inhoudelijk is gelieerd. Dit komt ten goede aan de vereenvoudiging van de governance, begroting en verantwoording. Administratieve ondersteuning kan worden ingericht in de bedrijfsvoering van de MGR;
- Voor de toevoeging van taak beleidsondersteuning is het niet per se noodzakelijk om de regeling te wijzigen. Echter is voor de afbakening en positionering van de taak in de governance en organisatie en voor het creëren van meer wendbaarheid voor het toevoegen van taakvelden in de toekomst, gewenst om hier bij de volgende wijziging van de regeling rekening mee te houden.

Aanbeveling is om beleidsondersteunende taken en opdrachten in de MGR toe te staan. Hierbij is het van belang om de opdracht en verwachting scherp te houden en als gemeenten deze taak ook te bekostigen. Er kan worden gestart met de huidige opdrachten in het kader van Jeugd en Wmo door de verantwoordelijkheid (gedelegeerd opdrachtgeverschap) voor de regionale beleidsuitvoering (regionaal uitvoeringsplan) op het gebied van Jeugd en Wmo bij de MGR te beleggen. De beleidsontwikkeling en

besluitvorming blijft een taak van de gemeenten en in het geval van de colleges. Hierna kan indien gewenst naar dit voorbeeld nieuwe beleidsondersteunende taken worden toegevoegd aan de MGR.

Voor 2026 staat een wijziging van de MGR-regeling op het programma. In deze wijziging kunnen de aanpassingen voor het effectief uitvoeren van beleidsondersteuning door de MGR mee worden genomen.

2. *Strategisch inkoopadvies*
   - *Strategisch advies op inkoop*
   - *Juridisch, financieel en uitvoeringsadvies*
   - *Ontwikkeling en advisering innovatie*

Uit het bestuurskrachtonderzoek, maar ook uit gesprekken met de gemeenten en opmerkingen gemaakt in de zienswijze, blijkt dat er behoefte is aan een verduidelijking en ontwikkeling in de opdracht van de MGR op het gebied van inkoop zorg. Momenteel maken strategisch, juridisch en uitvoeringsadvisering onderdeel uit van de opdracht aan de MGR. Advisering op het gebied van financiën en innovatie niet.

De MGR wil samen met de gemeenten een duidelijke opdracht bepalen voor wat er van de inkooporganisatie verwacht mag worden.

Randvoorwaarden voor duidelijke opdracht module Inkoop Zorg zijn:
- Eenduidige, realistische opdracht van de elf deelnemende gemeenten;
- Bestuurlijk draagvlak voor de gezamenlijke opdracht;
- Regionale en lokale taken moeten goed op elkaar aansluiten;
- Adequate bekostiging voor de benodigde capaciteit lokaal bij gemeenten en regionaal bij MGR;
- Benodigde capaciteit en kennis moet beschikbaar zijn voor de uitvoering.

Aanbeveling is om een proces te starten met de gemeenten en de MGR om tot een nieuwe, scherp geformuleerde opdracht te komen voor de MGR en module Inkoop Zorg. Dit proces kan ambtelijk worden belegd bij het managers-overleg van de nieuwe regionale overlegstructuur Zorg en de manager van de module Inkoop Zorg van de MGR. Zij kunnen gevraagd worden om met een voorstel te komen richting de bestuurscommissie Zorg en algemeen bestuur MGR. Daarbij wordt geadviseerd om dit proces te laten begeleiden door een adviseur op het gebied van opdrachtgever/opdrachtnemerschap.

3. *Regionaal kenniscentrum*
   - *Aanspreekpunt voor regio en regierol op landelijke ontwikkelingen*
   - *Vertaling van landelijke en regionale ontwikkelingen naar regionale inkoop*
   - *Adviseren en lobby over gezamenlijke input richting Rijksbeleid*

Er is behoeft aan meer informatie en doorgeleiding van informatie tussen lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijke niveau en programma's. De MGR zou daar vanuit de regionale rol een taak in kunnen krijgen.

Dit is echter geen éénrichtingsverkeer. Er komt ook waardevolle informatie van lokaal niveau of vanuit één gemeente die een specifieke taak en communicatielijnen heeft, zoals de centrumgemeente. We

zien het regionaal kenniscentrum dan ook niet perse als een taak voor de MGR, maar zien de MGR meer als een regionaal platform dat kennisdeling faciliteert tussen verschillende niveaus.

De MGR kan faciliteren door zowel ambtelijk als bestuurlijk een platform te creëren/bieden voor kennisdeling in de reguliere governance, themagerichte (lunch)bijeenkomsten of nieuwsbrieven. Het initiatief voor het delen van de kennis kan van iedere partij komen.
Hiervoor is nu geen aanvullende opdracht voor de MGR noodzakelijk. Wel wordt opgemerkt dat er in het verleden niet altijd rekening is gehouden met deze rol voor de MGR in de begroting. We volgen hierin de thema's die de gemeenten als prioritair zien en doen daar t.z.t. voorstellen voor om dit effectief in te richten.

4. *Regionale monitoring*
   - *Meerjarige prognoses ter voorbereiding op beleid*
   - *Beleidsanalyses op basis van data*
   - *Datagedreven strategische beleidskeuzes ondersteunen*

Op dit moment hebben de afzonderlijke modulen van de MGR allen een eigen opdracht in de monitoring van (eigen) data. Deze zijn nog vrij minimalistisch ingericht. Deze kunnen nog allen verder worden ontwikkeld, wat bij zal dragen aan het inzicht en analyse van de data.

Voor een uitbreiding van de monitoring is het koppelen van databronnen van gemeenten en andere partners de volgende stap. Nu zijn de verschillen in datakwaliteit van de verschillende gemeenten, aanbieders en opdrachtnemers nog te groot om naar één regionale monitor te gaan.

Geadviseerd wordt om de monitoring vanuit de bestaande inrichtingen bij MGR en gemeenten verder te ontwikkelen zodat deze op termijn naar een regionale monitoring kan groeien. Dit kan door het formuleren van minimale eisen aan inrichting, het uniformiseren in datadefiniëring en kwaliteit(szorg), alvorens een partij kan deelnemen aan een regionale monitor.

5. *Extra uitvoeringstaken*
   - *Backoffice*
   - *Rechtmatigheidstoezicht*
   - *Toezicht*

Het toevoegen van nieuwe taken aan de MGR is een doorlopend proces voor de gemeenten en de MGR. Er wordt momenteel voor verschillende nieuwe taken onderzocht of de MGR hierin een rol kan spelen.

Daarbij is het echter niet (voor iedereen) altijd duidelijk hoe het proces van regionalisering en mandatering aan de MGR precies verloopt. Ook de beoordeling of een taak in aanmerking komt of zelfs juist bij voorkeur regionaal wordt uitgevoerd is complex en weinig transparant.

Voor het bepalen of een taak geschikt is en of het wenselijk is om een taak te regionaliseren en de uitvoering bij de MGR te leggen zijn criteria te hanteren:
- Is het een (wettelijke) verplichting om regionaal uit te voeren?
- Ontzorgt het regionaal uitvoeren de lokale uitvoering bij gemeenten?

- Is het een gedeelde opgaven voor gemeenten?
- Is bij de uitvoering een niveau van uniformering aanwezig of gewenst en leidt dit tot efficiëntie?
- Is de uitvoering complex of weinig voorkomend en leidt gezamenlijk uitvoeren tot bundeling van expertise?
- Is er sprake van innovatie waarbij schaalbaarheid van bv. startup naar scale-up regionaal gemakkelijker is?
- Is de uitvoering complementair aan de bestaande uitvoering binnen de MGR?
- Is de MGR adequaat gefaciliteerd en gefinancierd om aan de uitvoering vorm te geven?

Er is op dit moment echter nog geen afwegingskader geformuleerd, waarmee onduidelijkheid blijft hoe de criteria worden gewogen. De gemeenten kunnen met de MGR een gezamenlijk afwegingskader formuleren. Daarbij kan ook het proces om tot de toevoeging van een taak aan de MGR worden beschreven. Het verdient de aanbeveling om de directeur/secretaris dit uit te laten werken met de voorzitters van de RAO/managersoverleggen

2. Governance MGR

(Aanbeveling 3, 4, 5, 6)

De governance wordt door verschillende actoren als complex dan wel onnavolgbaar ervaren. Daarnaast zorgen de omvang en complexiteit van regionale thema's en de nieuwe taken van de MGR voor meer onduidelijkheid en bestuurlijke druk in de governance. Rijnconsult heeft een aantal aanbevelingen gedaan waarmee wordt beoogd:

- Zuivere rolopvatting van alle gremia en actoren;
- Vermindering van bestuurlijke drukte;
- Eenheid van besluitvorming op beleid en uitvoering met duidelijke en snelle besluitvormingsprocessen;
- Bevordering van integraliteit van beleid en uitvoering in en tussen maatschappelijke opgaven;
- Toegerust zijn voor de toekomst.

Kern van de nieuwe governance is het versimpelen van de structuur en besluitvormingsprocessen, het verzwaren van de rol van bestuurscommissies, het (voor de MGR-taken) opheffen van de scheiding van wat- en hoe-vragen over het RPO en BC en het versterken van de secretaris/regiosecretaris structuur voor het verbinden/faciliteren van de inhoud, proces en relatie.

Dit betekent dat voor de MGR-taken alleen nog maar wordt gewerkt met de BC's en niet met de RPO's. Hieruit volgen twee opties. 1. Het opheffen van de gehele RPO's en alle regionale besluitvorming faciliteren in de BC's en 2. Alleen voor de MGR-taken besluitvorming volledig faciliteren in de BC's.

1. Opheffen RPO's, besluitvorming over regionale vraagstukken in sociaal domein in BC's

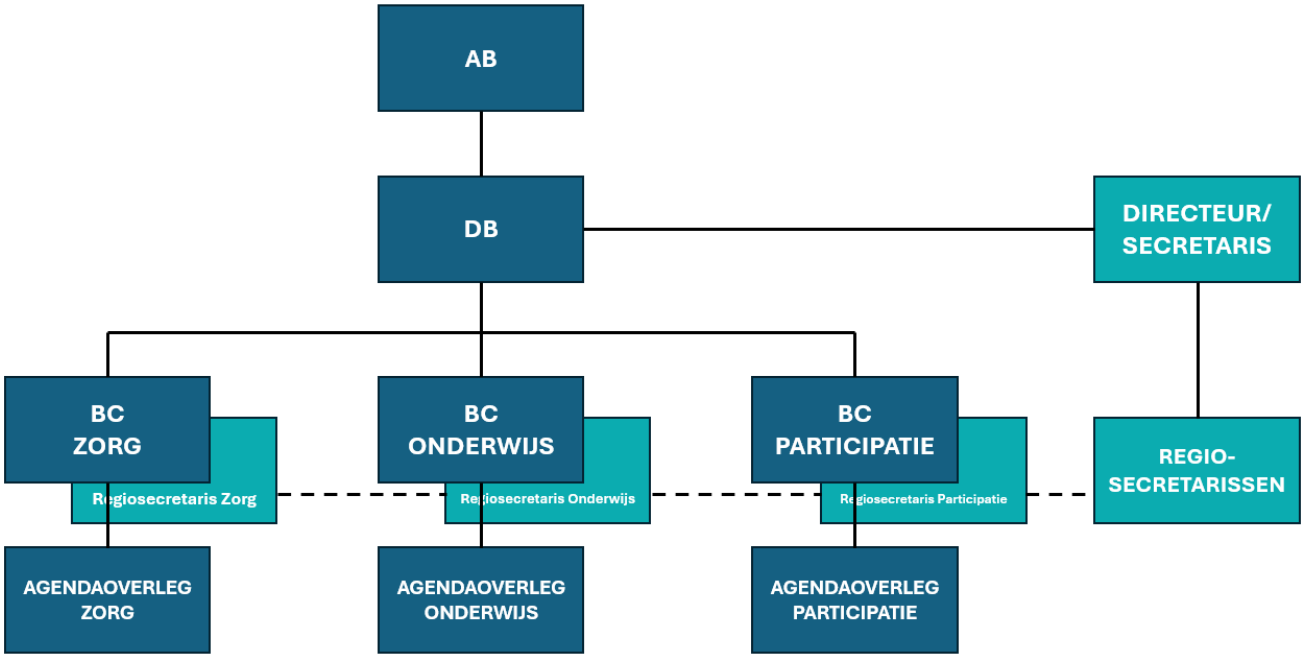
Aan de MGR kan de regionale taak worden toegekend om naast de governance van de MGR, ook de governance van de regio centraal Gelderland en de regionale samenwerking Zorg te ondersteunen/faciliteren. Daarmee komen geen extra taken of bevoegdheden onder de MGR of het algemeen bestuur, anders dan dat het faciliteren van een besluitvormend gremium/overleg waarin breed onderwerpen worden besproken en besloten. Voor de besluitvorming in de BC's over taken die

niet aan de MGR zijn gemandateerd zal dan alsnog een collegebesluit of raadsbesluit moeten worden genomen.
Deze " volledige" overheveling naar de BC's kan ook helpend zijn in de vraagstukken rondom bestuurlijke verantwoordelijkheid en de openbaarheid en legitimiteit van de vergaderingen. Voor het agenderen van onderwerpen moet een besluitvormingsroute worden ingericht vanuit de gemeenten naar de BC's en vanuit de MGR naar de BC's.

2. Handhaven RPO's, besluitvorming van regionale vraagstukken binnen de MGR wel in de BC's
Als minder verregaande variant kan worden gekozen voor het opheffen van de scheiding van wat en hoe over het RPO en BC voor wat betreft de taken die bij de MGR zijn belegd. Voor de overige regionale vraagstukken in het sociaal domein worden de RPO's dan in stand gehouden. Voor de besluitvorming over taken die bij de MGR zijn belegd wordt dan een besluitvormingsroute vanuit de gemeenten naar de BC's en vanuit de MGR naar de BC's ingericht.

Het besluit tot opheffen van de RPO's en toewijzen van de brede taak aan de MGR om regionale besluitvorming te faciliteren, wordt door de deelnemende gemeenten genomen. Het AB kan dus besluiten tot variant 2 en kan (samen met de BC's) indien gewenst een aanbeveling doen aan de deelnemende gemeenten om variant 1 te overwegen.

Van de overige aanbevelingen van Rijnconsult worden de volgende overgenomen:
- Het algemeen bestuur blijft eigenaar van de MGR, controleert het DB en de BC's en stelt kaders, begrotingen, kadernota's en jaarrekeningen vast;
- Het dagelijks bestuur blijft uitvoerende taken houden en bestuurlijke aansturing geven aan de MGR organisatie;
- De bestuurscommissies krijgen bevoegdheden overgedragen en besluiten op inhoud (wat en hoe), integraal en in één keer zolang dit binnen de door het AB vastgestelde begroting past. Het adviseert het AB over (wijziging van) de begroting indien nodig;
- Het agendaoverleg (met de voorzitter BC, directeur/secretaris en regiosecretaris, manager module en voorzitter RAO) zorgt voor agendasetting BC's en integraliteit tussen programma's
- De adviescommissie RFZ wordt opgeheven. De taken van de adviescommissie RFZ gaan naar de BC Zorg;
- Functie van directeur/secretaris blijft ongewijzigd;
- Regiosecretarissen komen in dienst van de MGR en krijgen formeel de taak van (gedelegeerd) secretaris van de BC's

Wat niet of niet geheel wordt overgenomen van de aanbevelingen is:
- Inrichten van een voorzittersoverleg BC's om integrale benadering te bevorderen. Dit vraagt wat ons betreft te veel (bestuurlijke) inzet en levert niet voldoende op.
  Wij denken dat de integraliteit kan worden geborgd in de agenda-overleggen waarbij de (regio)secretaris kan verbinden. Tevens kan dit worden geborgd in de vergaderingen van het algemeen bestuur waarbij de voorzitters van de BC's aanwezig zijn.
  Wat wel kan worden overwogen is om jaarlijks een gezamenlijk overleg tussen BC's met ambtelijke ondersteuning te beleggen in de periode dat de BC's het AB adviseren over het opstellen van de begroting.

Hiermee komt de governance er voorlopig schematisch als volgt uit te zien (dit wijkt af van advies Rijnconsult):