

De governance van jeugdhulpconsortia

Een vak apart



Update 1 april 2026

De governance van jeugdhulpconsortia, een vak apart

De governance en het intern toezicht als onderdeel daarvan van jeugdhulpconsortia is complex en relatief nieuw. Tegelijkertijd neemt in Nederland de belangstelling toe om de jeugdhulp te organiseren met behulp van consortia. Goed intern toezicht op consortia wordt daarmee belangrijker. Maar wat zijn de kansen en bedreigingen voor het intern toezicht op jeugdhulpconsortia? En in hoeverre delen samenwerkende partijen in consortia opgedane ervaringen en kennis? De NZa (en de voormalige Jeugddirectie) zijn een kennisuitwisselingstraject gestart met 8 jeugdhulpconsortia om deze vragen vast te pakken.

De NZa heeft de taak om ontwikkelingen op stelselniveau te onderzoeken die impact kunnen hebben op de beschikbaarheid van jeugdzorg. In het kader van die beschikbaarheid is het van belang dat veldpartijen de uitvoeringsrisico's zoveel mogelijk mitigeren. En juist binnen de taakgerichte uitvoeringsvariant waar met jeugdhulpconsortia gewerkt wordt, signaleert de NZa dat er risico's bestaan op het gebied van governance en intern toezicht. Het blijkt een moeizaam proces om tot passende governancestructuren te komen waarin effectief samengewerkt kan worden aan gezamenlijke opdrachten. Om de kansen op succesvolle taakuitvoering te verbeteren, is het belangrijk dat de sector inzet op kennisuitwisseling en dialoog. De NZa heeft dit de afgelopen periode ondersteund door met 8 jeugdhulpconsortia de governancestructuren in kaart te brengen en te bespreken hoe het intern toezicht daarbinnen functioneert in de praktijk. Vervolgens zijn opgedane inzichten, ervaringen, kansen en dilemma's besproken in een kennissessie met interne toezichthouders en bestuurders/directeuren om te kijken wat we van elkaar kunnen leren. De voorliggende paper heeft tot doel om met de geleerde lessen uit het traject de dialoog binnen de sector over governance en intern toezicht op jeugdhulpconsortia verder op gang te brengen.

Een complexe opgave

Afgelopen jaren stapten meerdere gemeenten/regio's over naar taakgericht werken met daarbij een lumpsum bekostiging voor veelal samenwerkende partijen in een consortium (Jeugddirectie, 2025a). Gemeenten en regio's kiezen om uiteenlopende redenen voor deze manier van werken en bekostigen. Zij willen de jeugdzorg transformeren, meer grip krijgen op het zorglandschap, minder administratieve lasten en realisatie van financiële doelstellingen (kostenbeheersing dan wel kostenreductie) bewerkstelligen. Ook vanuit de hervormingsagenda Jeugd wordt hoopvol en positief gesproken over de taakgerichte bekostigingsvariant. Deze variant zou op het oog meer mogelijkheden voor een langetermijnpartnerschap tussen gemeenten en aanbieders bieden, waarbij wordt aangenomen dat gemeenten beter kunnen sturen op kwaliteit, zorggebruik en minder administratieve lasten.

Kenmerkend voor opdrachten die bij consortia worden weggezet is dat ze vaak gericht zijn op transformatie en integraal werken (Jeugdautoriteit, 2025a).

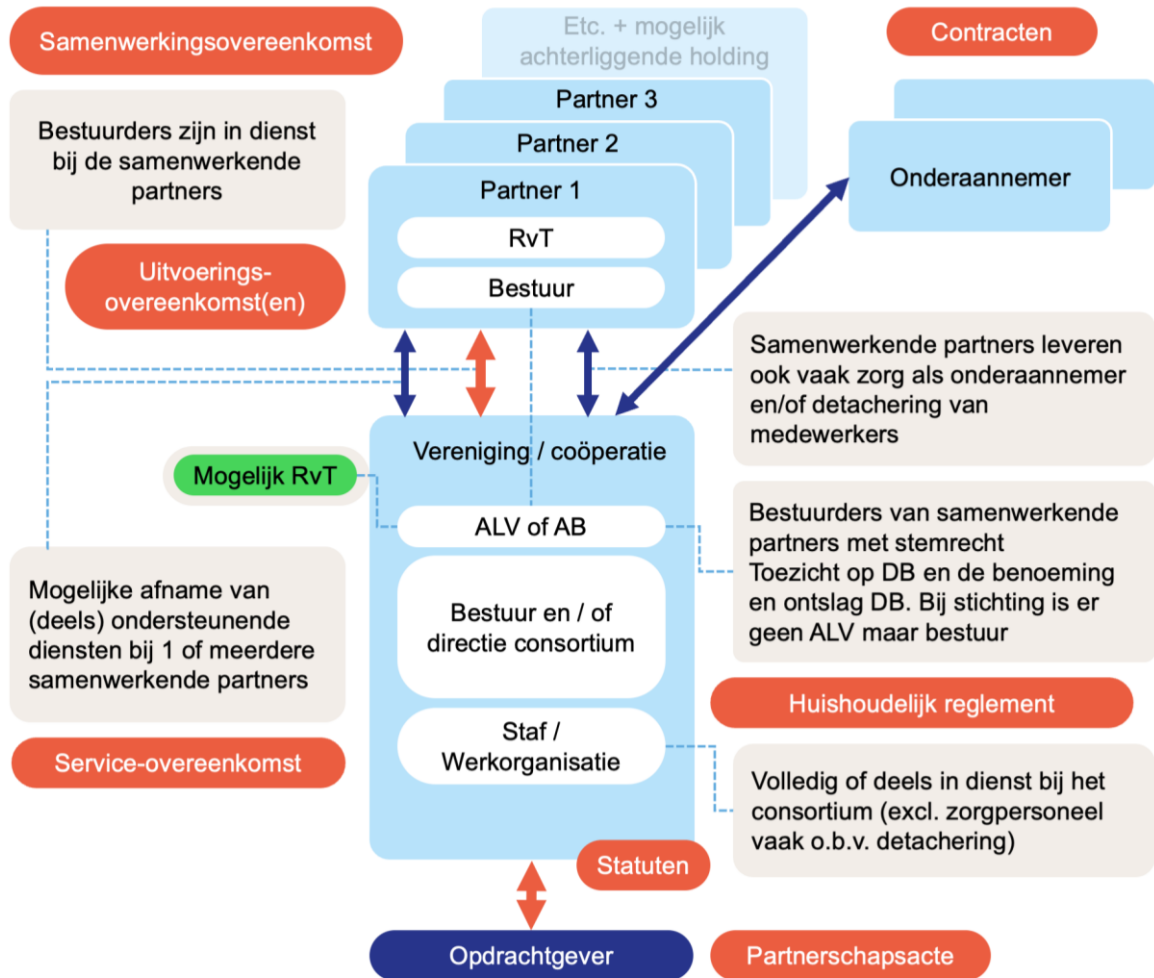
In een decentraal stelsel zijn gemeenten en regio's vrij om de scope van hun opdrachten te bepalen. Met dien verstande dat regio's de vormen van specialistische jeugdhulp die in het Besluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg zijn opgenomen regionaal moeten inkopen. We zien dan ook dat de scope van iedere taakgerichte opdracht weer verschilt. Daarbij zijn er ook geen standaarden voor het bepalen van de hoogte van de lumpsum en de risicoverdeling wat de vergelijkbaarheid extra bemoeilijkt. En wat vooral opvalt in de jeugdzorgsector is dat een taakgerichte opdracht vaak vanwege haar omvang en opgave een gedwongen karakter kent voor de jeugdhulpaanbieders. Want een taakgerichte opdracht als jeugdhulpaanbieder alleen uitvoeren is vanwege de scope van de opdracht – met een variatie in opdrachtwaardes tussen de € 15 tot € 80 miljoen – onmogelijk. En niet inschrijven op een gemeentelijke (regionale) aanbesteding kan grote financiële consequenties hebben voor een aanbieder.

Om als jeugdhulpaanbieder een taakgerichte opdracht gegund te krijgen moet een aanbieder dus vaak op zoek naar samenwerkingspartijen met wie je de opdracht kunt uitvoeren. Van belang is dat je elkaars inhoudelijke kwaliteiten en capaciteiten kent, en vertrouwen hebt dat je constructief kunt samenwerken aan de opdracht. Daar hoort een set van afspraken bij over rollen, zeggenschap, inzet van middelen, risico's en ook intern toezicht bij, zodat duidelijk is wat je van elkaar kan en mag verwachten. Die set van afspraken noemen we ook wel de governance (Van Montfort, 2008). De grote afhankelijkheden tussen samenwerkingspartners (en andere actoren) om een complexe opdracht met transformatieopgaves tot uitvoering te brengen, maakt dat de opgave voor het intern toezicht ook complex is. Er is nog weinig kennis en ervaring bij het vormgeven van governance in samenwerkingsverbanden zoals jeugdhulpconsortia (Houwen en Kokx, 2023; Jeugdautoriteit, 2025b). In de praktijk bestaat vaak een worsteling over hoe de governance, en het intern toezicht als onderdeel daarvan, effectief vormgegeven kan worden bij jeugdhulpconsortia. Terwijl de impact op de continuïteit en beschikbaarheid van jeugdhulp aanzienlijk kan zijn. In het kennisuitwisselingstraject is voor 8 consortia gekeken hoe zij de governance hebben geregeld.

De governance in de praktijk

Voor de consortia KOOS Utrecht, Crossroads, Sparq Jeugdhulp, Kracht Den Haag, MetMaya, Mevis, Stichting JA! en HOOM zijn de governance-structuren in kaart gebracht. We troffen verschillen aan in het aantal samenwerkende partners, de mate van formalisering/institutionalisering, de vormgeving van het intern toezicht, eigenlijk op alle facetten van de governance. Met 2 modeltekeningen illustreren we de aangetroffen diversiteit. Deze tekeningen zijn dus geen feitelijke voorbeelden maar geven een samenvatting/overzicht van de aangetroffen diversiteit bij de inrichting van de governance. In de praktijk maken de samenwerkende partners hun eigen keuzes en is alles maatwerk. Governancemodel 1: met eigen rechtspersoon illustreert de situatie waar een nieuwe rechtspersoon in het leven is geroepen in de vorm van een vereniging, coöperatie of stichting.

Governancemodel 1: met eigen rechtspersoon



De Algemene Leden Vergadering (ALV) of een Algemeen Bestuur (AB) heeft in dit model formeel de leiding over het consortium. In deze besturen zitten de bestuurders van de samenwerkende partners, of moederorganisaties. Daaronder is soms een dagelijks bestuur geplaatst met een directeur-bestuurder en soms alleen een directeur. De besluitvorming binnen de algemene besturen verschilt per consortium. Soms is er stemrecht naar rato van de omzet, soms heeft ieder één stem. De afspraken zijn vaak op meerdere niveaus vastgelegd (hierop bestaan verschillende varianten) in een samenwerkingsovereenkomst tussen alle moederorganisaties, een huishoudelijk reglement voor het algemeen bestuur, statuten en een opdracht/contract met de regio/gemeente. Een aandachtspunt bij het opzetten van een nieuw consortium, dat buiten de scope van dit traject viel, betreft de wijze waarop de medezeggenschap is georganiseerd (ondernemingsraad en cliëntenraad).

Bij de consortia waarvoor een nieuwe rechtspersoon is opgericht was dat een inkoopvereiste vanuit de desbetreffende gemeente of regio. Geen van de consortia heeft zelf zorgpersoneel in dienst. Het zorgpersoneel blijft altijd in dienst bij de moederorganisaties en wordt dan vaak ingeleend door de consortia. Sommige consortia hebben hun backoffice eveneens belegd bij moederorganisaties. Er zijn er ook waarbij ondersteunend personeel in dienst is van het consortium (bijvoorbeeld een directeur en een aantal medewerkers voor financiën, ICT, administratie, etc.).

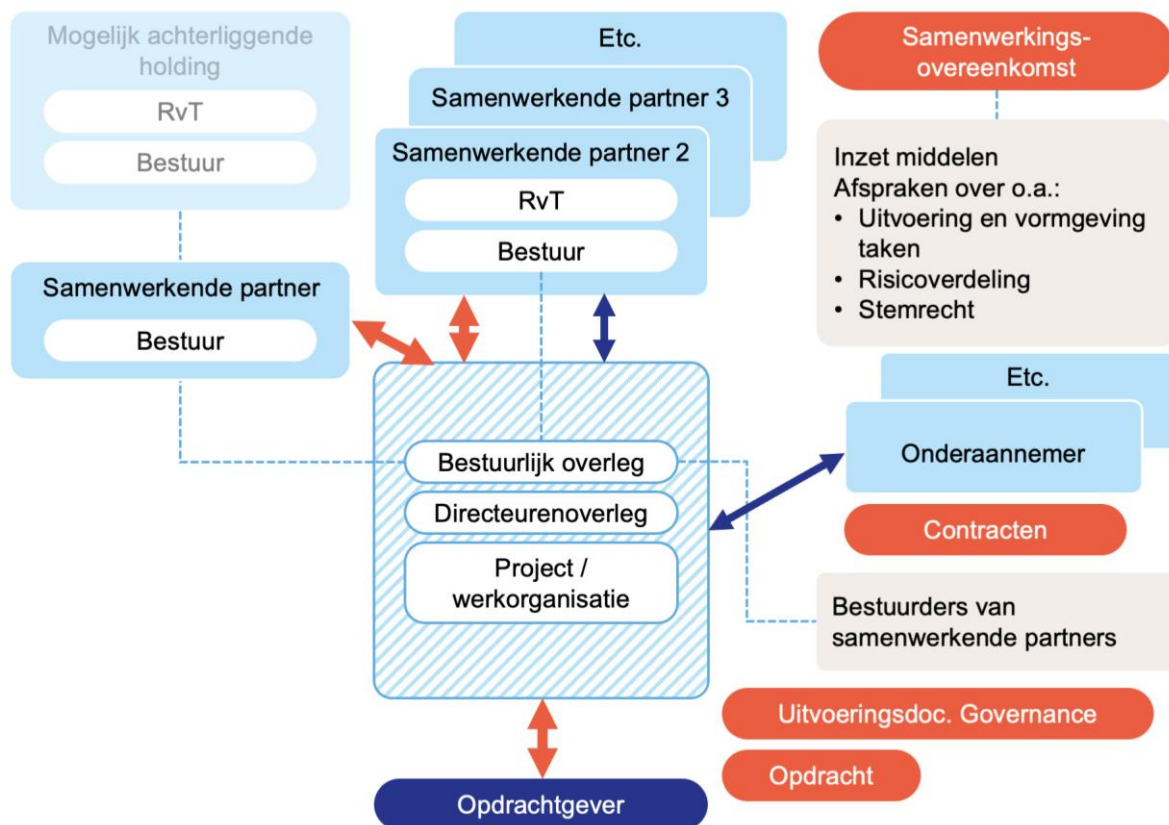
De meeste consortia hebben geen eigen toezichthouder. We troffen één consortium aan dat wel een eigen raad van toezicht heeft. Deze RvT heeft geen werkgeversrol, maar alleen een controlerende en

adviserende rol. De RvT stelt de jaarstukken van het consortium vast en is sparringpartner voor de directeur van het consortium. Vanaf 1 januari 2026 zijn jeugdhulpaanbieders verplicht om een eigen interne toezichthouder te hebben als zij een bepaald aantal jeugdhulpverleners in dienst hebben. Een consortium met een eigen rechtspersoon wordt in dit kader volgens de wetgever beschouwd als een aanbieder van jeugdhulp. Voor alle consortia in dit traject geldt dat het zorgpersoneel in dienst is bij de moederorganisaties. Formeel is er dus geen verplichting om een RvT of RvC te hebben.

Het intern toezicht verloopt dus veelal via de moederorganisaties. De consortia leggen verantwoording af aan de bestuurders van de moederorganisaties en zij leggen (voor hun hele organisatie) verantwoording af aan hun eigen RvT of RvC. De ALV's worden door directeuren en bestuurders van de consortia gezien als een soort toezichthoudend orgaan. De parallel met een reguliere RvT of RvC is dat de ALV toezichthoudende rollen (werkgever, controle en klankbord) vervult richting een directeur. Tegelijkertijd kan een dergelijke ALV in formele zin geen toezichthouder zijn. Dat is wettelijk niet toegestaan omdat de leden van de ALV niet onafhankelijk zijn waardoor belangenverstrengeling kan optreden met de algemene leiding van de moederorganisaties.

Sommige moederorganisaties zijn daarbij nog onderdeel van een groter concern. De moederorganisatie heeft dan geen eigen RvT of RvC, maar het concern wel. In deze gevallen rapporteert de bestuurder van de moederorganisatie aan het bestuur van de daarboven gelegen entiteit, die weer verantwoording aflegt aan de RvT of RvC daarvan. Het toezicht verloopt dan dus getrapt en in feite staat het consortium onder toezicht van de RvT of RvC van de "grootmoederorganisatie". Deze laatste vorm van getrapt toezicht zien we zowel bij een governance met een aparte entiteit als zonder entiteit. In onderstaande tekening Governancemodel 2: zonder eigen rechtspersoon is dit nader uitgetekend (zie blokje achterliggende holding).

Governancemodel 2: zonder eigen rechtspersoon



Bij consortia zonder eigen rechtspersoon is er vaak één samenwerkende partner die optreedt als penvoerder namens het consortium. Bij dit model treffen we in de zeggenschap een consent-model aan om tot besluitvorming te komen. In het consent-model worden besluiten (pas) genomen als alle bestuurders/functionarissen die beslissingsbevoegdheden hebben met een voorstel instemmen. Een belangrijke kanttekening bij consortia waar het stemrecht wel in een bepaalde verhouding is geregeld, is dat samenwerkende partners huiverig kunnen zijn om dat in te zetten, omdat je de volgende dag wel weer met elkaar verder moet in de samenwerking. Dit betekent dat het consent-model in de praktijk vaker informeel wordt toegepast om tot besluitvorming te komen. Dit kan ook gelden bij consortia met een eigen rechtspersoon.

De praktijk laat zien dat de governance van ieder consortium anders is ingericht. Dat is ook begrijpelijk omdat de opdrachten (van residentieel in de regio tot preventie in de wijk), de uitdagingen in de regio's, en de zorginhoudelijke visies van de samenwerkingspartners allemaal verschillend zijn. Aanbieders kijken met verschillende brillen naar wat nodig is om een opdracht tot 'een goed einde' te brengen, of hoe zij de jeugdige dan wel het gezin het beste kunnen ondersteunen. Deze perspectieven zijn (historisch) geworteld vanuit verschillende zorginhoudelijke visies van de geestelijke gezondheidszorg, de gehandicaptenzorg en de jeugd- en opvoedhulp. Juist op uitvoeringsniveau, als (nieuwe) werkprocessen ingericht moeten worden, kan dit wrijving geven en tot risico's leiden. Maar er is nog een dimensie die meespeelt bij de governance van een samenwerkingsverband.

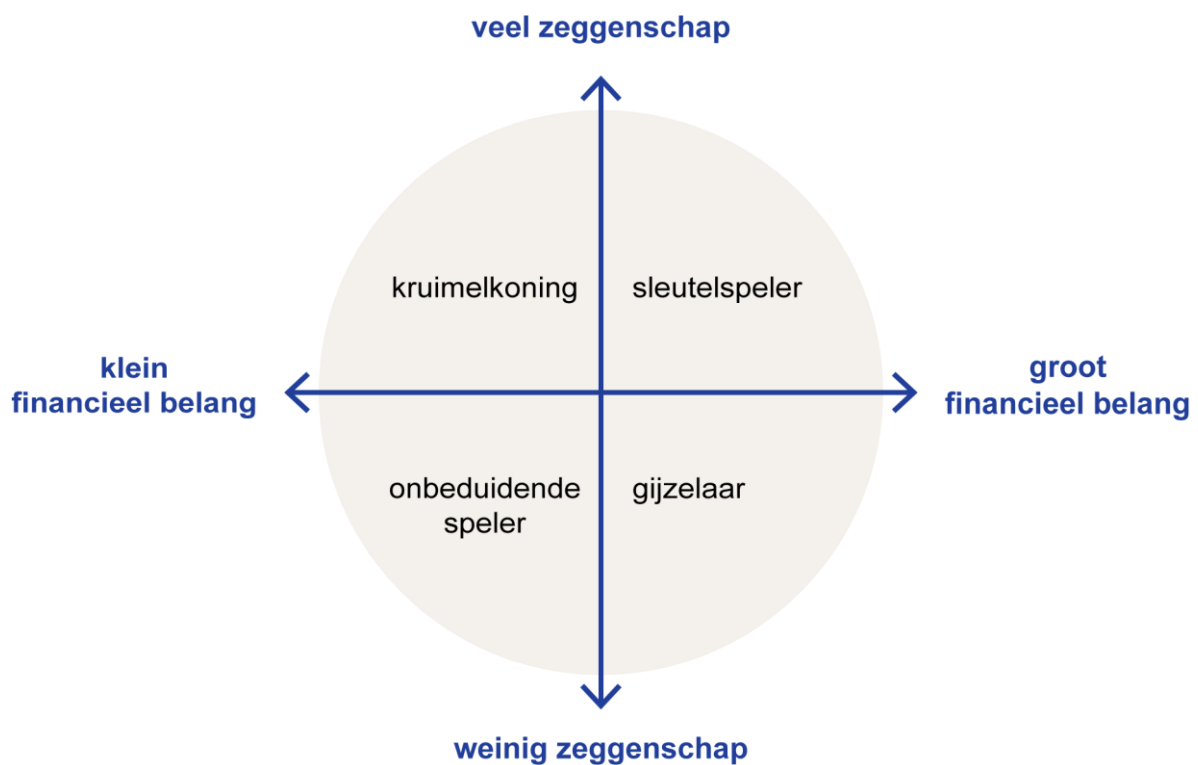
Onderschat niet de belangen

Hoe beoordeelt een interne toezichthouder en een bestuurder het financieel en strategisch belang van de opdracht voor de organisatie? En hoe doet de samenwerkende partner dat? Het aandeel in de opdrachtwaarde in verhouding tot de andere partners geeft het relatieve belang weer in de samenwerking. Bij de partners van de 8 jeugdhulpconsortia treffen we een bandbreedte aan van ongeveer 5 procent tot 70 procent. Maar ook hoe het aandeel van de opdrachtwaarde zich verhoudt tot de totale opbrengsten van de eigen organisatie is belangrijk. Oftewel hoe financieel afhankelijk is de organisatie van het reilen en zeilen van het consortium? Doet het 'pijn' als het mis gaat? En hoe is dat voor de ander. De financiële belangen varieerden met een bandbreedte van minder dan 5 procent tot meer dan 90 procent.

Vanuit de opgevraagde gegevens in het kennisuitwisselingstraject kwam dus duidelijk naar voren dat de financiële en strategische belangen van de samenwerkende partners bij het consortium verschillend zijn. Tijdens de kennissessie werd daarbij benoemd dat ongelijkwaardigheden tussen partners en verschillen in belangen tussen partners in de praktijk een belemmerende factor kunnen vormen voor het gezamenlijk werken aan een opdracht in plaats van 'je eigen opdracht draaien'. Een vruchtbare samenwerking bij de gezamenlijke opdracht met effectieve (ondersteunende) werkprocessen, een adequate informatievoorziening en inzet van gekwalificeerd personeel, komt dan niet, of moeilijker tot stand. Daarnaast is de mate van afhankelijkheid van onderaannemers, niet zijnde de samenwerkende partners, voor het uitvoeren van de opdracht een belangrijk strategisch aandachtspunt. De samenwerkende partners dragen de verantwoordelijkheid en het risico voor een consortium. Naar mate er meer onderaannemers zijn, valt een groter deel van het aanbod buiten de directe invloedssfeer van de samenwerkende partners. Dit hoeft geen probleem te zijn als er goede afspraken en maatregelen zijn om risico's beheersbaar te houden. De hoeveelheid onderaannemers kan wel implicaties hebben voor de snelheid waarmee gestuurd kan worden op de transformatie en het integraal werken.

Als de werking van belangen onvoldoende erkend en weerspiegeld wordt bij de inrichting van de governance, bijvoorbeeld in de mate van zeggenschap of risicodeling, dan kan er sprake van onevenwichtigheid tussen de invloed die je kunt uitoefenen op de vormgeving en uitvoering van de opdracht en jouw strategisch en financieel belang daarbij. Ook de contractuele en juridische vereisten vanuit de opdrachtgever spelen hier een rol in, bijvoorbeeld rondom de continuïteit van zorg die voorkomen dat contracten zomaar opgebroken of veranderd kunnen worden. Dit alles bij elkaar maakt dat je als aanbieder gegijzeld kunt worden door het consortium, omdat je de samenwerking onvoldoende kunt beïnvloeden, of er niet makkelijk uit kunt stappen terwijl je financiële en strategische belangen geschaad worden. Onderstaande figuur dient om jeugdhulpaanbieders die willen gaan samenwerken, of al samenwerken, te prikkelen tot reflectie op hun (beoogde) rol in een consortium. Als samenwerkende partijen van elkaar weten wat de (belangen)positie is in de samenwerking, helpt dat bij het gesprek over governance en/of geeft dat inzicht in de handelwijze en opstelling van samenwerkende partners.

Wie ben jij in het consortium?



Het model laat zien dat de samenwerkende partners in het consortium door hun verschillende belangen en afhankelijkheden verschillende rollen kunnen aannemen in de samenwerking. Een partner kan bijvoorbeeld als 'kruimelkoning' optreden in de samenwerking. Ze heeft minder financieel belang bij een goede taakuitvoering dan de andere partners, maar kan wel de besluitvorming van het consortium in belangrijke mate beïnvloeden. Voor de partners bij wie het financieel/strategisch belang van de samenwerking wel groot is levert dit een substantieel risico op, omdat het minder waarschijnlijk is dat de 'kruimelkoning' in evenredige mate bereid is te investeren in de (uitvoering van de) samenwerking. Zij heeft er immers minder baat bij.

In de kennissessie werd ook gezegd dat als we iets zouden kunnen verbeteren, dan zou dat het elkaar opzoeken zijn als RvT's. Elkaar leren kennen. Weten van elkaar met welke intentie we erin zitten. Zijn de randvoorwaarden goed om samen een opdracht goed uit te kunnen voeren?

Wat is nodig om werken met consortia verder te brengen?

Een valkuil bij samenwerken in consortia is dat het eigen organisatiebelang (toch) gaat prevaleren. Terwijl het consortium een instrument dient te zijn om een antwoord te kunnen geven op complexe (maatschappelijke en financiële) vragen en opgaves vanuit gemeenten/regio's dat een jeugdhulpaanbieder niet alleen kan geven. Een goede inrichting van de governance en intern toezicht helpt daarbij, maar in de kennissessie bleek dat meer nodig is. Vanuit de opdrachtgevende partijen zou nog te weinig rekenschap gegeven worden aan wat gezamenlijk risicodragers zijn betekent bij taakgerichte opdrachten. Taken zijn vaak te complex en veranderlijk om enkel te verankeren in contractuele en juridische afspraken. Meer partnerschap zou nodig zijn omdat sommige situaties wat anders vragen dan de afspraken die 'zwart op wit' staan. Als de perspectieven van opdrachtgever en opdrachtnemer over de betekenis van samen risico's dragen in de transformatie dichter bij elkaar komen, leidt dat sneller tot meer sturing op basis van vertrouwen. Verwachtingen over en weer moeten daarbij duidelijk en reëel zijn.

Het model 'Toezicht: perspectieven en objecten' (van Montfort & Kenis, 2023) helpt bij het denken hoe te komen tot passend toezicht bij jeugdhulpconsortia ten behoeve van het maatschappelijk belang. Het model maakt een onderscheid naar objecten en perspectieven van toezicht en werkt met bouwstenen, zoals het vormgeven van meer gezamenlijk toezicht op de maatschappelijke opgave, in dit geval de transformatie. Het object van toezicht kan de eigen organisatie of het organisatienetwerk zijn, en het perspectief van toezicht kan egocentrisch of ecocentrisch zijn. Een egocentrisch perspectief kijkt primair vanuit het belang van de eigen organisatie en een ecocentrisch perspectief primair vanuit het organisatienetwerk. Dit model helpt dus om ook samen met opdrachtgevers het juiste gesprek te voeren over passend toezicht. Uiteindelijk moeten wel de goede voorbeelden uit de praktijk helpen overtuigen.

Tot slot werd tijdens de kennissessie ook geopperd dat het werken met meer standaarden de uitvoeringspraktijk zou helpen, bijvoorbeeld voor de juridische documenten waarmee gewerkt wordt in een consortium. In het verlengde hiervan heeft de Jeugddautoriteit eerder ook gepleit voor een aantal leidende principes voor het opzetten en inrichten van consortia, met richtlijnen voor bijvoorbeeld het bepalen van het lumpsumbudget, registratie/dataverzameling, veiligheidsventielen, risicoverdeling en organisatievorm (Jeugddautoriteit, 2025a).

Conclusie en aanbeveling

Wanneer een consortium aan de slag gaat met een taakgerichte opdracht dan is het voor de continuïteit en de beschikbaarheid van jeugdhulp nodig dat zij ook stabiel en geëquipeerd is om gezamenlijk aan die opdracht te werken. Het is ingewikkeld maar wel kansrijk voor de transformatie van de jeugdzorg. Veel facetten spelen een rol, vele uitvoeringsrisico's en dilemma's liggen op de loer. Maar wat in ieder geval helpt, is om als intern toezichthouder en bestuurder/directeur bewust te zijn van wat de samenwerking voor jou en de ander betekent. Inhoudelijk, maar ook strategisch, waarbij de rol van de opdrachtgever ook van belang is. Bespreek en ken ieders belangen om samen een passende governancestructuur op te zetten, zodat het gesprek meer kan gaan over de maatschappelijke opgave die we in de jeugdzorg met elkaar hebben in te vullen. De NZa vindt het belangrijk dat de sector de geleerde lessen en inzichten meer met elkaar deelt om zo tot meer succesvolle uitvoering van taakgerichte opdrachten door jeugdhulpconsortia te komen.

Bronnen:

- Jeugdautoriteit (2025a) Taakgericht werken met jeugdhulpconsortia
- Jeugdautoriteit (2025b) Intern toezicht in de jeugdzorg verdient méér aandacht
- Houwen, L., Kokx, B. hoofdstuk 6 (2023) Governance in regionale samenwerkingsverbanden in *Toeziën op samenwerken: naar een verantwoord samenspel*; Mediawerf
- Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (2023), p 47
- Montfort, C., van (2008). Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen. Boom, Den Haag.
- Van Montfort, C.J., Kenis, P. (2023) 9 bouwstenen voor intern toezicht, *Goed Bestuur en Toezicht*, 2023/3, p. 20-27.

