

## Technische uitwerking mogelijke samenwerkingsvormen

Om als gemeente je opgave te realiseren of om samen kracht te maken kan samenwerking met anderen nodig of wenselijk zijn. Dat kan op verschillende manieren. Structuur is niet leidend, maar dienend aan het te behalen resultaat: de inhoud staat voorop. Onderstaand een uitwerking, want samenwerking is mogelijk via:

- een van de vijf publiekrechtelijke vormen van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr):
  - Openbaar lichaam (gemeenschappelijke regeling = rechtspersoon met 2 bestuursorganen);
  - Centrumgemeente (centrumregeling, anderen mandateren 1 gemeente);
  - Bedrijfsvoering-organisatie (= rechtspersoon met één bestuursorgaan);
  - Gemeenschappelijk orgaan (geen/bepaalde rechtspersoon met één bestuursorgaan);
  - Regeling zonder meer (afspraken als intentieverklaringen en convenanten).
- Private inkoopconstructie of andere juridische vormen
- Volledig samengaan (een of meerdere herindeling)

### **De huidige samenwerkingssituatie (Gemeenschappelijke regeling als openbaar lichaam)**

De gemeenschappelijke regelingen zoals de GR Drechtsteden (GRD), De Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid (GR DG&J ZHZ), de Sociale Werkvoorziening Drechtsteden (GR Drechtwerk), de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (GR VR ZHZ) en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (GR OZHZ), zijn openbare lichamen. Dit is de zwaarste vorm van samenwerking binnen de Wgr. Een openbaar lichaam is een zelfstandige rechtspersoon en kan daardoor zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer (contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten). De gemeenten betalen de GR voor de uitvoering van de taken via gemeentelijke bijdragen.

Kenmerkend voor een openbaar lichaam is dat het een voorzitter, een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB) heeft. Elke gemeente heeft ten minste één zetel in het AB, eventueel meer om recht te doen aan verschillen. Ieder AB-lid heeft stemrecht en vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Deelnemende gemeenten kunnen raads- en college taken en/of bevoegdheden overdragen. Het DB wordt samengesteld uit het AB en is kleiner dan de helft van het AB zodat dat het AB het DB van haar taken kan ontheffen. Niet elke deelnemer hoeft dus zitting te hebben in het DB.

In de praktijk van de Drechtstedengemeenten is de samenwerking als volgt geregeld:

- In het verleden is vaak gekozen voor het vormen van GR-en dus de zwaarste vorm van samenwerking: samenwerking via een openbaar lichaam. Recentelijk wordt door de Drechtstedengemeenten ook gekozen voor andere vormen van samenwerking (zoals bij dienstverlening, projectmanagement en ruimtelijk-economisch domein).
- Door de keuze voor GR samenwerking staan de Drechtstedengemeenten al jaren in de top 5 van Zuid Hollandse gemeenten met het hoogste percentage van vaste lasten van de begroting naar bijdragen aan GR-en. Als meer dan 50% van de begroting bestaat uit GR bijdragen, voor Dordrecht is dat ca. 55%, dan is de directe autonome raadssturing op de eigen financiën minder dan de helft, omdat de bijdragen aan de GR worden bepaald in afstemming met de andere deelnemers. Lagere percentages bij andere (grote) gemeenten betekent niet dat ze niet samenwerken, wel dat ze minder hebben overgedragen aan/neergelegd bij GR-en. Het kan dus zijn dat ze minder uitbesteden hebben (zelf doen) of dat ze voor andere samenwerkingsvormen gekozen hebben.
- Soms is in de regeling expliciet vastgelegd dat de grootste belanghebbende zoals provincie (bij de omgevingsdienst) of Dordrecht de (plaatsvervangend) voorzitter levert. Bij de veiligheidsregio is de voorzitter een kroonbenoeming.
- Het bijzondere aan de GRD constructie is de Drechttraad 'op plek van' AB en bijgevolg alle deelnemende gemeenten in het DB (DSB) en extra portefeuillehouder overleggen (PFO's) als overleg organen. De status van het PFO is afstemming, ze hebben geen beslissingsbevoegdheid. Wel is in het DSB sprake van regionaal portefeuillehouderschap.

### **Er zijn twee soorten 'spelniveaus' bij gemeenschappelijke regelingen.**

En dat heeft te maken met wie bevoegd gezag is (want dat kan maar een orgaan zijn):

- Verlengd lokaal bestuur (mandaat): plan- en besluitvorming wordt voorbereid door de GR, maar besluitvorming vindt lokaal plaats want gemeente blijft bevoegd gezag. Bij mandatering kan een gemeente een besluit opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is met het voorstel van de GR. Bij mandatering is de samenwerkingsorganisatie vooral gericht op beleidsafstemming en uitvoering. Lokale belangen worden gerealiseerd via het gezamenlijk regionaal optrekken. In feite 'samen handiger' met behoud van enige lokale sturing en vrijheid. Maar als de lokale deelbelangen en bijgevolg lokale mandaatbesluiten van de deelnemers teveel afwijken van elkaar kan efficiëntie en effectiviteit van het samen optrekken verloren gaan.

- Verlegd lokaal bestuur (delegatie): Gemeenten dragen taken en bevoegdheden/gezag over naar de GR. Beleids- en besluitvorming wordt overgenomen door en vindt plaats in de GR. Het GR-bestuur is bevoegd gezag, niet de gemeente. Gemeenten kunnen kaders meegeven maar moeten het GR-besluit verwerken in hun begroting (wel kan de gemeente besluiten aanvullen met lokale uitvoering, bijvoorbeeld ter compensatie van een niet uitgevoerde of bezuinigde taak). Een GR of regionaal portefeuillehouder kan proberen zoveel mogelijk rekening te houden met lokale deelbelangen, maar de GR gaat voor gezamenlijk regionaal belang en dus gaat het gedeeld belang voor het lokale deelbelang. Daardoor kan de GR heel effectief en krachtig zijn. In feite *'samen sterker als onderdeel van'*. Als sprake is van een optelsom van deelbelangen in plaats van gedeeld belang kan slagkracht verloren gaan omdat steeds het gezamenlijk belang besproken moet worden. En indirecte sturing op afstand kan voor deelnemers oncomfortabel voelen bijvoorbeeld in relatie tot gevoel van eigenaarschap, een gemeente moet zich daar wel senang bij voelen.

In de praktijk van de Drechtstedelijke /ZHZ GR-en is de situatie als volgt:

- Het sociaal domein is voornamelijk *gedelegeerd* naar GRD/SDD en GR DG&J ZHZ. Daar gaat dus niet het lokale bestuur maar het regionale bestuur over. Het zijn eigen taken geworden van de GR-en. Uitzondering is jeugd (gemandateerd of via lokale uitvoering).
- En de taken bedrijfsvoering, onderzoek, ingenieursdiensten, belastingheffing, milieu en bouw en veiligheidszaken zijn voornamelijk *gemandateerd* aan GRD, GR OZHZ en GR VR ZHZ (voor zover overgedragen, want niet elke gemeente heeft hetzelfde overgedragen).
- De Wmo 2015 verplicht colleges met elkaar samen te werken voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Voor opvang en beschermd wonen zijn er wettelijk 43 centrumgemeenten die voor het gebied een regierol hebben en ook financiële middelen van het Rijk ontvangen. Voor deze regio is dat Dordrecht. Ook die taak voert de GRD voor Dordrecht uit.
- Landelijk bezien zijn er niet of nauwelijks 100.000+ gemeenten die hun sociale dienst in een openbaar lichaam hebben georganiseerd (zij doen het zelfstandig of zijn centrum- of gastheergemeente voor de regiogemeenten, zie verderop nadere duiding van deze modaliteiten).

#### Invloed/stemming

In de regeling is vastgelegd hoe de stemverhouding is in het algemeen bestuur (AB) en het dagelijks bestuur (DB). In het DB, dat meestal wordt gevormd door een kleine vertegenwoordiging van 3 tot 5 personen uit het AB, is het meestal zo dat de bestuursleden een gelijk stemgewicht hebben.

In de praktijk van de Drechtstedelijke / ZHZ GR-en is sprake van:

- diverse vormen van stemming in de AB's: zoals het koppelen van stemgewicht aan één lid per gemeente (VR ZHZ), maar er kan ook een andere stemverhouding gelden, zoals op basis van het (gewogen) inwoneraantal (DG&J ZHZ) of jaaromzet (OZHZ). Ook kan sprake zijn van vetorecht (provincie bij OZHZ).
- Bij de GRD wordt het AB gevormd door de Drechttraad. In de Drechttraad wordt niet gestemd via algemene inwoner verhouding of financiële verhouding van afgenomen product of naar rato van ander vorm van belang, maar er wordt in de Drechttraad een stemverhouding gehanteerd *"waarbij elke gemeente zoveel stemmen vertegenwoordigt als bij de laatst gehouden gemeenteraadsverkiezingen geldig in de gemeente zijn uitgebracht."* En *"Voor het tot stand komen van een beslissing is vereist dat meer dan 50% van de aanwezige stemmen vóór de beslissing stemt."*

In de praktijk van de GRD betekent dit het volgende:

- Dat naast het aantal inwoners het opkomstpercentage van belang is.
- Stemverhouding en belang kunnen per gemeente uit evenwicht zijn. Ter illustratie: de huidige Drechttraad kent 57 leden. De 12 Dordtse Drechttraadleden bezetten 39 zetels. Dus qua stemverhouding hebben de 21% Dordtse leden in de Drechttraad 23% van de stemmen met een stemgewicht van 40%. Het stemgewicht staat niet in verhouding met het inwonersaantal en gemiddeld financieel belang in de GRD van 55%. In het sociaal domein kan dat belang nog verder afwijken omdat dit via verdeelsleutels als aantal klanten en solidariteitsafspraken wordt verrekend.
- Daarnaast is het zo dat de woordvoering via de fractielijnen in plaats van via de gemeentelijn wordt gedaan. Dit is niet zoals de wetgever het bedoelde, want de stemming kan dan ook via partij(standpunt) lopen in plaats van per gemeente die het lid vertegenwoordigt.
- Omdat het AB door de raad wordt gevormd is de wens van alle gemeenten ook deel te nemen aan het DB (DSB). Recentelijk is het DSB op advies van de Deetman omgevormd naar leden met en zonder portefeuille en is Dordrecht teruggegaan naar één DSB lid (in plaats van twee).

## Aanpassingen

Er zijn aanpassingsmogelijkheden binnen de bestaande samenwerkingsvorm (GR), maar eveneens zijn andere constructies denkbaar. Dat geeft technisch gezien diverse varianten (smaken) die afgewogen kunnen worden. Voor de overzichtelijkheid wordt hierna eerst geschetst wat technisch mogelijk is binnen de huidige samenwerkingsvorm en dan welke andere modaliteiten er nog meer zijn. Daarbij is het overigens niet de opzet om te schetsen dat het slechts gaat om een keuze tussen enerzijds de optie 'binnen de GR' en anderzijds de optie 'alternatieven'. Wellicht liggen voor gemeenten 'aanpassing a binnen het systeem' en 'alternatief b' dicht bij elkaar. En hebben die smaken allebei een hogere voorkeur boven 'variant c binnen het systeem' en 'alternatief d'. Kortom, de ene aanpassing binnen het huidige construct kan een heel andere weging en consequentie hebben voor een gemeente dan een andere aanpassing. Ook kan een aanpassing ander uitpakken per gemeenten als men een ander belang heeft. Onderstaand onderscheid is derhalve puur ter inzicht en geen rangschikking. Per 'smaak' is de implicatie geduid zonder het waardeoordeel van 'voor- of nadeel', dat is aan de lezer.

### **Binnen de bestaande GR samenwerkingsvorm, valt te denken aan aanpassing** zoals:

- Wijziging naar gebruikelijke vorm openbaar lichaam (collegeregeling met AB): Alle gemeentelijk pfh-ers in het AB en daaruit gekozen een kleiner DB (met al dan niet alle gemeenten). Een rol of platform voor raadsleden kan worden geboden (variërend van deelnemen aan adviescommissie tot het organiseren van nieuwe ontmoetingsmomenten via informatie bijeenkomsten voor raadsleden en externe partners). De implicatie hiervan is dat portefeuillehouders een nadrukkelijker rol kunnen pakken in relatie tot lokale verantwoording. Maar als de GRD geen raadsbevoegdheden heeft kan het geen verordeningen vaststellen. Dus op dat vlak is dan automatisch ook geen delegatie meer maar mandaat. Wel kunnen collegebevoegdheden worden gedelegeerd naar de GR (zoals ook de leerplichtwet aan de DG&J is gedelegeerd).
- Minder op afstand: GR van delegatie terughalen naar mandaat. Besluitvorming komt te liggen bij de gemeenten. Dit genereert meer lokale bewegingsruimte en flexibiliteit, maar kan tot gevolg hebben dat geen sprake meer is van één regionaal sociaal beleid als de gemeente lokaal afwijkend besluiten.
- Andere inhoud: GR met meer maatwerk. Hiertoe zijn diverse uitwerkingen denkbaar zoals:
  - basispakket en pluspakketten,
  - minder uniformiteit/meer maatwerk (bijvoorbeeld in gemeente x sluit sociale dienst nooit aan bij het wijkteam en in gemeente y drie keer per week),
  - bepaald beleid eruit en terug naar gemeenten, etc.Dit genereert meer lokale bewegingsruimte en flexibiliteit, maar kan mogelijk vragen om beweging van delegatie naar mandaat, het opheffen van de financiële solidariteit, het kan leiden tot meerkosten of het ontberen van één regionaal sociaal beleid. Specifieke implicaties kunnen later nader worden gegeven op basis van de uitwerking maatwerk die nu door portefeuillehouders sociaal domein wordt gedaan.
- Andere invloed/verhouding deelnemers: Hierbij zijn diverse uitwerkingen denkbaar, bijvoorbeeld vetorecht zoals ook provincie heeft bij GR OZHZ of zwaarder stemgewicht vanwege grootstedelijke complexe problematiek, ander stemverhouding bijvoorbeeld in plaats van verkiezingsuitslag overgaan naar rato aandeel van een ieder in de realisatie van de opgave of het belang/ de baten van een ieder van de realisatie van de opgave. Ook valt te denken aan woordvoering en stemmen per gemeente in plaats van via fractie gelijk zoals bij elke andere GR en/of PFO sociaal meer invloed geven. Specifieke implicaties kunnen later nader worden gegeven op basis van de uitwerking maatwerk die nu door portefeuillehouders sociaal domein wordt gedaan.
- Andere financiële verhouding deelnemers binnen de GR: zoals bijvoorbeeld solidariteit loslaten, financiën naar ratio stemverhouding, etc. Implicaties nog niet verder uitgewerkt.
- Andere financiële afspraken met GR: aan het overmaken van rijksmiddelen naar de GR kunnen specifiekere voorwaarden/prestatieafspraken worden verbonden. Rijksmiddelen worden gealloceerd naar de gemeente die dit vervolgens overmaakt naar het regionale uitvoeringsapparaat, want het rijk kent alleen het Huis van Thorbecke (gemeente, provincie, rijk, dus niet GR). Implicaties nog niet verder uitgewerkt.
- Evt. splitsen in 2 disciplines (via GR-en of andere constructie): één voor de meer bedrijfsvoering-onderdelen (GBD, SCD, OCD, IBD, Staf) en één voor sociaal domein (SDD), waardoor meer mogelijkheid voor bemensing bestuur door inhoudelijk pfh-ers (als dit bij GR blijft in AB of DB). Implicaties nog niet verder uitgewerkt.

In de praktijk betekent dit:

- Dat meerdere combinaties van aanpassing binnen het huidige construct mogelijk zijn. Dit kan zijn het aanpassen van ervaren weeffouten tot het aanbrengen van meer inhoudelijke differentiatie. Beide kunnen leiden tot positief effect zoals meer gemeentelijke flexibiliteit, maar ook keerzijden hebben als hogere bijdrage of het aan kracht inboeten van gezamenlijk regionaal optrekken.
- Het is wenselijk goed af te wegen waar behoefte aan is en bijgevolg wat wenselijk is te veranderen en of dat haalbaar is. Het is daarbij belangrijk om diverse aspecten van een punt te belichten. Ter illustratie kun je je afvragen bij maatwerk:
  - of een specifieke gemeentewens via een pluspakket/maatwerkaanpassing kan. Zo zijn er in het land GR-en die in hun regeling hebben staan dat het openbaar lichaam alleen pluspakketten uitvoert voor een deelnemer voor zover dit geen verstoring veroorzaakt in de uitvoering van het basispakket;
  - wat de prijs van het pluspakket dan is. Want wellicht wil een gemeenten wel prijs x betalen, maar niet prijs y is. Dan kan er in theorie wel maatwerk mogelijk zijn, maar niet in de praktijk. Of maatwerk kan tot gevolg hebben dat de financiële solidariteit moet worden losgeweekt;
  - en wat (neven)effect is van de verandering is (zo kan het werken met maatwerk ook betekenen dat er een knip komt tussen beleid en uitvoering die de effectiviteit en slagkracht van de SDD vermindert.
- Binnen het construct zijn diverse aanpassingen mogelijk. Het met elkaar als gemeenten komen tot overeenstemming kan erg tijdrovend zijn. Gevolg: hoe meer zaken gewenst zijn te veranderen binnen de bestaande samenwerkingsvorm, hoe complexer de veranderopgave om alle deelnemers te laten instemmen met exact dezelfde tekstwijziging van de regeling, de nieuwe financiële verrekening etc. En als sprake is van meerdere aanpassingen rijst de vraag of een andere samenwerkingsvorm meer van toepassing is.

**Inzake andere constructies dan de huidige samenwerkingsvorm** zijn er ook mogelijkheden.

Wel moet in ogenschouw worden gehouden dat het sociaal domein wettelijke taken kent en dat daarbij duidelijk moet zijn wie het bevoegd gezag is. Hierdoor liggen sommige samenwerkingsvarianten minder voor de hand in het sociaal domein. Globaal vallen de smaken uiteen in de vier andere Wgr-vormen tot (meervoudig) lokaal of alles samen. Maar door mixvarianten ontstaan meer mogelijkheden. Eerst worden de vier Wgr vormen toegelicht, daarna de andere varianten:

- Centrumregeling (Wgr): anderen gemeenten mandateren centrumgemeente Dordrecht. De centrumgemeente is geen aparte rechtspersoon, ook is geen sprake van een DB of een AB. Feitelijk kopen gemeenten publiekrechtelijk in bij de centrumgemeente, die kan een uniform of divers pakket aan beleid/uitvoering aanbieden. Gemeenten hebben de vrijheid al dan niet aan te sluiten bij hetgeen geboden wordt door centrumstad. Binnen deze variant is het mogelijk om beleid en uitvoering bijeen te houden, gezamenlijk op te trekken en maatwerk te bieden.
- Bedrijfsvoeringorganisatie (Wgr): deze vorm kan als apart orgaan (rechtspersoon) of men kan de bedrijfsvoeringorganisatie onderbrengen bij een gastheergemeente. Er is sprake van enkelvoudig bestuur, dus geen DB en AB, maar één bestuur gevormd door deelnemers met differentiatie mogelijkheid in aantal bestuurlijke zetels per gemeente. Dit kan alleen voor collegebevoegdheden worden ingesteld. Deze vorm kan ook worden benut voor ambtelijke samenwerking (één uitvoeringsorganisatie). Bij gastheerschap kunnen gemeenten zelfs het bestuur mandateren aan de gemeentesecretaris van de gastheergemeente. De wetgever heeft deze vorm vooral bedoeld voor ondersteunende processen, "eenvoudige" uitvoeringstaken of beleid zonder beleidsruimte want door enkelvoudig bestuur ontbreken "checks en balances". Dit vergt dus min of meer dat gemeenten uniform zijn in beleid en weinig beleidsvrijheid behoeven. Daarmee ligt technisch bezien deze vorm minder voor de hand bij het sociaal domein.
- Gemeenschappelijk orgaan (Wgr): deze vorm is vergelijkbaar met bedrijfsvoering organisatie (één bestuurslaag / alleen DB). Maar dit orgaan heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid (lichter), derhalve moet personeel altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers (gastheerschap). Dit orgaan kan geen regelgevende of verordenende bevoegdheden hebben zoals belastingen heffen of geven van verbindende voorschriften. Derhalve wordt deze variant vooral gebruikt voor enkelvoudige samenwerking, visievorming of afstemming voor één bepaald beleidsterrein. Deze variant is niet/minder voor gezamenlijke uitvoering van meerdere beleidsterreinen. Als gekeken wordt naar de huidige GRD-taken (van belasting heffen tot sociale dienst) is dit technisch beschouwd lastig tot geen alternatief voor de taken.
- Regeling zonder meer (wordt ook wel lichte GR genoemd) (Wgr): gemeenten gebruiken deze regeling voor intentieverklaring, convenant, afspraken, etc. Gemeenten kunnen geen taken en bevoegdheden delegeren of mandateren aan een Regeling zonder meer. Deze vorm wordt vooral

gebruikt voor bijvoorbeeld het opstellen van een (woon)visie, maar leent zich niet/minder voor beleid en uitvoering op het sociaal domein vanwege wettelijke taken.

- Andere juridische samenwerkingsvormen (zoals private inkoop of coöperatie). Bij private inkoopconstructie kopen gemeenten privaatrechtelijk diensten in bij een van de gemeenten, vaak de (informele) centrumgemeente. Deze gemeente voert de diensten uit en is bijgevolg ook vaak de gastheergemeente waar het personeel wordt ondergebracht. Andere juridische samenwerkingsvormen (zoals coöperatie) zijn qua samenwerking mogelijk. Maar ook zulke vormen zijn bij sociale taken lastig te combineren met de uitvoering van wettelijke taken. Implicaties zijn niet verder uitgewerkt.
- Flexibel meervoudig lokaal (al dan niet met hosting door een gemeente): sommige gemeenten doen zaken lokaal gezamenlijk (diverse varianten in beleid of uitvoering mogelijk), men verdeelt de taken en/of stelt allemaal lokaal min of meer het zelfde beleid vast (al dan niet met lokale accenten). Dit geeft veel lokale vrijheid en toch doe je zaken samen waar dat kan, zonder dat het altijd met zijn allen moet. Mix-combinaties van betrokken gemeenten zijn mogelijk (denk aan spoorzone alleen voor Dordrecht –Zwijndrecht). Dit kan in het RE domein of bedrijfsvoering, maar is voor het sociaal domein lastiger te realiseren omdat elke gemeente wettelijke zorg heeft en dit kan betekenen dat je dan gaat knippen in beleidstaken (de ene gemeente doet participatie voor de gemeenten, de andere gemeente doet minimabeleid etc.). Het bevoegd gezag moet goed geregeld worden en integrale afstemming is lastig tussen de beleidsvelden en tussen de diverse sociale diensten in ons gebied. Tenzij dat wordt gehost door één of twee gastheergemeenten, maar dan is feitelijk sprake van een centrumgemeente "light". Bijgevolg is deze variant voor het sociaal domein diffuus. Diverse gemeenten zoals de Kempen gemeenten en de gemeenten in Krimpenerwaard (voor herindeling) die beleid en/of uitvoering verkavelden tussen gemeenten zijn daar weer van terug gekomen.
- Beleid lokaal, bedrijfsvoering & basistaken (uitkering) gemeenschappelijk t.b.v. efficiëntie: Beleid doen de gemeenten zelf, maar de uitvoering via een uitvoeringsorganisatie of centrumgemeente. Maar dit vergt splitsen van het huidige takenpakket in beleid en uitvoering. En vanwege elke gemeente eigen variant beleid kan de bedrijfsvoering/uitwerking toch duur zijn en is eventueel geen sprake van één gezamenlijk beleid.
- Beleid en uitvoering grotendeels of volledig lokaal. Dit geeft maximale lokale beleids- en uitvoeringsvrijheid. Maar alles wat gezamenlijk is opgebouwd verdwijnt. In het sociaal domein betekent dit géén regionaal sociaal beleid meer en leidt dit tot het ontvlechten van de SDD waardoor beleid en uitvoering losgekoppeld worden. Ook kan heeft het een forse impact op de lokale organisatie (feitelijk worden SDD taken weer teruggenomen naar meerdere lokale sociale diensten. Wel kunnen er via een 'regeling zonder meer' (lichte GR) bestuursafspraken gemaakt worden tussen gemeenten. Er zijn niet of nauwelijks nog gemeenten met minder dan 50.000 inwoners te vinden die een eigen sociale dienst hebben (zij sluiten aan bij centrumgemeente of openbaar lichaam). De vermoedelijke reden hiervoor is dat de benodigde schaal om kwaliteit te leveren in het sociaal domein de afgelopen jaren is toegenomen vanwege de 3 decentralisaties en ontwikkelingen als juridisering en ICT, verbinding zorg – arbeidsmarkt etc. Dat vraagt om expertise, inkoopmacht en ketenafstemming met partijen die ook (boven)regionaal werken.
- Beleid en uitvoering grotendeels of geheel samen: herindeling tot Drechtstad of meerdere Drechtlanden. Implicaties niet verder uitgewerkt.

In de praktijk betekent dit:

- Aan elke variant zitten implicaties (mogelijke voor- en nadelen), dus is het zaak kleur te bekennen: Wie wil samen in welke vorm optrekken? Wie denkt het zelf lokaal gedeeltelijk of geheel beter te kunnen en wat is daarvoor nodig? Welke gemeente wil t.b.v. lokale flexibiliteit beleid en uitvoering splitsen en wie niet om de kracht van de SDD te behouden? Etc.
- Uitzoeken in hoeverre inhoudelijk gemeentelijk belang vertaald naar beleid per gemeente verschilt/overeenkomt, wat er evt. onder eventueel basis of pluspakket kan vallen, etc.
- Bewustzijn op de consequentie dat het ontmantelen van (een deel van) de GR taken tijdrovend kan zijn. En neveneffecten heeft voor achterblijvende onderdelen van de GR én de 'ontvangende' gemeente die taken terughaaft/oppakt. De SDD is door de decentralisaties groter dan bij de vorming in 2006, het is het grootste onderdeel van de GRD met circa 80% van het budget (250 miljoen) en 40% van het personeel. Dit deels of geheel weghalen bij de GRD heeft effecten op de GRD en bovendien vervalt de grond tot het hebben van een Drechttraad want bedrijfsvoering (SCD etc.) is gemandateerd. De gemeente(n) die sociaal domein taken terughalen/oppakken krijgen een enorme personeelsgroei en financiële stromen en verantwoording.

## Consequenties

### Wijzigen van de gemeenschappelijke regeling (aanpassingen binnen GR)

- In zowel raads-, burgemeesters- en college regeling dienen **alle** deelnemers aan de regeling hierover te besluiten – inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen.
- Indien sprake is van een raadsregeling kan de raad een gemeenschappelijke regeling amenderen.
- Bij een collegeregeling moet de raad toestemming geven tot het aangaan en wijzigen. Weigeren kan alleen op grond van algemeen belang. De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, maar kan de regeling niet amenderen. Wel kan de raad een motie indienen die het college vraagt zich in te spannen om de regeling te wijzigen.
- In de GRD tekst is vastgelegd dat zowel het Drechtstedenbestuur, als de deelnemers aan de regeling voorstellen kunnen doen tot wijziging van de regeling. Dordrecht is penvoerder en legt wijzigingen voor aan de anderen, tenzij er in een aanleiding is om het door een ander te laten voorleggen. Bij andere GR-en komt het initiatief tot wijziging meestal van het AB (GR).

In de praktijk betekent dit dat:

- noch de GR noch één van de deelnemers de tekst eenzijdig kan wijzigen.
- een proces van wijzigen van de (tekst) van de regeling dus zowel lokale als regionale besluitvorming doorloopt.
- De minimale doorlooptijd vanaf aanleveren nieuwe tekst tot besluitvorming bij de GRD ca. vier maanden is. Bij andere GR-en neemt de wijziging vaak meer tijd in beslag (o.a. vanwege meer deelnemers, feit dat DB en AB niet maandelijks vergaderen, etc.). Uiteraard kan complexiteit van de wijziging betekenen dat de uitwerking langer duurt dan vier maanden en/of de besluitvorming ook meer tijd in beslag neemt.
- De mate van gelijke uitgangspunten over de gewenste verandering tussen de deelnemers bepaalt de snelheid van aanpassing van het construct.

### Uittreden of beëindigen van de samenwerking

- Elke deelnemer kan zelf beslissen om de samenwerking te verlaten. In de gemeenschappelijke regeling zijn soms de consequenties van uittreden opgenomen. Als dat niet zo is dan is gangbaar dat gemeente nog een aantal jaren bijdraagt aan de samenwerking.
- De wijze van uittreden is in principe vergelijkbaar met het toetreden tot en/of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling. Meestal bepaalt het AB de voorwaarden.
- T.a.v. de GRD specifiek geldt dat de daartoe strekkende besluiten van de bestuursorganen van de uittredende gemeente(n) nodig zijn. In de tekst van de regeling van de GRD is opgenomen dat: *"De Drechttraad besluit over de voorwaarden waaronder de uittreding geëffectueerd kan worden en regelt de financiële en overige gevolgen van de uittreding."* Ook is opgenomen dat *"Tenzij de Drechttraad een kortere termijn bepaalt, kan de uittreding niet eerder plaatsvinden dan tegen 31 december van het tweede kalenderjaar volgend op de datum van het in het eerste lid bedoelde uittredingsbesluit."*

In de praktijk betekent dit dat:

- een uittreding uit de GRD minimaal 3 jaar duurt (ca. 1 jaar voor lokale besluitvorming tot keuze uittreding en voor regionale uittredingsvoorwaarden en daarna 2 jaar tot effectuering), tenzij de Drechttraad eerdere uittreding toestaat. Maar wellicht duurt het proces van bepalen uittredingsvoorwaarden door de Drechttraad langer.

### Impact

Technisch gezien kleeft aan elk scenario een bepaalde impact (voor- en nadelen). Soms bepaalt het lokale of politieke standpunt de mate van ervaren voor- of nadeel. Ter illustratie: het gras kan in het een geval groener zijn dan in een ander, omdat het er vaker regent. Zie je dat als verfrissend of heb je daar last van? En is het groene gras voor jou de regen waard?

Het gaat dus om het analyseren en afwegen van de meerwaarde (o.b.v. inhoud, doelen, etc.) en doorleven van consequenties van aanpassing van de samenwerkingsvorm. Accepteer je de lasten bij de lusten? En hoe sta je tegenover verandering? Vind je het oplossen van zaken binnen het construct een gevoel van 'het oude niet weggooien' of juist 'verder modderen'? Ervaar je een andere vorm als 'met frisse wind innovatiekracht genereren' of zie je op 'tegen een groot transitietraject'? Kortom, als gemeente dien je te bepalen waar de gemeentelijke voorkeur ligt. Daarbij geldt dat het belangrijk is:

- af te wegen wat de beste oplossing is voor de gemeente en de het gebied/de regio als geheel.
- de consequenties te doorleven (hoe 'ingewikkeld' is de aanpassing, overwegen diverse voor- en nadelen, etc.).