



RAPPORT

# Samenwerking tussen WIJ Groningen en gemeente Groningen is adequaat ingericht

*Onderzoek naar de governance van de samenwerking  
tussen WIJ Groningen en gemeente Groningen*

15 december 2023

Hans Oosterkamp, Reinder de Vries, Jurian van der Ree

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1.....</b>	<b>5</b>
<b>Een goed moment voor een ‘apk’ .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 De toegenomen betekenis van WIJ Groningen voor de Groningse samenleving .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 In drie stappen naar een advies.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Leeswijzer .....</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 2.....</b>	<b>7</b>
<b>Een eigen governancestructuur voor drie soorten opdrachten .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 De formele governance voldoet aan de wettelijke eisen .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 De gemeente en WIJ Groningen overleggen regelmatig op verschillende niveaus over de voortgang van de opdracht .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 Voor de Basis Jeugdhulp werken WIJ Groningen en de gemeente nauw samen in aanvullende programmastructuur .....</b>	<b>9</b>
<b>2.4 Een ontwikkeling naar meer gezamenlijk monitoren en sturen .....</b>	<b>9</b>
<b>2.5 Deelopdrachten zijn in beeld en hebben eigen afspraken over verantwoording .....</b>	<b>10</b>
<b>2.6 WIJ Groningen neemt ook diensten af van de gemeente Groningen .....</b>	<b>11</b>
<b>2.7 De relatie tussen WIJ Groningen en de gemeente in drie dimensies.....</b>	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 3.....</b>	<b>13</b>
<b>Ambivalentie in samenwerking vraagt om rolvastheid .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 WIJ Groningen en gemeente Groningen hebben eigen rollen, maar het WAT en het HOE overlappen .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 De reikwijdte van WIJ Groningen bepalen en nieuwe opdrachten kanaliseren .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Monitoring is een gezamenlijk belang van de gemeente en WIJ Groningen .....</b>	<b>15</b>
<b>Hoofdstuk 4.....</b>	<b>16</b>
<b>Analyse van de rolinvulling van gemeente ten opzichte van de NSOB-rollen nu WIJ veel taken uitvoert .....</b>	<b>16</b>
<b>Bijlage 1. Bestudeerde documenten .....</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage 2. Geïnterviewde personen .....</b>	<b>20</b>

# Managementsamenvatting

WIJ Groningen voert sinds 2018 in opdracht van de gemeente activiteiten uit op het gebied van het brede sociaal domein, waaronder taken in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Sinds 2018 is de betekenis van WIJ Groningen voor de Groningse samenleving en voor de gemeente Groningen toegenomen door de toevoeging van deelopdrachten en de taak Basis Jeugdhulp. WIJ Groningen en de gemeente Groningen hebben daarom Berenschot gevraagd te onderzoeken of de governancestructuur tussen beide partijen nog voldoet aan de eisen die een opdracht als deze stelt.

Voor de reguliere opdracht, waarmee in 2018 begonnen werd, worden afspraken gemaakt in de Set van Afspraken. Op basis van deze Set van Afspraken spreken WIJ Groningen en de gemeente regelmatig met elkaar. Voor de taak Basis Jeugdhulp bestaat een aparte programmastructuur. Vanwege het financiële en inhoudelijke gewicht van deze taak, wilde de gemeente hierbij nauw betrokken blijven. Daarom is ervoor gekozen de voortgang van de Basis Jeugdhulp gezamenlijk te monitoren, te duiden en te presenteren. Op basis van deze ervaring zijn WIJ Groningen en de gemeente ook voor de reguliere opdracht meer gezamenlijk gaan monitoren. De gezamenlijke monitoring past bij de wederkerigheid in de relatie, versterkt de inhoudelijke en strategische samenwerking tussen WIJ Groningen en de gemeente en het voorkomt verrassingen in dossiers.

Oprachten die WIJ Groningen uitvoert worden vanuit de gemeente Groningen op basis van quasi-inbesteden verleend. Met de keuze om opdrachten via quasi-inbesteden onder te brengen ontstaat in beginsel een ambivalente situatie: de gemeente plaatst taken enerzijds op afstand, maar deze taken hebben een dusdanige betekenis en risico voor de gemeente Groningen op zowel inhoud als financiën dat de gemeente dicht bij de uitvoering betrokken wil blijven. De feitelijke governance voldoet aan de formele en functionele eisen. Daarmee is de gekozen inrichting adequaat en stelt het de gemeente in staat om grip te houden op de opdracht. Om de uitvoering te laten slagen, is vooral rolvastheid en begrip voor elkaars rollen nodig.

De gemeente is zich de afgelopen jaren meer bezig gaan houden met de uitvoering van de opdracht (het 'hoe'). Het is belangrijk dat toezicht vanuit gemeente op het 'hoe' ruimte laat voor WIJ Groningen om keuzes te maken in de eigen bedrijfsvoering. De interne governance van WIJ Groningen moet, als zelfstandig rechtspersoon, gerespecteerd worden. De aanbeveling is dat WIJ Groningen en de gemeente hierover zelf het gesprek voeren, waarbij er ruimte moet zijn om elkaar te wijzen op grenzen.

De opdracht van WIJ Groningen heeft zich in de afgelopen jaren verbreed, onder meer door een groot aantal tijdelijke deelopdrachten vanuit de gemeente. Een keerzijde daarvan is het risico dat de opdracht van WIJ Groningen te breed wordt door het grote aantal nieuwe opdrachten. Daarom is de aanbeveling om meer expliciet de afweging te maken of een opdracht echt past bij de WIJ-organisatie en wat de impact van de opdracht zal zijn (bijvoorbeeld door een afwegingskader te gebruiken). Ook is het doorlopen van een vaste route, langs de accountmanagement, aanbevolen. Dat vergroot de samenhang en bestuurbaarheid van het grote aantal opdrachten dat WIJ Groningen uitvoert voor de gemeente.

### **Is de governance toekomstbestendig?**

Uit onze analyse blijkt dat de governancestructuur tussen WIJ Groningen en de gemeente voldoet aan de feitelijke en functionele eisen. De vraag die dan overblijft is vooral of de betrokkenen ermee uit te voeren kunnen. We constateren dat dit het geval is. In de in beginsel ambivalente context hebben WIJ Groningen en de gemeente een samenwerking ontwikkeld met oog voor transparantie en wederzijdse afhankelijkheid.

De hoge frequentie en lage drempel om met elkaar te overleggen, het gezamenlijk monitoren en duiden van de informatie, voorkomen over en weer verrassingen. Het quasi-inbesteden levert op dat de grens diffuus wordt tussen welke partij het 'wat' en welke partij het 'hoe' bepaalt. WIJ Groningen en gemeente Groningen zijn zich daarvan bewust, maar hanteren het ook als een waarde. De ervaringen van WIJ Groningen in de uitvoering beïnvloeden het 'wat'. En de gemeente geeft feedback op de uitvoering, omdat er ook aanpalende onderwerpen zijn waar die uitvoering op moet aansluiten.

# Een goed moment voor een 'apk'

## 1.1 De toegenomen betekenis van WIJ Groningen voor de Groningse samenleving

WIJ Groningen voert sinds 2018 in opdracht van de gemeente activiteiten uit op het gebied van het brede sociaal domein, waaronder taken in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en deels de Participatiewet. Stichting WIJ Groningen voert uitsluitend opdrachten uit voor de gemeente Groningen. WIJ Groningen ontvangt subsidie van de gemeente. De kernactiviteiten van WIJ Groningen zijn gericht op samenlevingsopbouw en preventie, basisondersteuning en het vervullen van de toegangsfunctie van Wmo en Jeugd, voor verwijzing naar specialistische zorg of voorzieningen. Dit betreft de *reguliere opdracht* van WIJ Groningen. De opdrachtwaarde van de reguliere opdracht is 34 miljoen euro. Naast deze reguliere opdracht is de opdracht van de gemeente aan WIJ Groningen in de afgelopen jaren toegenomen door het verstrekken van (tijdelijke) deelopdrachten. Deze deelopdrachten hebben inmiddels een totale waarde van 5,7 miljoen euro. Bovendien is de opdracht aan WIJ Groningen per 1 januari 2023 uitgebreid met de taak basisjeugdhulp. Het gaat om begeleiding en lichte behandeling, die voorheen werd uitgevoerd door meer dan honderd jeugdhulpaanbieders. Met het onderbrengen van deze taak bij WIJ Groningen, sloot de gemeente aan bij de ambitie om een transformatie te realiseren naar laagdrempelige jeugdzorg, in de buurt beschikbaar, die aansluit bij het leven van kinderen en gezinnen. WIJ Groningen hoeft niet meer te verwijzen naar individuele voorzieningen, maar kan hulp zelf uitvoeren. Voor de taak Basis Jeugdhulp is gekozen voor een geleidelijke verandering: WIJ Groningen doet in 2023-2025 steeds meer zelf, de gemeente heeft de Open House-overeenkomst laten bestaan als vangnet. Met de taak Basis Jeugdhulp is de omzet van WIJ Groningen gegroeid met ongeveer 14-15 miljoen euro in 2023-2025.

De betekenis van WIJ Groningen voor de Groningse samenleving en voor de gemeente Groningen is toegenomen sinds de start in 2018. Naast de groei in omvang van het takenpakket door deelopdrachten en de uitbreiding met de taak Basis Jeugdhulp, is deze laatste taak financieel en inhoudelijk risicogevoelig. Tegelijkertijd is WIJ Groningen nog steeds een relatief jonge organisatie. De gemeente Groningen is (financieel) verantwoordelijk voor de uitvoering van onder meer de Wmo en de Jeugdwet. Zowel de maatschappelijke als de financiële betekenis van het werk van WIJ Groningen liggen daarmee dichtbij de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeente. Er liggen veel en belangrijke taken belegd bij WIJ Groningen. Daaraan ligt de behoefte ten grondslag om te bezien of de gemeente Groningen en WIJ Groningen dat samen goed in de hand hebben. De samenwerking rammelt niet, maar het is beter dat voor te zijn. Dat maakt het moment van dit onderzoek een goed moment voor een 'apk'.

## 1.2 In drie stappen naar een advies

De gemeente Groningen heeft Berenschot gevraagd te onderzoeken of de huidige governancestructuur tussen WIJ Groningen en de gemeente Groningen nog toekomstbestendig is, vanwege de uitbreiding van het takenpakket met de taak Basis Jeugdhulp of dat een wijziging in de

governancestructuur of andere beheersvorm nodig is. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- **Documentstudie.** Om een goed beeld te krijgen van de huidige situatie hebben we documenten opgevraagd en bestudeerd. Op basis van deze documenten hebben we een eerste beeld geschetst van de formele governance tussen WIJ Groningen en de gemeente. Een lijst van bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1.
- **Interviews met sleutelfiguren.** Door interviews met relevante betrokkenen aan de zijde van de gemeente, hebben we beter zicht gekregen op hoe de governance tussen de gemeente en WIJ Groningen feitelijk functioneert: de opdracht, de wijze waarop sturing en monitoring plaatsvindt, maar ook de wensen en eisen aan de samenwerking. Een lijst met de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2.
- **Werksessies.** Op basis van het resultaat uit de documentstudie en de interviews zijn twee werksessies georganiseerd met betrokkenen vanuit de gemeente en WIJ Groningen. In de eerste werksessie hebben we de weergave van de governance gedeeld en verder aangescherpt. Ook hebben we beelden die iets zeggen over de samenwerking verder uitgediept. Op basis hiervan is met de deelnemers aan de werksessies besproken of een wijziging in de governancestructuur of beheersvorm nodig is. De documentstudie, interviews en eerste werksessie gaven hiertoe naar ons oordeel geen aanleiding. In overleg met de opdrachtgever is daarom ook besloten hiervoor geen aparte werksessie te organiseren. In een tweede werksessie hebben we gefocust op de duiding van de bevindingen. Door hierover in gesprek te gaan, hebben we oog voor relevante nuances en ontstaat een gedeeld geschetst beeld.

Het resultaat van al deze stappen is verwerkt in voorliggende rapportage.

### 1.3 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we eerst de feitelijke governancestructuur tussen WIJ Groningen en de gemeente (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op een aantal onderwerpen die in de samenwerking de aandacht vragen. We beschrijven vraagstukken en voegen er een duiding aan toe (hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk beschrijven we ook onze aanbevelingen. Als laatste besteden we apart aandacht aan het NSOB-model en lessen uit dat model voor de samenwerking tussen WIJ Groningen en de gemeente (hoofdstuk 4).

# Een eigen governancestructuur voor drie soorten opdrachten

## 2.1 De formele governance voldoet aan de wettelijke eisen

De opdracht aan WIJ Groningen wordt verleend op basis van quasi-inbesteden. Bij quasi-inbesteden wordt een overheidsopdracht verleend aan een zelfstandige rechtspersoon, maar is de aanbestedingsrichtlijn niet van toepassing als er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Eén van de voorwaarden voor quasi-inbesteden is dat WIJ Groningen als zelfstandig rechtspersoon meer dan 80% van zijn werkzaamheden vervult voor de gemeente Groningen. Hiervan is sprake, omdat de stichting alléén werk uitvoert voor de gemeente Groningen. Een andere voorwaarde is dat er sprake dient te zijn van toezicht en beslissende overheidsinvloed op WIJ Groningen vanuit de gemeente Groningen. Hierin speelt de governance op de stichting een belangrijke rol.

De governance in de relatie WIJ Groningen en gemeente Groningen is er op gericht om te waarborgen dat de doelstellingen van de gemeente worden gerealiseerd. De mate van overheidsinvloed vanuit de gemeente op WIJ Groningen zijn statutair geborgd. In de formele governance zijn daarin vier deelprocessen te onderscheiden: sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden.

- **Sturing.** Het college benoemt de raad van toezicht van WIJ Groningen. De leden van de raad van toezicht benoemen de raad van bestuur. De raad van bestuur vormt het bestuur van de stichting. Dit heet ook wel een 'getrapte sturing', wat wil zeggen dat het college via de raad van toezicht sturing geeft aan de invulling van de raad van bestuur. Daarnaast is statutair vastgelegd dat het college minimaal twee maal per jaar overlegt met de raad van toezicht en ten minste twee maal per jaar met de raad van bestuur.
- **Beheersen.** De beheersing van de opdracht staat in beginsel vast vanuit het doel van de stichting: opdrachten dienen verband te houden met het doel van de stichting en de subsidiegelden dienen uitsluitend aangewend te worden voor doeleinden van de gemeente. Daarnaast vindt de beheersing vanuit de gemeente Groningen aan WIJ Groningen verder plaats via de uitvoeringsovereenkomst, de opdrachtformulering en de rapportages aan de gemeente Groningen.
- **Toezicht.** Het merendeel van toezicht op de raad van bestuur wordt gehouden door de raad van toezicht. Daarnaast kan de raad van bestuur, conform hetgeen is beschreven in de statuten, bepaalde bestuursbesluiten niet nemen zonder goedkeuring van het college. Op deze wijze is ook een mate van toezicht en invloed voor het college geborgd.

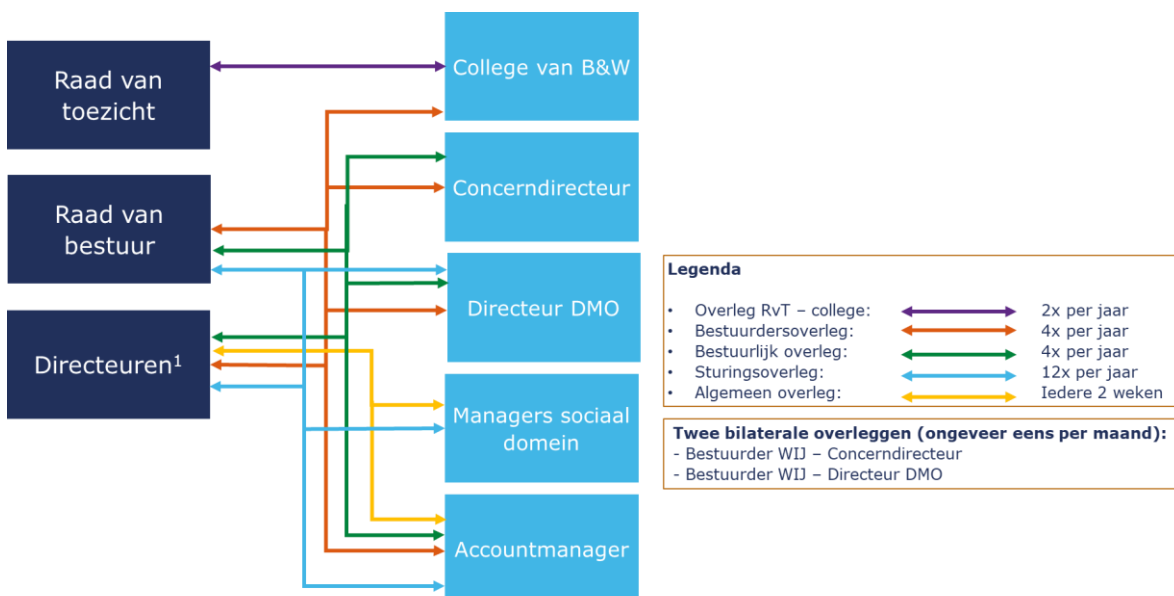
- **Verantwoording.** Statutair is vastgelegd dat de raad van toezicht en de raad van bestuur het college alle informatie verstrekken die het verlangd. Zodoende is ook geborgd dat het college in de positie is toezicht te houden op de stichting. Daarnaast wordt de verantwoording over de opdracht afgelegd conform wat is opgesteld in de Set van Afspraken. Deze verantwoording sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente Groningen.

Met de vier hiervoor vermelde deelprocessen borgen de statuten de governance van de gemeente Groningen op WIJ Groningen en is de beslissende invloed van de gemeente vormgegeven, waarmee deze in de basis voldoet aan de vereisten voor quasi-inbesteden.

## 2.2 De gemeente en WIJ Groningen overleggen regelmatig op verschillende niveaus over de voortgang van de opdracht

Voor de reguliere opdracht wordt gewerkt op basis van een Set van Afspraken. In de Set van Afspraken is op hoofdlijnen de opdracht die de gemeenten aan WIJ Groningen geeft, beschreven. Verder is in de Set van Afspraken beschreven hoe WIJ Groningen en de gemeente samenwerken: wat wederzijdse verantwoordelijkheden zijn, op welke momenten er overlegd wordt en hoe er wordt gemonitord.

Op basis van de Set van Afspraken vindt een aantal overleggen plaats: het bestuurdersoverleg, het bestuurlijk overleg, het sturingsoverleg en het algemeen overleg. Op basis van de statuten van de stichting vindt er daarnaast minimaal twee keer per jaar overleg plaats tussen de raad van toezicht van WIJ Groningen en het college van b en w. In het volgende overzicht zijn deze verschillende overleggen schematisch weergegeven. Op basis van de interviews is het overzicht aangevuld. De terugkerende bilaterale overleggen zijn toegevoegd. Ook is in het overzicht weergegeven welke betrokkenen aanwezig zijn bij de overleggen. Dat zijn er meer dan is vastgelegd in de Set van Afspraken. Figuur 1 laat zien dat er op de verschillende niveaus regelmatig onderling overleg is. Naast deze overleggen vinden met regelmaat verschillende overleggen plaats tussen de organisaties van WIJ Groningen en de gemeente die meer operationeel van aard zijn. Dat zijn zodanig veel overleggen dat ze niet allemaal in het overzicht weergegeven kunnen worden.



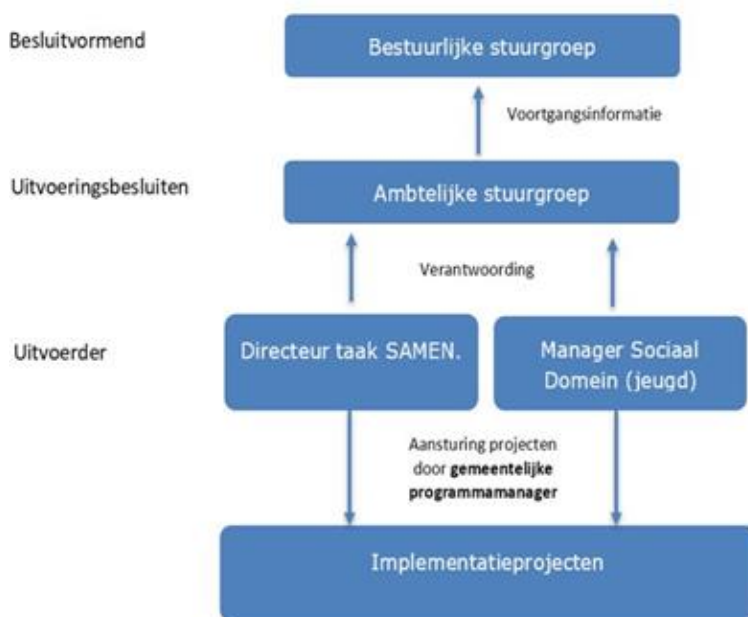
1. In de verschillende overleggen kunnen verschillende directeuren aansluiten.

Figuur 1 Overlegstructuur tussen de gemeente Groningen en WIJ Groningen op basis van de Set van Afspraken en gesprekken.



## 2.3 Voor de Basis Jeugdhulp werken WIJ Groningen en de gemeente nauw samen in aanvullende programmastructuur

De taak Basis Jeugdhulp is een ontwikkelopdracht. Dit brengt risico's met zich mee. Daarom is gekozen voor een nauwe samenwerking binnen een aanvullende en anders ingerichte programmastructuur. WIJ Groningen en de gemeente spannen zich in om samen te ontwikkelen, te leren en waar gewenst bij te sturen en accenten te verleggen. Informatie wordt gezamenlijk geanalyseerd en geduid en ook samen gepresenteerd aan het bestuur/management, onder de naam 'Samen Koken'. De overlegstructuur voor de taak Basis Jeugdhulp is schematisch weergegeven in de volgende afbeelding. Het gezamenlijk verantwoordelijk gebeurt door de directeur van de taak Basis Jeugdhulp en de manager sociaal domein (jeugd) aan de ambtelijke stuurgroep. De ambtelijke stuurgroep bestaat uit medewerkers van de gemeente en van WIJ Groningen op managementniveau. Vanuit de stuurgroep wordt de bestuurlijke stuurgroep gevoed met voortgangsinformatie. De bestuurlijke stuurgroep bestaat uit de raad van bestuur en directie van de taak Basis Jeugdhulp van WIJ Groningen en bestuurders en de concerndirecteur sociaal domein van de gemeente.



Figuur 2. Overlegstructuur taak Basisjeugdhulp uit het Implementatieplan.

## 2.4 Een ontwikkeling naar meer gezamenlijk monitoren en sturen

In de vormgeving van de governance van de taak Basis Jeugdhulp hebben gemeente en WIJ Groningen een ontwikkeling doorgemaakt naar meer gezamenlijkheid in het monitoren en sturen. De basis voor deze ontwikkeling is gelegd in de taak Basis Jeugdhulp, vanwege de risico's van deze opdracht. Betrokkenen vanuit WIJ Groningen en de gemeente zijn positief over deze samenwerking. Op basis van deze goede ervaringen willen WIJ Groningen en de gemeente ook voor de reguliere opdracht een meer gezamenlijke monitoring ontwikkelen.

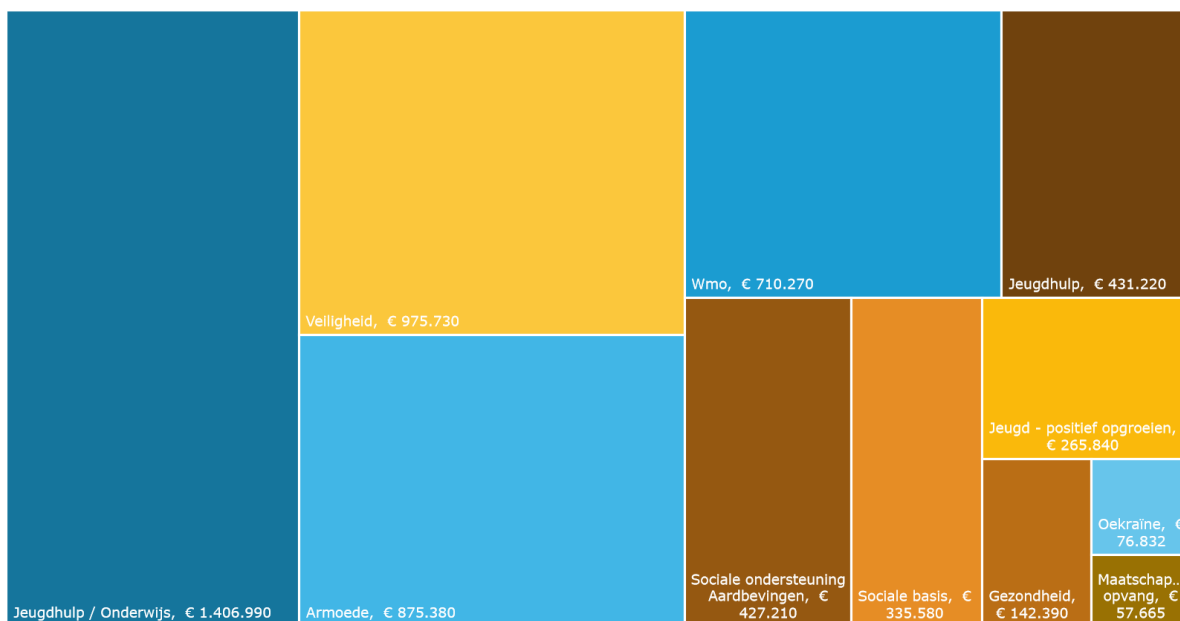
In de Set van Afspraken en Uitvoeringsovereenkomst is daarom vastgelegd dat WIJ Groningen en de gemeente samen leren, monitoren en ontwikkelen. Hiervoor wordt samengewerkt in een bouwteam, waarin medewerkers van WIJ Groningen en de gemeente betrokken zijn. Vier sub-bouwteams of themagroepen faciliteren het bouwteam door informatie te verzamelen en een eerste analyse te maken. Deze informatie komt bij het bouwteam. Het bouwteam is verantwoordelijk voor de duiding. Deze duiding wordt dus door WIJ Groningen en de gemeente gezamenlijk gegeven. Het bouwteam levert input op aan het sturingsoverleg in de vorm van een update over de stand van zaken, gesprekspunten en eventuele beslistpunten voor sturing. Daarmee heeft het een plek in de hiervoor weergegeven overlegstructuur. Deze structuur voor monitoring is schematisch weergegeven in Figuur 3.



Figuur 3. Structuur voor monitoring van de reguliere opdracht op basis van de Set van Afspraken en de Uitvoeringsagenda.

## 2.5 Deelopdrachten zijn in beeld en hebben eigen afspraken over verantwoording

Sinds de start van WIJ Groningen is het aantal opdrachten toegenomen. Die opdrachten komen op verschillende manieren bij WIJ Groningen binnen. Inmiddels voert WIJ Groningen bijna vijftig deelopdrachten uit op het gebied van verschillende, aangrenzende beleidsdomeinen. De opdrachten aan WIJ Groningen hebben betrekking op verschillende thema's en aandachtsgebieden in Groningen. Figuur 4 geeft de omvang van de totale waarde van deelopdrachten in de verschillende categorieën weer.



Figuur 4. Overzicht van de totale waarde van deelopdrachten in de verschillende categorieën.

Voor de deelopdrachten die WIJ Groningen uitvoert voor de gemeente zijn eigen afspraken gemaakt over de verantwoording. Deze vallen dus buiten de governancestructuur die in de vorige paragraaf geschetst is. Wel worden deelopdrachten ook besproken tijdens het tweewekelijkse algemeen overleg tussen de directeurs van WIJ Groningen en de managers sociaal domein en de accountmanager van de gemeente Groningen. De accountmanager van de gemeente houdt het overzicht over de deelopdrachten.

## 2.6 WIJ Groningen neemt ook diensten af van de gemeente Groningen

Voor de uitvoering van de inhoudelijke taken maakt WIJ Groningen ook gebruik van de faciliteiten van de gemeente Groningen, zoals huisvesting en ICT. Deze dienstverlening van de gemeente aan WIJ Groningen is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In deze verhouding treedt WIJ Groningen niet op als opdrachtnemer, maar als afnemer van diensten van de gemeente. De governancestructuur die daarbij hoort, valt buiten de scope van dit onderzoek, dat zich richt op de governance van de inhoudelijke opdracht. Maar deze verwevenheid kan de inhoudelijke opdracht wel beïnvloeden. Het maakt dat WIJ Groningen voor de uitvoering van de inhoudelijke opdracht ten dele afhankelijk is van de kwaliteit en capaciteit van de faciliteiten van de gemeente. Wanneer de kwaliteit of de capaciteit niet voldoet, is het voor WIJ Groningen zaak dit duidelijk te maken aan de gemeente. WIJ Groningen geeft aan wat de consequenties hiervan zijn voor de inhoudelijke opdracht. WIJ Groningen en de gemeente, maar ook de verschillende afdelingen binnen de organisatie van de gemeente, voeren hierover gesprekken.

## 2.7 De relatie tussen WIJ Groningen en de gemeente in drie dimensies

In het dagelijks verkeer vindt op veel manieren overleg en afstemming plaats tussen WIJ Groningen en gemeente Groningen. Medewerkers spreken elkaar regelmatig, zowel in de geplande overleggen als in het voorbijgaan. De verschillende soorten van contact en overleg laten zich onderverdelen in drie dimensies:

- **Ad hoc:** medewerkers van WIJ Groningen en de gemeente kennen elkaar goed, durven elkaar aan te spreken en komen elkaar regelmatig tegen. De afstemming vindt hierdoor ook 'ad hoc' plaats.
- **Functioneel:** Er vindt een aantal functionele overleggen plaats. Deze zijn niet vrijblijvend en worden op regelmatige basis ingepland. Hier kan laagdrempelig afgestemd worden.
- **Formeel:** Er is een formele overlegstructuur die aan de basis van de samenwerking staat en waarop kan worden teruggevallen. Hierdoor is er met regelmaat ruimte voor strategisch overleg. Ook wordt er een escalatiemodel gehanteerd.

De formele en functionele dimensies zijn uitgewerkt in de voorgaande paragraaf. Daarnaast is er dus ook regelmatig sprake van afstemming op ad hocbasis. Deze dimensies vullen elkaar aan. Er is een formele dimensie waarop altijd teruggevallen kan worden, terwijl de andere dimensies ervoor zorgen dat WIJ Groningen en de gemeente niet voor verrassingen komen te staan.

# Ambivalentie in samenwerking vraagt om rolvastheid

De keuze van de gemeente om WIJ Groningen als privaatrechtelijke stichting op te richten is destijds gemaakt om een slagvaardige private organisatie in het leven te roepen, met daarbij de wens om de gemeente in de regierol te plaatsen.<sup>1</sup> Opdrachten die WIJ Groningen uitvoert, worden vanuit de gemeente Groningen op basis van quasi-inbesteden verleend. Met de keuze om opdrachten via quasi-inbesteden onder te brengen, ontstaat wel een ambivalente situatie. De gemeente plaatst taken op afstand. Maar deze taken hebben een zodanige betekenis en risico voor de gemeente Groningen op zowel inhoud als financiën, dat de gemeente dicht bij de uitvoering betrokken wil blijven. Toezicht houden en beslissende invloed hebben, is ook inherent aan quasi-inbesteden. Daarmee is er bij quasi-inbesteden ook een zekere spanning tussen afstand en nabijheid.

De feitelijke governance voldoet aan de formele en functionele eisen. Daarmee is de gekozen inrichting adequaat en stelt deze wijze van besturen de gemeente in staat om grip te houden op de opdracht. Om binnen de structuur van quasi-inbesteden naar een zelfstandig rechtspersoon als WIJ Groningen de uitvoering te laten slagen, is vooral rolvastheid en begrip voor elkaars rollen nodig. In de inrichting van het overleg en de monitoring blijkt dat expliciet; in de toon en inhoud van de overleggen kan dat ook impliciet blijven.

## 3.1 WIJ Groningen en gemeente Groningen hebben eigen rollen, maar het WAT en het HOE overlappen

WIJ Groningen en de gemeente zijn nauw met elkaar verbonden. In de ontwikkeling in de governance naar meer gezamenlijk monitoren en sturen, zijn WIJ Groningen en de gemeente zich meer samen gaan bezighouden met het HOE.

De gemeente geeft daarbij aan dat de opdracht van WIJ Groningen in betekenis is gegroeid voor de gemeente. Zowel wat betreft de inhoudelijk opgaven, alsook inzake de risico's en de financiële betekenis. Dat heeft bij de gemeente de behoefte versterkt om dichterbij te komen. Meer dan aanvankelijk was voorzien als in een klassieke opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. De gemeente heeft behoefte aan transparantie over het HOE vanuit WIJ Groningen. Ook over wat niet lukt. Als dingen niet lukken, staan WIJ Groningen en de gemeente er dan samen voor.

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook het stuk 'oprichten Stichting WIJ Groningen (wensen en bedenkingen)', d.d. 17 mei 2017, opgesteld door de gemeente Groningen. Kenmerk: 6260425.

Vanuit WIJ Groningen is er begrip voor deze positie van de gemeente: de taken die WIJ Groningen uitvoert, zijn politiek relevant, waardoor de gemeente de behoefte heeft om het dichtbij te hebben. Daarnaast wordt het gewaardeerd om er samen voor te staan. Anderzijds is er ook een spanningsveld en kan het de relatie soms diffuus en ingewikkeld maken doordat de gemeente dichtbij de uitvoering van WIJ Groningen komt.

Ook andersom geldt dat het WAT in de praktijk niet alleen het terrein van de gemeente is. De gemeente gaat over het WAT, dat wil zeggen: beslist over de inhoud van de opdracht. Maar de gemeente verwacht van WIJ Groningen ook dat ze vanuit hun kennis van ontwikkelingen in de Groningse samenleving actief input bieden over het WAT. Het WAT en HOE zijn in de relatie tussen WIJ Groningen en de gemeente dus niet volledig gescheiden.

#### **Duiding:**

In algemene zin verdient het de voorkeur dat de opdrachtgever de uitvoering (het HOE) overlaat aan de opdrachtnemer. In de relatie tussen WIJ Groningen en de gemeente zijn het WAT en HOE niet volledig gescheiden.

Met de keuze voor quasi-inbesteden is WIJ Groningen taken gaan uitvoeren voor de gemeente die belangrijk zijn voor de Groningse burgers en waar bovendien (financiële) risico's aan verbonden zijn voor de gemeente. Dat maakt het begrijpelijk dat de gemeente zich in de relatie met WIJ Groningen niet beperkt tot het WAT van de opdracht. Dikwijls zal het college zich ook bij de gemeenteraad moeten verantwoorden over HOE de taken worden uitgevoerd.

Het is belangrijk dat toezicht vanuit de gemeente op het HOE ruimte laat voor WIJ Groningen om keuzes te maken in de eigen bedrijfsvoering. Het maakt professionals onvrij wanneer de opdrachtgever in alles meekijkt. WIJ Groningen is niet voor niets een zelfstandige rechtspersoon, waarbinnen professionals in creativiteit eigen afwegingen kunnen maken en binnen een veilige omgeving. Het toezicht vanuit de gemeente kan, afgezien van situaties zoals beschreven in de statuten, niet de interne governance, zoals de relatie tussen raad van bestuur en de raad van toezicht, doorkruisen.

De aanbeveling is dat WIJ Groningen en de gemeente hierover zelf het gesprek voeren, waarbij er ruimte moet zijn om elkaar te wijzen op de grenzen.

### **3.2 De reikwijdte van WIJ Groningen bepalen en nieuwe opdrachten kanaliseren**

WIJ Groningen heeft een brede en innovatieve opdracht. Betrokkenen geven in de interviews aan daar blij mee te zijn. Ze zijn blij dat met deze organisatievorm, anders dan in veel andere gemeenten, echt laagdrempelig en over schotten heen gewerkt kan worden. Ook over de uitvoering zijn betrokkenen over het algemeen tevreden: 'We schreeuwen het niet van de daken, maar we mogen elkaar wel regelmatig laten weten wat er goed gaat'. Deze brede opdracht heeft ook een keerzijde. In de gesprekken wordt de vraag gesteld waar de grens van WIJ Groningen ligt. In de gesprekken met beide organisaties komt naar voren dat WIJ Groningen door de breedte van de opdracht van alle markten thuis is. Wanneer bij de gemeente tijdelijk middelen vrijkomen voor een onderwerp in het sociaal domein, is WIJ Groningen vaak een logische partner om dit uit te laten voeren. Daardoor is de gemeente 'steeds dingen tegen WIJ Groningen aan blijven plakken'. Het implementeren van al deze deelopdrachten in de organisatie vraagt om aandacht en energie. Betrokkenen bij WIJ Groningen herkennen dat medewerkers van WIJ Groningen zich

verantwoordelijk voelen en niet snel nee zeggen. Daarmee loopt de organisatie op den duur tegen haar grenzen aan.

**Duiding:**

Het is een reëel risico dat de opdracht van WIJ Groningen te breed wordt door het grote aantal nieuwe opdrachten (*de 'SPUKificering' van het gemeentelijk domein*). Het zit niet in de cultuur van WIJ Groningen om 'nee' te zeggen tegen een vraag van de gemeente: 'als WIJ Groningen het niet doet, wie dan wel?'

Daarom is de aanbeveling om meer expliciet de afweging te maken of een opdracht echt past bij WIJ Groningen en wat de impact van de opdracht zal zijn. Daarvoor is het ontwikkelen van een afwegingskader een passende maatregel.

De introductie van nieuwe opdrachten voltrekt zich in een aantal gevallen buiten het zicht van het accountmanagement. Een tweede aanbeveling is dus het doorlopen van een vaste route, langs accountmanagement, waarbinnen ook het afwegingskader wordt benut. Dat vergroot de samenhang en bestuurbaarheid van het grote aantal opdrachten dat WIJ Groningen uitvoert voor de gemeente.

### 3.3 Monitoring is een gezamenlijk belang van de gemeente en WIJ Groningen

Informatie over en van WIJ Groningen is relevant voor de gemeente. Gezien het belang en de risico-gevoeligheid van de opdracht, heeft de gemeente behoefte aan grip en comfort. De gemeente geeft aan vertrouwen in WIJ Groningen te hebben, maar dit ook (door verantwoordingsinformatie) te willen laten staven. De gemeente hecht daarom veel belang aan transparantie over wat goed gaat, maar ook over wat niet goed gaat. Daarnaast heeft WIJ Groningen veel kwantitatieve en kwalitatieve informatie over wat er gebeurt in de wijken. Voor de gemeente is die informatie relevant om haar beleid op aan te passen.

In gesprekken komt naar voren dat WIJ Groningen de gevraagde informatie graag wil leveren, maar hier niet altijd over beschikt. Ook heeft de interpretatie van de informatie in het verleden tot discussie geleid. Ten slotte wordt opgemerkt dat er wederkerigheid is in de informatievoorziening: ook de gemeente heeft zicht op informatie die voor WIJ Groningen relevant is, bijvoorbeeld over de Wmo en Jeugdzorg die niet via WIJ Groningen loopt. Daarnaast is informatiebeheer in handen van de gemeente. Daarmee heeft de gemeente Groningen per definitie de beschikking over de informatie die WIJ Groningen verzamelt.

**Duiding:**

De gemeente en WIJ Groningen zijn ertoe overgegaan gezamenlijk de ontwikkelingen in de opdrachten van WIJ Groningen te monitoren: informatie wordt gezamenlijk geduid en voor de Basis Jeugdhulp zelfs gezamenlijk geanalyseerd, geduid en gepresenteerd. Dit past bij de wederkerigheid in de relatie, versterkt de inhoudelijke en strategische samenwerking tussen WIJ Groningen en de gemeente en het voorkomt verrassingen in dossiers.

# Analyse van de rolinvulling van gemeente ten opzichte van de NSOB-rollen nu WIJ Groningen veel taken uitvoert

Een van de aspecten van de onderzoeksvraag van de gemeente Groningen, naast de staat van de governance van de samenwerking met WIJ Groningen, betreft een beknopte analyse van de rollen uit het NSOB-model. Navolgend bespreken we de vier perspectieven van het NSOB-model en zetten daar vervolgens de situatie in Groningen met de gemeente en WIJ Groningen tegenover. De betekenis voor de governance vanuit het NSOB-model is naar schatting van Berenschot niet groot. Het biedt wel een goed kader voor de bespreking van de wijze waarop de gemeente Groningen zich ten opzichte van de ontwikkelingen in de samenleving opstelt en of WIJ Groningen in de plaats is gekomen van de gemeente of dat gemeente ook zelf in de positie blijft als je dat beziet vanuit de NSOB-perspectieven.

De navolgende bespreking is opgebouwd aan de hand van de snelstudie 'samenleving', waarin de vier perspectieven worden besproken.<sup>2</sup> Eerst volgt een weergave van het NSOB-model.



In het perspectief van **de rechtmatige overheid** staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Dat is een sterk legalistisch perspectief, waarin de wettelijke basis van

<sup>2</sup> Snelstudie [Overheidsrollen bij samenwerking in de actieve samenleving](#), Kennisknooppunt Participatie, 2021.



het overheidshandelen en de scheiding tussen politiek primaat en ambtelijke uitvoering in loyaliteit wordt benadrukt. Hier doet de overheid het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Sturing is in dit perspectief in de eerste plaats een kwestie van het instellen van procedures en het verankeren van doelen en middelen in wetten en regels.

In de situatie in Groningen zien we dat de wettelijke verantwoordelijkheid voor jeugdzorg en Wmo bij de gemeente ligt en in verordeningen en via juridische beschikkingen voor burgers in voorzieningen worden omgezet. De inhoudelijke uitvoering ligt bij andere partijen waarmee de gemeente contracten sluit. WIJ Groningen is zo'n partij waarmee, anders dan de andere aanbieders in de regio, via quasi-inbesteden een overeenkomst voor de uitvoering van de opdracht is gesloten. Uitvoering en wettelijke taak komen zo dicht bij elkaar te liggen, maar de wettelijke taak blijft wel bij de gemeente.

In het perspectief van **de presterende overheid** gaat het om het meetbaar bereiken van doelen. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die SMART en afrekenbaar is. Prestatiemeting is een van de sturingsinstrumenten in dit perspectief. Vanuit dit perspectief doet de overheid het goed als ze ervoor zorgt dat beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd.

De inhoud van de opdrachten die WIJ Groningen voor de gemeente Groningen uitvoert, liggen op het terrein van Wmo en Jeugdwet. De inhoudelijke resultaten van die opdrachten laten zich niet eenvoudig vangen in SMART-geformuleerde doelstellingen of bijsturen via prestatiemeting. De uiteindelijke prestatie wordt geleverd door WIJ Groningen. We hebben daarnaast ook gezien dat gemeente en WIJ Groningen nadrukkelijk samen de ontwikkelingen binnen de opdrachten monitoren én duiden. Zeker waar het de Basis Jeugdhulp betreft. De duiding is onmisbaar om de effectiviteit en efficiency te waarborgen en gemonitorde prestaties aan te vullen en tot een geheel te maken.

In het perspectief van **de samenwerkende overheid** gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar met behulp van inspanningen van anderen. De overheid gaat actief in gesprek met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld. Die partijen brengen ook hun eigen doelen in het proces in, waardoor de overheid moet onderhandelen met andere partijen. Partijen in het veld nemen ook zelf initiatieven zonder -of met beperkte- betrokkenheid van de overheid. Sturing in het perspectief van de samenwerkende overheid is in de eerste plaats gericht op de netwerkontwikkeling zelf. Pas daarna gaat het om sturing op interactiviteit in processen, doelvervlochtening en van het goed vormgeven van processen door middel van procesmanagement.

Leggen we het perspectief van de samenwerkende overheid op de situatie in Groningen dan valt op dat het deelnemen in netwerken met andere partijen op bepaalde onderwerpen bij de gemeente ligt, maar óók bij WIJ Groningen. WIJ Groningen is actief in het sociaal domein en zoekt daarin samenwerking met partners in dat domein. Soms als onderdeel van de opdracht, soms vanuit eigen initiatief ten behoeve van de opdracht. Ondertussen behoudt de gemeente ook zelf de ruimte voor initiatieven van samenwerking met veldpartijen en neemt zij soms een regierol op zich als dat de doelstellingen ondersteunt. Daarnaast is ook de samenwerking tussen WIJ Groningen en de gemeente Groningen hiervan een voorbeeld, waar deze samenwerking bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de gemeente door inspanningen vanuit WIJ Groningen.

Het perspectief van **de responsieve overheid** gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging die er is, van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief en van de overheid die zich daartoe moet verhouden. De overheid sluit aan bij beweging die er in de samenleving al is en die uit zichzelf overheidsdoelen ondersteunt of beweging die de overheid graag zou willen bijsturen. In dit perspectief gaat het dus veel meer om het scheppen van de voorwaarden, het herkennen van ontwikkelingen, waarop wordt ingespeeld en het aangaan van een betekenisvolle verbinding.

WIJ Groningen heeft vanuit zijn doelstellingen en reguliere activiteiten veel contacten in de Groningse samenleving. Daarop reageren en meebewegen behoort bij de kernkwaliteiten van een goede welzijnsinstelling. Daarmee neemt WIJ Groningen een responsieve rol in. WIJ Groningen heeft hierin een vooruitgeschoven post door de inzet van wijkteams en voorziet de gemeente van belangrijke informatie. Maar ook in dit perspectief blijft er genoeg ruimte voor de gemeente Groningen om zelfstandig de bewegingen in de Groningse samenleving te volgen en mee te bewegen als ze de doelstellingen van de gemeente dichterbij brengen.

# Bijlage 1. Bestudeerde documenten

- Set van afspraken Gemeente Groningen – WIJ Groningen 2023
- Uitvoeringsagenda Set van Afspraken en ontwikkelopgave
- Organogram WIJ Groningen 2023
- Afschrift akte van statutenwijziging Stichting WIJ Groningen
- Jaarplan en begroting WIJ Groningen 2022
- Jaarplan en begroting WIJ Groningen 2023
- Implementatieplan SAMEN., kaders opdracht en financiën bijlage Implementatieplan
- Collegebrief definitief Implementatieplan SAMEN, kaders, opdracht en financiën (wensen en bedenkingen)
- Uitvoeringsovereenkomst subsidiabele activiteiten SAMEN. Basisjeugdhulp
- Brief Heinrich Winter - verzoek tot uitbreiding raad van toezicht WIJ Groningen
- Collegevoorstel uitbreiding rvt WIJ 2023
- Besluit subsidieverlening
- Oprichten stichting WIJ Groningen (wensen en bedenkingen)
- Collegevoorstel Herpositionering WIJ Groningen per 2018
- Uitvoeringsovereenkomst Stichting WIJ
- Focusdocument WIJ Groningen in 2022
- Verkennend haalbaarheidsonderzoek Taak Jeugd en Gezin bij WIJ Groningen, BMC
- Sturing op twee kerninterventies WIJ Groningen
- Totaal overzicht Deelopdrachten WIJ 2023
- Voortgangsrapportage Stichting WIJ Groningen 2018
- Subsidiebeschikking reguliere opdracht 2022
- Uitvoeringsovereenkomst Stichting WIJ 2022
- Collegebesluit Ondersteunende taken st WIJ Gr -mei 2017
- Memo Organisatie cocreatie (Samen koken)
- Memo voorstel monitoring - vastgesteld bestuurlijke stuurgroep SAMEN
- Reglement raad van toezicht WIJ Groningen 2021
- Reglement raad van bestuur WIJ Groningen 2023
- Toezichtsvisie raad van toezicht 2022

# Bijlage 2. Geïnterviewde personen

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

## **Vanuit WIJ Groningen:**

- Raad van bestuur
- Bestuurssecretaris
- Voorzitter RvT
- Directeur Innovatie & Ontwikkeling
- Directeur bedrijfsvoering
- Operationeel directeur

## **Vanuit de gemeente Groningen:**

- Wethouder Jeugd en Jeugdzorg
- Wethouder Zorg en Welzijn
- Concerndirecteur
- Directeur Directie Maatschappelijke Ontwikkeling
- Manager sociaal domein
- Accountmanager WIJ



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT  
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)