

Begeleidende notitie (behorend bij Notitie uitwerking Uitgangspuntennotitie 'toekomstige samenwerking Drechtstedengemeenten' - 19 mei 2021)

De samenwerking in de Drechtsteden wordt vernieuwd. Deze stap is nodig om nu en straks onze strategische opgaven en lokale ambities te kunnen realiseren, de dienstverlening aan onze burgers, partners en bedrijven nog meer te verbeteren en de kracht van onze regio te behouden met meer mogelijkheden tot lokale sturing en democratische legitimiteit. We blijven samen optrekken, zij het in andere vorm.

Uitgangspunt is en blijft dat we in deze regio - ondanks dat partijen van elkaar verschillen en andere belangen kunnen hebben - elkaar nodig hebben om deze regio voor inwoners, organisaties en bedrijven beter te maken. Dat is in de kern waarom we willen en moeten samenwerken; dát is onze - gezamenlijke - bedoeling.

1. De inhoud centraal: slagvaardig en flexibel

Onze grootse opgaven liggen in het sociaal domein en het ruimtelijk-economisch domein. Opgaven die zijn gevat in lokale ambities, opgaven en plannen én in regionale opgaven die we samen oppakken. Op ruimtelijk-economisch vlak doen we dat met de Groeiagenda 2030 en op sociaal domein met de vorig jaar vastgestelde Regionale Visie op het Sociaal domein.

De Groeiagenda biedt het kader om van de Drechtsteden een nog aantrekkelijker woon- en werkgebied te maken voor huidige en nieuwe inwoners. Daarin trekken we samen krachtig op naar hogere overheden en partners en laten we zien wat onze regio te bieden heeft én wat we nodig hebben. Dat is hard nodig want sociaal-economisch gaat het niet goed en de draagkrachtige (potentiële) beroepsbevolking trekt weg. De Zuidelijke Randstad bleek ook voor corona al minder (snel) te kunnen profiteren van de aantrekkende economie dan de Noordelijke Randstad. We moeten ons extra inspannen om hoger opgeleiden in deze regio aan te trekken en te behouden. Dat is meer dan een ambitie/wens, het is een pure noodzaak om te overleven. De Drechtsteden zijn ruimtelijk-economisch en sociaaleconomisch een functionele regio voor huidige en toekomstige inwoners en bedrijven, d.w.z. het functioneert als één gebied. Voor een gebied van bijna 300.000 (5e "stad" van Nederland) hebben we relatief te weinig hoogopgeleiden. Bedrijven moeten hoger gekwalificeerd personeel van buiten de regio aantrekken. Ook willen we zorgen dat we als stad en regio aantrekkelijk blijven waardoor ons inwoneraantal groeit (of minimaal stabiliseert) om ons voorzieningenpeil op niveau te kunnen houden. Om de opgaven aan te pakken en de sociaaleconomische neergang in de Drechtsteden te keren is een sterke en stevige (samenwerkende) overheid nodig. In 2019 zijn we om onze opgaven nog beter te kunnen realiseren overgegaan naar een meervoudig lokale samenwerking, waarbij de facilitering is ondergebracht bij Dordrecht.

De gezamenlijke ambities op het sociaal domein richten zich op het versterken van de bestaanszekerheid van onze inwoners, het werken aan ontwikkeling én het zorgen voor ondersteuning voor hen die dat nodig hebben. Daarbij willen we meer flexibiliteit en mogelijkheid tot integraliteit binnen het totale sociaal domein, dus met lokale activiteiten en de uitvoering van opgaven op de schaal van Zuid-Holland Zuid. Dit zodat we in het sociaal domein echt kunnen transformeren. We hebben met elkaar uitgesproken dat het voor onze inhoudelijke opgaven (en de daarbij behorende ondersteunende processen) beter is uit te gaan van een samenwerking die flexibeler en slagvaardiger is, in plaats van de one-size-fits-all via de mal van de GRD. Dat houdt een samenwerking in waar gemeenten meer regie krijgen op hun eigen opgaven en waarop we ook sterke regie pakken op de gezamenlijke opgaven. Voor de Groeiagenda is deze transitie al in 2019 opgepakt. Voor het sociaal domein én voor de aan de inhoud ondersteunende uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken staan we nu voor die transitie.

In het sociaal domein door gemeenten weer meer regie te geven in een aangepaste gemeenschappelijke regeling (collegeregeling, meer mogelijkheid lokaal maatwerk, etc.). Voor de overige taken doordat er één gemeente duidelijk regie pakt en er daardoor slagvaardiger en innovatiever gehandeld kan worden. Kortom, een aangepaste samenwerking die het goede gezamenlijk opgebouwde zoveel mogelijk behoudt en toch meer bestuurskracht, maatwerk en snelheid biedt dan nu mogelijk is.

2. Servicegemeente: vernieuwing samenwerking op uitvoering diensten en bedrijfsvoering

Een flexibeler en zakelijkere samenwerking

De inzet op inhoud én op bedrijfsvoering vormt de basis voor het goed kunnen werken aan de maatschappelijke opgaven. En zo kunnen dus ook onze inwoners uiteindelijk profiteren van 'sneller, beter en goedkoper'. De gekozen samenwerkingsvorm moet helpen om meer flexibiliteit, meer maatwerk, innovatie en slagkracht te ontwikkelen en de bestuurlijke complexiteit (en bestuurlijke en ambtelijke drukte) te verminderen. Dát is waarom er nu voor gekozen wordt om de bestaande vijf GRD-dochters onder te brengen bij de Servicegemeente Dordrecht onder de juridische vorm van de GR onderlinge samenwerking. Daardoor kunnen de andere gemeenten zich focussen op hun opdrachtgeversrol. De bedrijfsvoering blijven we dus nog altijd samen doen, maar in een overzichtelijker, gedepolitiseerde vorm.

De servicegemeente Dordrecht gaat ervoor zorgen dat alle gemeenten hun inwoners goed kunnen blijven bedienen. De gemeenten bepalen zelf of zij hun inwoners nog meer willen bieden en wat zij daarvoor over hebben, zonder dat zij daarvoor de instemming van de andere gemeenten nodig hebben over aanpassing/uitbereiding van het pakket. Er hoeft namelijk niet zoals bij een klassieke GR (zoals de huidige GRD) consensus van allen te zijn over het pakket. In de nieuwe samenwerking kan de servicegemeente makkelijker meebewegen met de wens van een individuele gemeente (kans op meer maatwerk via 1-op-1 afspraken), maar de servicegemeente kan niet 'gedwongen' worden X voor prijs Y aan te bieden. Je moet er altijd samen uitkomen. Gemeenten worden zo uit de ongemakkelijke spagaat gehaald van een mede-eigenaar die tevens opdrachtgever is.

Daarnaast willen we de slagkracht van de grotere gemeente benutten om de dienstverlening beter vorm te geven. Het bij elkaar brengen van de expertise van de GRD-onderdelen én de slagkracht van de gemeente Dordrecht is hiervoor een waardevolle ontwikkeling. We hebben met elkaar in volledig vertrouwen gezamenlijk een keuze gemaakt en zien dit als een goede duurzame ontwikkeling in onze samenwerking. Het is daarmee zowel een aanpassing van de aansturingsvorm als een stap in onze samenwerkingscultuur: lokale en gezamenlijke verantwoordelijkheden verstevigen we, gebaseerd op gezamenlijke waarden en belangen. We vertrouwen in de samenwerking en geven elkaar in het netwerk ook ruimte voor lokale sturing.

Potentie om het beter te doen

In de ruimte die zo ontstaat, kunnen we werken aan versterking van onze dienstverlening én aan wat er nog meer nodig is. Een korte verkenning maakt zichtbaar dat er met name potentie zit in:

- bundeling van datakennis, -kunde en -capaciteit;
- het inrichten van één (virtueel) klantloket voor data gerelateerde vraagstukken;
- het aanboren en bieden van (nieuwe) kansen voor gemeentelijke data-dienstverlening.

Keuze voor het Servicemodel boven andere modellen

In de aanloop naar de collegeconferentie van 27 oktober 2020 hebben we met elkaar meerdere modellen voor samenwerking onderzocht en besproken. We hebben getrechterd naar de optimale samenwerkingsvorm en toen gekozen voor het model van de Servicegemeente voor de niet-sociaal domein-taken. We kiezen dus bewust niet voor andere vormen, zoals verkaveling (moeilijk uitvoerbaar en dat zou de efficiëntie en effectiviteit die gerealiseerd is via de GRD teniet doen) of publiek/privaatrechtelijke inkoop (nadelen zoals BTW of VPB, alsmede verlies van gerealiseerde slagkracht en efficiëntie – wat je wint op ene veld verlies je op andere door bijvoorbeeld verdwijnen inkoopvoordeel).

Binnen de juridische kaders van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn andere mogelijkheden denkbaar, waaronder een aanpassing van de GRD naar een klassieke gemeenschappelijke regeling voor het geheel (sociaal en overig) of de oprichting van een aparte GR bedrijfsvoering/overig. In geval van een aangepaste GRD-regeling zou de huidige raadsregeling worden aangepast naar een collegeregeling waarmee de rol van de Drechtraad vervalt en de rol van de lokale raden wordt versterkt. Verschil is echter dat alle GRD-dochters in dit geval ook onder deze GRD gepositioneerd blijven. Het blijft dan in één "mal". Sturing en verantwoording door inhoudelijke portefeuillehouders blijft dan complex. En alle gemeenten blijven dan eigenaar én opdrachtgever. Daarmee zouden we de huidige spagaat tussen eigenaar en opdrachtgever behouden, blijft het domein politiek gedreven en kunnen we minder flexibiliteit in het systeem creëren.

Daarbij hebben we met elkaar bewust gekozen voor een korte transitieperiode: we willen een nieuwe raads- en collegeperiode niet belasten met het afronden van een ingewikkeld transitieproces. Daarbij vragen de inhoudelijke opgaven ook om doortastend handelen.

3. Transitiekosten en continuïteit

Transitiekosten

We zijn met elkaar een intensief traject gestart. Een traject waarmee ook kosten zijn gemoeid. Deze transities leiden tot kosten door personele, administratieve, juridische en ICT-omzettingen, die niet uitstelbaar zijn en onontkoombaar zijn om de nieuwe structuur en dienstverlening in en vanuit Dordrecht en de nieuwe GR Sociaal vorm te geven.

Om de transitie mogelijk te maken worden de kosten (ont- en invlechtingkosten) bij de GRD op € 3,8 mln. geschat (bij de gemeente Dordrecht op circa € 0,5 mln., totaal samen € 4,3 mln.). In de GRD-lasten van € 3,8 mln. zijn opgenomen de kosten voor de GRD-dochters die naar Dordrecht gaan, alsmede de kosten van de ontvlechting van de SDD. De activiteiten die moeten plaatsvinden zijn divers. Denk aan het herinrichten van financiële en personele administraties, de omzetting van papieren en digitale archieven, de personele overdracht, herziening van bestaande contracten, vele ICT-systeemaanpassingen en het verzorgen van goede communicatie over en binnen de transitie. De te maken kosten zijn dus zeer uiteenlopend maar zijn op hoofdlijnen samen te vatten in de volgende categorieën:

- *Externe expertise/advies*
De transitie vraagt specifieke expertise die niet altijd in de eigen organisaties aanwezig is. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de fiscale vraagstukken ten aanzien van btw en VPB, maar ook het arbeids- en aanbestedingsrecht en de herziening van het applicatielandschap. Om te garanderen dat alles goed gaat en kritische processen geen gevaar lopen, huren we deze kennis in.
- *ICT-aanpassingen*
Het feitelijk aanpassen van de ICT-omgevingen, de koppelingen tussen applicaties en de ontvlechting van datasets vraagt externe inzet en meerwerk in de eigen organisaties. Deze inzet is essentieel om te kunnen garanderen dat kritische bedrijfsprocessen blijven lopen, data beschikbaar blijven en systemen in de lucht blijven.
- *Communicatie*
Een omvangrijk traject als dit, met twee grote transitiesporen, kan alleen goed worden gerealiseerd als alle betrokkenen goed geïnformeerd zijn, draagvlak aanwezig is en iedereen comfort heeft in de stappen die we te zetten hebben. Een goede communicatie-aanpak is essentieel. De extra inzet op de communicatie óver en binnen de transitie vraagt (tijdelijk) om extra middelen.

Continuïteit

Met de Uitgangspuntennotitie van januari 2021 is commitment gevraagd om voor 4 jaar het huidige niveau van dienstverlening bij de serviceorganisatie van Dordrecht af te nemen. Dit maakt het mogelijk om aan de gemeenten en andere afnemers leveringszekerheid en continuïteit te kunnen garanderen én is essentieel voor werkzekerheid voor personeel. Met elkaar verkennen we – in het kader van het nieuwe dienstverleningsmodel – welke flexibiliteit mogelijk is binnen het huidige basispakket. Ook voor het onderdeel beleid en bestuur is een commitment voor 4 jaar essentieel (zie ook hierna).

Verdeelsystematiek transitiekosten

De transitiekosten van in totaal € 3,8 mln. kunnen worden gedekt uit de continuering van de gemeentelijke bijdrage aan het programma Bestuur en Beleid (inclusief de regiogriffie) voor de komende 4 jaar en vergt derhalve geen aanpassing van de begroting.

4. De nieuwe samenwerking

Hoe gaan we het samen doen?

Voor alle gemeenten is het belangrijk dat met de transitie verhoudingen ontstaan waarin de eigen maatschappelijke rol optimaal ondersteund wordt door de services die onderling georganiseerd en geboden worden. Dordrecht wordt daarin de servicegemeente die zich zo wil organiseren dat die opdracht en ambitie efficiënt, effectief en economisch wordt waargemaakt. Om dat succesvol te doen, zullen voorwaarden gecreëerd moeten worden die dat ondersteunen. Daarin hebben alle deelnemers een bijdrage te leveren.

Op basis van de inventarisatie die plaatsvond bij alle deelnemers zijn vier basiswaarden te benoemen die verhoudingen kunnen scheppen die de ambitie realistisch maken. Het gaat dan om: partnerschap,

professionaliteit, gericht op voortdurend verbeteren met zakelijkheid als basis. De mate waarin we die waarden vervullen bepaalt in hoeverre we die ambitie kunnen realiseren.

In het ONS-D (de gemeentesecretarissen van de Drechtsteden-gemeenten) wordt de strategische ruimte van Dordrecht als servicegemeente met elkaar besproken en afgestemd. Waar deze ruimte raakt aan het budgetrecht, of het serviceniveau aan de burger, zal dit bekrachtigd worden door middel van bestuurlijke besluitvorming.

Het uitgangspunt bij het ontwerpen van nieuwe werkwijzen is het behouden van de verworvenheden uit het verleden en te verbeteren wat daarvoor in aanmerking komt. Op deze wijze willen we een volgende stap zetten in het realiseren van de beoogde ontwikkeling en ambitie. Verschillen in kennis en mogelijkheden bij de deelnemers krijgen een erkende en hanteerbare plek in de dienstverlening en de organisatie en besturing daarvan.

We gaan werken met en ontwikkelen samen formules die concreet maken wat van wie, wanneer, hoe en tegen welke kosten verwacht mag worden. Daarbij zal de invulling van het gewenste opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en eigenaarschap een plek krijgen bij besturing en verantwoording.

5. Oplossingen

Uit de reacties van de gemeenten op de notitie Uitgangspuntennotitie "Toekomstige samenwerking Drechtsteden" en de diverse bestuurlijke en ambtelijke overleggen die zijn gevoerd constateren we dat het wenselijk is om nader in te gaan op afspraken over de transitiekosten en de risico-afhechting.

Hier zijn de volgende afspraken over gemaakt:

- Gezamenlijk belang bij behouden bijdrage Bestuur en Beleid.
- Systematiek kostenverdeling.
- Inzicht in waarvoor efficiency voordelen worden benut.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor risico's.

Continueren bijdrage Beleid en bestuur

Het Programma Beleid & Bestuur uit de huidige GRD-begroting behelst de taken en diensten die vanuit Bureau Drechtsteden en de Regiogriffie worden geleverd. Met de overgang naar de Servicegemeente en het stoppen van de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur zal een aantal van die taken vervallen, sommige veranderen en andere taken zullen juist meer aandacht moeten krijgen. Hoewel Bureau Drechtsteden en de Regiogriffie in de nieuwe Dordtse organisatie niet als zelfstandige eenheden zullen bestaan, blijven essentiële taken van deze multidisciplinaire organisatie ook straks, vanuit Dordrecht, van toegevoegde waarde voor het netwerk. Het is daarom van belang dat deze taken goed ingebed blijven in ons netwerk en dat financiële dekking hiervoor beschikbaar blijft.

Huidige taken van Bureau Drechtsteden zijn zowel intern als extern gericht: intern binnen de GRD, intern binnen de samenwerking van de 7 Drechtstedengemeenten én extern naar partners en andere overheden zoals de provincie binnen en buiten de regio. Daarbij ligt de focus op het proces maar óók op inhoud. De te behouden meerwaarde en kracht ligt bovenal in het ondersteunen en faciliteren van onze regionale samenwerking en het waar nodig elkaar informeren en het opstellen, volgen en controleren van de kaders, afspraken en intenties die we binnen deze regio en de organisaties daarbinnen met elkaar hebben gemaakt. Ook in de nieuwe constellatie werken we immers vanuit dezelfde grondhouding op samenwerking en regionale kracht met elkaar samen.

Een deel van de activiteiten loopt dus gewoon door of krijgt nieuwe vorm. Denk aan:

- de organisatie van de kwartaalbijeenkomsten voor raadsleden en de voorbereiding en ondersteuning van bestuurlijke en ambtelijke overleggen;
- bestuurlijke jaaragenda's op regionaal niveau opstellen en bijhouden;
- agendering en advisering op bovenregionale vraagstukken;
- de kaderstelling, facilitering en bewaking van de regionale governance-afspraken, met de focus op snelheid en resultaatgerichtheid binnen regionale samenwerking;

- de procesrol in het afstemmen van de regionale externe agenda naar aanliggende regio's, de provincie en het Rijk.

Daarnaast is capaciteit nodig voor de (door-)ontwikkeling en borging van het nieuwe dienstverleningsconcept. Ook zal vanuit het budget bestuur en beleid ook een deel ingezet worden voor de ondersteuning van de te vormen GR-Sociaal.

Consequenties van de nieuwe samenwerkingsvorm voor kostenverdeling

Uitgangspunt voor de nieuwe organisatievariant is dat we gezamenlijk verantwoordelijkheid houden voor wat we tot nu toe hebben opgebouwd én wat we in de toekomst gaan opbouwen. Bij het uitvoeren van taken heeft elke gemeente in de basis de keuze iets zelf te doen, samen te werken of de taak uit te besteden. We hebben met elkaar in het verleden, en ook nu bij het principebesluit opnieuw, gekozen voor de vorm van samenwerken bij de servicetaken en bewust niet voor de vorm uitbesteden (publiekrechtelijke inkoop). Samenwerken doen we momenteel via een zelfstandige organisatie (de GRD), maar straks in de vorm van een netwerkconstructie. Omdat in dit geval taken worden overgedragen die in mandaat door Dordrecht worden uitgevoerd geldt in formele zin de vorm "centrumregeling" (art. 8 lid 4 WGR). Deze regeling zonder eigen rechtspersoonlijkheid en bestuur, ook wel "lichte GR" genoemd, wordt ook gebruikt voor andere taken die Dordrecht voor andere gemeenten uitvoert. Het voordeel van deze aansturingsvorm en constructie is dat er niet met aanbestedingen gewerkt hoeft te worden omdat sprake is van "quasi inbesteden/dwarsbesteden". Daarnaast biedt de wet op de Vennootschapsbelasting bij deze vorm de mogelijkheid gebruik te maken van de "samenwerkingsvrijstelling", waarbij eventuele overschotten buiten de belastingheffing blijven. Tot slot is de koepelvrijstelling in relatie tot BTW van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

De bovengenoemde voordelen, die een substantieel positief financieel effect hebben voor alle gemeenten, kunnen echter niet zonder voorwaarden. Zo dient:

- sprake zijn van écht samenwerken, waarbij er zowel rechten als verplichtingen jegens elkaar zijn én
- mogen niet meer en niet minder dan de reële kosten met elkaar worden verrekend. Dit laatste betekent dat alle werkelijke lasten op een eenduidige en eerlijke manier verdeeld moeten worden over de deelnemers.