# Bijlagen

# KEUZENOTTIE

# STURINGSVARIANTEN

# DRECHTSTEDELIJKE SAMENWERKING

Achtergrond informatie t.b.v. college behandeling ter voorbereiding 3de DS colleges conferentie.

**Inhoudsopgave**

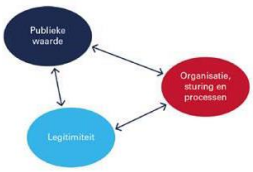

Bijlage 1 Achtergrond, aanleiding en bestuurlijke dilemma's (meer chronologisch bezien) ..... 1
Bijlage 2 Begrippen en toelichting ..... 3
Bijlage 3 Impressie casussessie ..... 4
Bijlage 4 Afwegings/denkkader en criteria voor afweging keuze van sturingsarrangementen ..... 6
Bijlage 5 Bespiegeling uit eigen analyse management GRD: Oriëntatie MTD op Governance ..... 7

**Bijlage 1 Achtergrond, aanleiding en bestuurlijke dilemma's (meer chronologisch bezien)**

De samenwerking in de Drechtsteden (DS) via de GR Drechtsteden (GRD), met een Drechtraad en Drechtstedenbestuur (DSB), heeft ons allen het afgelopen decennium veel gebracht aan bestuurlijke slagkracht, inhoudelijke en efficiencyvoordelen en heeft bijgedragen aan het behoud van de zelfstandigheid van gemeenten. Anderzijds zijn in de loop der jaren de (bestuurlijke) omgeving, maatschappelijke opgaven en o.a. door de decentralisaties de uitgangspunten ten aanzien van werkwijzen veranderd en hebben de DS-gemeenten geconstateerd dat sprake is van een bestuurlijk complexe en energie-vergende samenwerkingspraktijk.

Als we u meer chronologisch meenemen in de aanleiding, dan werd in het Berenschot onderzoek (2017/2018) -ondanks tevredenheid over de uitvoeringsorganisaties van de GRD- al geconstateerd dat over het geheel genomen sprake is van:

Analysekader Mark Moore:




- Te veel 'one size fits all' (alles door één GR mal);
- 'Overpromise en underdeliver' (onvoldoende slagkracht en veel visievorming, soms door tegengestelde krachten en belangen);
- Legitimiteit boven doeltreffendheid (draagvlak boven daadkracht & resultaten).
- De leidende centrumrol van Dordrecht niet gegund wordt aan of gepakt door Dordrecht.

Daarnaast werd gesignaleerd dat in het sociaal domein - o.a. door de spreiding over diverse schaalniveaus (ZHZ, DS en lokaal) - onvoldoende sprake is van integraliteit en maatwerk.
Gezien de urgentie voor slagklacht zoomde de commissie Toekomst regionale samenwerking (cie Deetman) in op het terughalen van het RE domein naar meervoudig lokale samenwerking en herstructurering van het DSB. De portefeuillehouders sociaal met SDD en de GS-en met SCD gingen aan de slag met verkennen van mogelijkheden tot optimalisatie en maatwerk.

De oplopende tekorten in het sociaal domein leidden tot een bezuinigingsopdracht aan de GRD in 2019. De impact bleek groot en maakte duidelijk hoe verschillend de financiële ruimte is die de zeven DS-gemeenten in hun lokale begroting kunnen/willen maken voor het regionale sociale beleid. Mede hierdoor kwam grote druk te staan op de onderlinge financiële en beleidsinhoudelijke solidariteit. Op verzoek van de Dordtse raad (motie Toekomst samenwerking) nam Dordrecht het initiatief om met de DS-colleges de grotere onderliggende vraagstukken op te pakken en met elkaar in conferenties te verkennen hoe we kunnen bouwen aan een flexibele en effectieve regionale samenwerking, die past bij de opgaven en de tijdgeest. Dit sloot aan bij gebeurtenissen in andere gemeenten, zoals het transformatieplan van Zwijndrecht. De eerste DS conferentie op 14 februari 2020 was een constructieve bijeenkomst waarbij de focus lag op samenwerking in het sociaal domein met als <u>belangrijke dilemma's:</u>

- enerzijds behoefte aan (maximale) flexibiliteit/maatwerk, innovatie en slagkracht, mogelijkheden tot lokale sturing en democratische legitimiteit (ook omdat in de Drechtraad wordt gehandeld via politieke lijnen en niet per gemeente) en specifiek de behoefte aan inhoudelijk sturing en verantwoording door inhoudelijk pfh-ers m.n. sociaal
- anderzijds de waardering die er is voor de kwaliteit en robuustheid van de SDD o.a. doordat beleid en uitvoering samenzijn en de voordelen van regionale samenwerking; Van meer algemeen (efficiencyvoordelen, vermindering kwetsbaarheid of beschikking tot specialistische deskundigheid) of meer specifiek behoud zelfstandigheid gemeenten, agglomeratiekracht richting aanbieders/partners op diverse schaalniveaus (DS, ZHZ, arbeidsmarktregio) en aanhaken op bestuurlijke schakelkracht van 100.000+ stad Dordrecht en merk Drechstedenregio met gremia op hogere schaalniveaus (Rijk/VNG/G40/provincie).

Deze issues spelen in meer of mindere mate ook bij de bedrijfsvoering onderdelen van de GRD.

Als <u>sturingsdilemma</u> kwam naar voren dat hoewel gemeenten verantwoordelijkheid zijn voor de 3D's (decentralisaties van het rijk naar gemeenten om het dichter bij de burger te organiseren), uit landelijke analyses blijkt dat vrijwel geen gemeente kleiner dan 50.000 inwoners het alleen doet. Vanwege de complexiteit & opgelegde efficiencykorting zien gemeenten, ondanks de wil het zelf te doen, zich genoodzaakt samen te werken en daarmee te recentraliseren! Ook blijkt daarin tegen dat vrijwel geen gemeente groter dan 100.000 inwoners het in GR verband doet (men is service-stad of doet het alleen om de grootstedelijke problematiek gericht aan te kunnen pakken).
De Drechtstedengemeenten hebben de 3D taken voornamelijk recentraal (op hogere schaalniveaus) georganiseerd via meerdere GR-en. Soms zelfs via delegatie: de meest vergaande vorm, er is dan sprake van verlegd i.p.v. verlengd bestuur. Dit leidt er toe dat alle DS-gemeenten (klein, groot, arm, rijk) spanning ervaren met het beoogde doel van de 3D's (nabije sturing). Hierdoor geven raadsleden en wethouders soms aan onvoldoende positie te ervaren om invulling te geven aan hun rol als bestuurder. Het anders gaan organiseren betekent voor de kleinere gemeenten vanuit een negatieve bril bezien kiezen tussen twee 'kwaden' van recentralisatie. En voor Zwijndrecht en Dordrecht gaat het erom of de nieuwe vorm van samenwerking aantrekkelijk genoeg is om mee te blijven doen, omdat ze anders in lijn met de 3D gedachte zouden kunnen kiezen voor lokalisatie (decentraal zelf doen) of samenwerking met gelijkgestemden.

Kernpunt zoals die in de dialoog naar voren kwam was de wens tot het aanpakken van de sturingsissues en maatwerkbehoefte versus het dilemma van gezamenlijk optrekken. Het accent verschuift meer naar 'lokaal waar het kan, regionaal waar nodig'. Vraagstukken als: zit u als eigenaren op één lijn op te maken (beleids)keuzes? Heeft u dezelfde belangen en resultaten voor ogen? Aandacht is besteed aan inhoud en samenwerkingsvorm, maar ook aan verwachtingen, samenwerkingscultuur en elkaars belangen/behoeften. Zoals Zwijndrecht met haar wens tot transformatie in het sociaal domein, de (grootstedelijke) problematiek van sociaal zwakkeren die speelt in Zwijndrecht en Dordrecht, erkenning van de Dordtse netwerkpositie, het behoud van zelfstandigheid van gemeenten als Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Papendrecht en Sliedrecht en

voor alle gemeenten de aandacht voor de couleur locale (b.v. saamhorigheid, dorpse karakter, lokale initiatieven, etc.). Kortom een diversiteit van zaken die speelt voor alle DS-gemeenten. Ten aanzien van het dilemma van de integraliteit in het sociale domein is aandacht gevraagd voor de schakel naar de Drechtwerk (ook op DS schaal) en naar ZHZ schaal waarop Jeugd en gezondheidszorg zijn georganiseerd en lokale activiteiten (Wmo, kleinschalig maatwerk).
Geconcludeerd werd dat een effectieve en efficiënte taakuitvoering van de maatschappelijke opgave te allen tijde voorop staat. De gekozen samenwerkingsvorm is hieraan dienend (structuur volgt inhoud, inhoud is leidend). Vanuit het belang van die inhoud en de wil/noodzaak om samen te werken is wel aangegeven dat governance en structuur niet belemmerend mogen zijn.

De portefeuillehouders sociaal domein onder leiding van portefeuillehouder Heijkoop hebben in aanloop van de 2de conferentie gespecificeerd de behoefte aan lokaal maatwerk en welk eigenaarschap daarbij hoort en welke governance daarbij passend is. Samengevat komt het advies maatwerk neer op de volgende aanbevelingen om dilemma's te slechten:

- Regionaal gezamenlijk beleid is belangrijk, maar er is tevens behoefte aan lokale beleidsruimte. Lokaal wat ruimte krijgen om iets meer of iets minder te doen. 2 opties: A. lokale afwijking van beleid (dus diversiteit) of B lokale invulling van zelfde beleid (bijvoorbeeld grens 120% of 140% WSM). Optie A is veel duurder dan optie B qua maatwerk;
- Belangrijk is dan om te investeren in de lokale contramal versus het regionale ambtelijke apparaat. De lokale gemeente moet de opdrachtgeversrol richting SDD goed kunnen invullen;
- Integraliteit sociaal domein is belangrijk. Dus ook met Jeugd, waarbij we krachten kunnen bundelen, bijvoorbeeld qua inkoop. Het goede gesprek ook met deze gemeenten staat voorop, niet wij bepalen nu meteen voor 10, maar wel nadenken over integraliteit;
- De wethouders en de lokale raden willen aan de voorkant kunnen sturen en dat strookt niet met een Drechtraad, schaf deze af.
- Governance teruggebracht naar twee sturingsopties: 1. klassieke GR en 2. centrum/service gemeente. Kies: zorg dat snel en zorgvuldig een besluit wordt genomen over de toekomstige governance, zodat 2021 het overgangsjaar is richting het nieuwe model.

Tegelijkertijd bepaalden colleges in afstemming met hun raden de stip op de horizon. De Dordtse raad besloot d.d. 10 maart 2020 unaniem om aan het college mee te geven als gewenste bandbreedte voor de toekomstige samenwerking in de Drechtsteden in het sociaal domein: "De voor Dordrecht meest gewenste sturingsopties zijn die van het aanpassen van de GRD (optie 3) óf het werken in een centrumgemeenteconstructie (optie 4), dan wel (afhankelijk van de betreffende taken) een combinatie daarvan". Sommige gemeenten zoals Hardinxveld-Giessendam bouwen o.a. hierop voort in het gesprek met hun raad. Zwijndrecht nam de inhoud van haar transformatieplan als lijn voor de raadsdiscussie met focus op lokale sturing. Papendrecht en Albasserdam gingen een bredere discussie aan met hun raad over hun samenwerkingsvisie. Diverse gemeenten raakte zaken als eigenaarschap, partnerschap en goed opdrachtgeverschap inzake outputsturing.
Aspecten als 'Waar willen wij als raad van zijn?' en 'Er moet meer trigger zijn voor diegene die het uitvoert om afstemming te zoeken met wat wij als lokale gemeente willen' of 'Het model maakt eigenlijk niet uit, alles kan werken of niet, maar we willen wel markeren dat we het voortaan anders gaan doen' kwamen aan de orde. Kortom, passend bij de sfeer en belangen van de gemeente werd met/in de raad de discussie gevoerd over de gewenste toekomststip.

Op de 2de conferentie d.d. 3 juli 2020 is geconcludeerd om echt door te willen (en moeten) ontwikkelen en er werd n.a.v. het advies maatwerk en de gemeentelijke stippen op de horizon getrechterd naar twee voorkeurs sturing-arrangementen. De focus lag daarbij op de opgave om samen een nieuwe koers uit te zetten voor toekomstbestendige samenwerking.
Het bestuurlijke dilemma is om de inhoud en maatschappelijke opgave leidend laten zijn (belang bewoners staat voorop), het goede te behouden en tegelijkertijd de sturing te herijken om de geconstateerde knelpunten en behoeften op te lossen. Een aantal raadsleden en wethouders ervaart onvoldoende positie om hun rol als bestuurder in het sociaal domein of hun kaderstellende en controlerende rol als raadslid invulling te kunnen geven. Zoals de behoefte van de raden en pfh-ers om zelf meer aan het stuur te zitten en eigen keuzes te maken in het Sociaal Domein. De mogelijkheid om als raad eigen beleid vast te kunnen stellen en financiële kaders mee te geven en daarmee verschil te kunnen maken. Ter illustratie zoals de Zwijndrechtse raad stelt: "De raad weer aan het stuur" of de Dordste raad aangeeft in haar motie: "willen niet dan onze inwoners onwenselijke wijze geraakt worden door besluiten en processen in de GRD" en andere gemeenten hebben het over eigenaarschap en opdrachtgeverschap. Het gaat dan niet alleen om feitelijk eigenaarschap of stemverhouding maar ook vooral om het gevoel om '*in charge*' en partner te zijn.

Afgesproken is om nu niet tal van opties, maar twee varianten, uit te werken: klassieke GR en Centrum/servicegemeente constructie en in de derde conferentie tot een gezamenlijke voorkeursvariant te komen. Enerzijds is behoefte aan objectieve duiding om beeldvorming en interpretaties over de vormen tegen te gaan, anderzijds kan interpretatie en afweging subjectief verschillen en doet die subjectiviteit wat met de kleuring van de aspecten. Wat de een als voordeel ziet, kan een ander als nadeel ervaren. Belangrijk is antwoord te krijgen op vragen als: 'Hoe verhouden de sturingsvormen zich tot gewenste sturing & invloed van lokale raden en de behoefte aan maatwerk?' 'Hoe vinden we juiste balans en voorkomen we cherrypicking - want door de Corona-crisis zullen de financiële tekorten naar verwachting alleen maar toenemen-?' Heeft u dezelfde belangen en resultaten voor ogen? Dezelfde behoefte aan maatwerk? Heeft u dezelfde verwachtingen? Kunt u los/overlaten? Spreekt u elkaar aan en vertrouwt u elkaar? Accepteert u de invloed van een ander?

**Bijlage 2 Begrippen en toelichting**

- **Gemeenschappelijke regeling (GR)**: publiekrechtelijke samenwerkingsverband constructie, waaraan gemeenten taken en bevoegdheden kunnen mandateren (verlengd bestuur) of delegeren (verlegd bestuur).

- **Centrumgemeente-regeling**: formeel wettelijke term bij verplichte samenwerking zoals Beschermd wonen of Vrouwen opvang waarbij een bepaalde gemeente (de centrumgemeente) een verplichte regierol heeft en ook rechtstreeks de middelen van het rijk ontvangt.

- **Servicegemeente**: netwerkconstructie waarbij een gemeente een bepaalde functie of taak uitvoert voor èn namens de anderen (omliggende) gemeenten en daarmee in mandaat van de andere gemeenten, die daarvoor een bijdrage beschikbaar stellen. In de Wgr wordt werken met een servicegemeente een *centrumgemeente constructie* genoemd. Centrumgemeente en servicegemeente zijn in die zin uitwisselbaar (vrijwillig namens elkaar taken verrichten, rijkinkomsten gaan niet rechtstreeks naar de ander), niet te verwarren met centrumregeling (verplicht, rijksinkomsten rechtstreeks naar ander) of hostgemeente (taken faciliteren voor een ander). Aan een centrum/servicegemeente (hierna te noemen servicegemeente) kan geen delegatie van bevoegdheden plaatsvinden, dat kan alleen aan een GR. In het sociaal domein is sprake van wettelijk bevoegd gezag en is het noodzakelijk om goed te regelen wie de bevoegdheid heeft en daarmee namens een ander bijvoorbeeld uitkeringsbesluiten kan nemen.
  Ter illustratie: Drechtsteden dienstverlening gaat via service(centrum) gemeente constructie. Voorbeelden uit het land: gemeenten doen afvalverwerking of sociaal domein taken via deze constructie.

- **Hostinggemeente**: constructie waarbij een gemeente gastheer ('host') is voor het personeel die meervoudig lokale taken voor de gemeenten uitvoert of een gemeente die zaken coördineert, faciliteert of aanbied die via inkoop of dienstverleningsovereenkomst kunnen worden afgenomen. De hostgemeente doet iets *voor* de ander. Of ze dat ook *namens* de ander doen (en daarmee servicegemeente wordt) blijkt uit de dienstverlenings-, vaststellings of uitwerkingsovereenkomst waarin de taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle gemeenten worden geregeld. In het ruimtelijk-economisch domein of op het vlak van bedrijfsvoering is het onderscheid tussen service-, centrum- en hostgemeente wellicht minder relevant, waardoor de termen uitwisselbaar zijn, maar in het sociaal domein wel relevant vanwege het belang van duidelijke mandatering, hosting is daarmee feitelijk niet van toepassing.
  Ter illustratie: het samenbrengen bij 1 gemeenten van RE- personeel team groeiagenda is een hostingsconstructie. Op- en vaststelling van de programmabladen en de verantwoording gebeurd in de bestuurlijke werkgroepen, het monitoringsoverleg en de gemeenten, de rol van de (centrum)hostgemeente is naast werkgever, coördinator en facilitator.

- **Mandatering**: bevoegdheden - bv uitvoeringsbesluiten zoals uitkeringsbeschikkingen (SDD) en vergunningen (OZHZ) – en uitvoering van taken overdragen aan ander orgaan/organisatie. De mandaterende gemeente kan een besluit opnieuw nemen als het er niet mee eens is.

- **Mandaat**: bevoegdheid om (uitvoerings)besluiten te nemen namens een ander, in dit geval het betreffende bevoegde college. De mandaatverlener (gemeente) blijft verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten en kan het mandaat intrekken.

- **Delegatie**: het overdragen van bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid en naam uitoefent. De gedelegeerde is verantwoordelijk en aanspreekbaar. De gemeente kan geen ander besluit nemen als het er niet mee eens is.

- **Eigenaar**: diegene (gemeente) die deelneemt in de GR. Zij zijn met andere eigenaren verantwoordelijk voor het functioneren van de GR (bv efficiënte taakuitoefening) en staat aan de lat. Meestal is de eigenaar tevens opdrachtgever en is sprake van een dubbelrol.

- **Opdrachtgever**: diegene die opdracht verstrekt aan een ander (GR, servicegemeente). Iemand die enkel opdrachtgever is draagt geen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de uitvoeringsinstantie, neemt enkel aanbod af en heeft in de opdrachtverstrekking niets te maken met andere opdrachtgevers of eigenaren.

- **Partnerschap**: samenwerking tussen partners gericht op de gezamenlijke uitvoering van bepaalde activiteiten gedurende een bepaalde periode, bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst en -vorm. Elke partner brengt middelen in zoals geld, netwerken kennis of menskracht om samen waarde te creëren en risico's te delen bij de taak/beleid realisatie. Of partners zaken namens elkaar doen (mandaat) ligt vast in de overeenkomst.

**Bijlage 3 Impressie casus-sessie 6 oktober 2020**

Voor het "bestuurlijke ervaren/doorlopen hoe-gaat-het-dan-in-de-praktijk" van de uitwerking van de twee verschillende sturingsvarianten voor de regionale samenwerking is een bijeenkomst georganiseerd om casussen te bespreken. Dit zodat het inzicht uit deze brainstorm-casussessie mee genomen kon worden bij de uitwerking van de aspecten in de keuzenotitie. En we bij de derde conferentie –gepland op 27 oktober - een stap dieper kunnen zetten in de regionale dialoog. Want doel is dat de keuzenotitie meer is dan een puur technische uitwerking of ambtelijke exercitie. Met de casussessie wordt met een bestuurlijke afvaardiging al e.e.a. aan consequenties (wat betekent dat?, wat is daarvoor nodig? welke beleving hebben we ) doorlopen.

Via de gemeentesecretarissen is de bestuurlijke afvaardiging bij de casussessie aangegeven. Dat leidde tot een mix van aanwezigen: burgemeesters en wethouders met inhoudelijke portefeuilles op sociaal domein, bedrijfsvoering terrein of meer algemeen regionale samenwerking. Ook nam een secretaris deel. Elke gemeente was vertegenwoordigd. Vanwege aangescherpte coronamaatregelen is de casus sessie qua datum verschoven en vond deze digitaal in plaats van fysiek plaats. Hierdoor moest het helaas worden ingekort, waardoor niet alle voorbereide casussen uitgebreid aan bod konden komen. Vooraf was gecommuniceerd dat inhoudelijke voorbereiding niet nodig was, omdat de casussen betrekking zouden hebben op het proces van tot standkoming van beleids- en uitvoeringskeuzes, op financiële kaderstelling (maatwerk uitvoeringsniveau in aansluiting op lokale voorzieningen dan wel proces van een wens tot kostenbeperking/ bezuinigingsopdracht) en rol diversiteit (opdrachtgever/eigenaar). Vanwege het digitale karakter werd uiteindelijk meer vanuit één casus de connectie naar aspecten die spelen op de andere casussen gemaakt. De focus lag daarmee op (zicht op het effect van verandering van de gemeentelijke regie en daarbij behorende rollen). De casussen vonden plaats onder leiding van de heer Rob de Greef en Henk Bakker. De heer de Greef is Wgr deskundige, de heer Bakker is o.a. deskundige in het sociaal domein. Beide hebben veel ervaring met raad en college themabijeenkomsten/Webinars gericht op bestuurlijke vraagstukken.

Tijdens de sessie is ingegaan op aspecten als: hoe gaat het opstellen van nieuw beleid lopen in beide varianten? Welke rol hebben phf-ers. (GR)bestuur, lokale colleges van B&W en gemeenteraad? Het verschil tussen rol opdrachtgever en eigenaar en wat dat betekent in beide varianten. Waar bent u wel niet van? Wanneer bent u aan zet en hoe. Ook is het 'relationele' geraakt (wat betekent wat gebeurt voor de verhoudingen tussen gemeenten – hoe kunnen we omgaan met de diversiteit in belangen?

*Impressie*
Het eerste deel van de sessie had voornamelijk een 'technisch' karakter met een toelichting van de heer De Greef en vragen inzake de consequenties van de beide varianten gemeenschappelijke regeling (GR) en servicegemeente (SG). Het verschil in eigenaarschap en opdrachtgeverschap, wanneer je op welk niveau met elkaar in gesprek bent en wat op hoofdlijn nodig is om de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer te kunnen pakken. Bepalend is hoe de interactiepijlen staan. Theoretisch (wie geeft opdracht aan wie) en in praktijk (daarbij zijn zowel negatieve ervaringen - GR die zich gedraagt als instituut of autoritaire SG - als positieve – meedenkende GR of SG). De vragen: '*kun je lokaal je beleid bepalen en toch in GR laten doen?*' en *'kan je als gastgemeenten krachten bundelen en een gezamenlijke opdracht geven aan SG?'* werden door de heer De Greef allebei beantwoord met ja dat kan.

Daarna werd overgaan naar de casusbehandeling (extra instroom door Corona) om te oefenen met verschillen en de brug te slaan van theorie naar praktijk: welke beelden, verwachtingen, behoeften heeft men t.a.v. proces in beide varianten. Aan de orde kwamen de volgende algemene elementen:

- Het samenwerken in regionaal verband gaat over het opgeven van autonomie op specifieke onderdelen om zodoende zelfstandig te kunnen blijven. Hiervoor is het noodzakelijk dat lokaal het gesprek gevoerd wordt tussen colleges en raden. Het is hierbij van belang dat onderkend moet worden dat de gemeenten individueel niet over de expertise beschikken om de taken uit te kunnen voeren, maar dat samenwerking vereist is om de krachten te bundelen en deskundigheid te waarborgen, ongeacht welke variant gekozen wordt.
- Gesprek met opdrachtnemer het belangrijkst, moet opdracht aan kunnen gaan en bijstellen en flexibel zijn. In die verschillende rollen het spel goed spelen. Kennis van de lokale situatie nodig, want we zijn anders, goed lokale en regionale met elkaar verenigen. Vraag aan elkaar: *waar zie je verschil?* Hangt heel erg af van invulling rol opdrachtnemer. Is die ondernemend en flexibel of drukt die eenheidsworst erdoor? Opdrachtnemer helpt om tot een goede opdracht te komen zonder het over te nemen. Hangt ook af van adaptief vermogen van de uitvoeringsorganisatie om daar een gezamenlijk product neer te leggen. En uitvoering opdrachtgeverrol door gemeente. Aangegeven werd dat voorkomen moet worden dat de bestuurlijke drukte wordt verplaatst naar ambtelijke drukte met diverse contramallen en competentiestrijd. Allemaal water bij de wijn doen. De focus moet zijn om er in hoofdlijn gezamenlijk uit te komen en in DVO's maatwerk. Hier moet dan aandacht zijn voor het regionale belang, wat soms schuurt met het lokale belang.
- Invloed van laagconjunctuur: beeld lokaal doen is goedkoper. Dat zet samenwerking onder druk. Maar we hebben in onze huizen de expertise niet in huis om dat beleid voor te bereiden. Regionale beleidsvoorbereiding (en uitvoering) gewenst. Besluitvorming en opdrachtgeverschap kan lokaal, vraagt om lokaal leiderschap.
- Uitgesproken wordt dat men soms ervaart dat de SDD niet als eigen organisatie gezien wordt of dat men soms tracht een stok in het wiel te steken van het regionale belang. Draait daarbij om gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Mindset gezamenlijkheid: GR moet niet instituut met eigen agenda zijn en gemeenten moeten het voelen als eigen dienst (zij het op afstand). Die dienst is begonnen bij ons allemaal.

Specifieke elementen met betrekking tot de modaliteiten:

- Het mogelijke verschil in urgentie of behoefte om taken op een specifieke manier uit te voeren. Mandaat betekent: op collegeniveau analyseren, delen met gemeenteraad (want wijziging in beleid), dan in gesprek in regio. Op regioniveau komen tot een gezamenlijke opdracht. Uitvoering dan via GR of SG.
- Raden worden door beide varianten op een afstand gezet (geen raadsregeling meer, niet via delegatie aan Drechtraad aansturing van SDD) en raadsleden zijn zo minder direct betrokken bij het regionale beleid. Wel grotere lokale besluitvorming raden en invloed vanwege mandaat. Bij SG raad dubbel rol (eigenaar).
- Verwachting is: GR is consensus. Bij SG meer sprake van inkooprelatie en kan de verwachting bestaan dat je het zo maar alles in kan kopen.
  Dit triggerde de vraag: *gaan we voor een gezamenlijke aanpak of voor een cafetariamodel?*
- Verschil:
  - GR ga je gesprek in AB voeren, direct met collega's. Consensus op wat wordt aangeboden. Daarbij is ook denkbaar (voorbeeld OZHZ): 80% hetzelfde en daarnaast DVO voor 20% maatwerk. Basispakket kan kleiner of groter. Rob de Greef: Consensus betekent niet dat allen akkoord moeten gaan. Dit hangt af van afspraken (meerderheid, unanimiteit, veto) en stemverhouding. En let wel: basispakket zal bepaald niveau moeten hebben, afwijking daarbovenop zal waarschijnlijk tot extra kosten leiden.
  - Met SG wellicht eerder 1 op 1 afspraken. Urgentie en maatwerkwens van belang. Beeld dat via SG je sneller nieuwe beleid kan maken, dat meer maatwerk mogelijk is. Tenzij SG zegt: kunnen alleen andere pakketten aanbieden. Vraag: *kan een centrumgemeente omgaan met 6 verschillende wensen en alle belangen behartigen?* Aangegeven wordt: wilt u cafetariamodel, dan is SG meer voor de hand liggend qua mogelijkheden. Maar een SG kan niet alle lokale wensen honoreren, vanwege het kostenaspect en te complex. Dat kost net als bij GR bij SG dan extra beleidscapaciteit en dan gaan de prijzen omhoog. Dordt heeft voor eigen gemeenten ook niet voor elke wijk volledig ander aanpak, wel maatwerk maar toch een basislijn. Voorbeeld is natuurlijk niet volledig te vergelijken met gemeentelijke couleur locale maar ter illustratie dat Dordt zelf ook water in wijn doet bij eigen beleid. En ook in verleden koos Dordt soms voor keuzes die suboptimaal zijn voor Dordt maar goed voor de regio (zegt dan ook tegen raad we bewegen mee met regio wensen). SG zal wel inzetten op verbinding, duiding welke specifieke lokale differentiatie wel of niet mogelijk is.
- Vraag: *wie is verantwoordelijk?* Rob de Greef: besluiten bij SG betekent opdrachtgever (dus gastgemeente) nog steeds verantwoordelijk. indien mandaat aan GR is dat hetzelfde, alleen bij delegatie niet (dan GR verantwoordelijk). Vraag: *wat betekent dit voor bezwaar, moet gemeente competenties of kennis hebben?* Rob de Greef: Opdracht gevende gemeente behandelt bezwaar, kan wel voorbereid worden door SG of GR.
- Discussie zit deels op techniek hoe je met onderliggende afspraken (document Grip op GR wordt aangehaald). Zaken die je kunt organiseren in beide varianten. Ze hoeven niet ver van elkaar te liggen. *Maakt niet uit SG of GR, maar hoe je in de wedstrijd staat, zoals ben je eigenaar of niet en wil je dat zijn of niet?* Rob de Greef geeft ter attentie mee: bij GR gebruikelijk is eigenaarschap niet gelijk verdeeld, hangt af van afspraken die je maakt (stemverhouding).
- Aangegeven is dat urgentie (niet teveel polderen) en maatwerkwens van belang zijn, maar dat de prioriteitstelling en de politieke omgeving het wellicht lastig maken om voor een SG te kiezen. Zorgen over gevoel bij raden. Gevoel risico bij SG dat beleid toch Dordts lokaal geïnstigeerd wordt als de grote stad andere belangen heeft (hoe gaat raad GS zich opstellen als eigenaar?). Aan de andere kant geeft de Drechtsteden dienstverlening (ook via SG constructie) aan dat Dordrecht zeker goed in staat is om als SG zijn klanten goed te kunnen bedienen en focus te hebben op de onderlinge relatie.
- Ook werd ingegaan op de samenwerking in de operationele bedrijfsvoering domeinen. Die zijn beleidsarmer, gaat vooral om de taken goed uit te voeren. De behoefte van de klanten staan bovenaan en gevaar diffuusheid: *wie voelt zich daar verantwoordelijk voor? Is het ee idee om toe te gaan naar SG (omdat je dan helder 1 partij kunt afrekenen)?* Bijval op krachtig aanpakken en depolitiseren andere constructie (SG of lichte GR) kan prima. PIOFACH kan ook bij gemeentesecretarissen.
- Tot slot werd aangegeven dat stabiliteit (minder gepolitiseerd), niveau van dienstverlening, kosten en impact transitie van belang kan zijn bij keuze, maar dit kan niet vooraf tot in detail worden uitgewerkt.

Een discussie ontspon op meerdere momenten over het begrip vertrouwen, een basisvoorwaarde bij samenwerking in alle modellen. Het hebben van onderling vertrouwen is essentieel, waarbij men begrip heeft voor elkaars positie en belangen. Gaat om relatie (hoe ga je met elkaar om?), bestuurskracht en de rolneming. Tot slot kwam nog aan de orde het cultuuraspect, het gesprek daarover voeren: afspraak is afspraak; ook naar jezelf kijken en investeren in je eigen vaardigheden en communicatie; loslaten en vertrouwen; onderbuikgevoel en beelden van tafel halen, zoals de zogenaamde Dordtse arrogantie. Het slotakkoord was dat een sterke lokale overheid van belang is en dat lokaal en regionaal elkaar nodig hebben.

De input van de casussessie is benut om de concept keuzenotitie aan te scherpen.

*Afsluitend kwam vanuit Sliedrechts het verzoek om de conferentie op 27 oktober te verplaatsen aangezien deze raad eerst nog verder in gesprek wil gaan met het college over richting waarop men in het algemeen wil gaan qua samenwerking. Hierop werd aangegeven door aanwezigen dat de conferentie reeds eerder is verplaatst op verzoek van Sliedrecht en dat het urgentie heeft om als colleges met elkaar het gesprek aan te gaan om de koers te bepalen. Wordt wel ingewikkeld als we nu gevraagd worden om het nog verder uit te stellen terwijl er fundamentele gesprekken gevoerd moeten worden met DS colleges, gesprek met raden volgt daarna. Oproep om te kijken hoe je verder kan komen en de conferentie op 27 oktober door te laten gaan, niet vooruitschuiven in afwachting van dynamiek die in raden ontstaat.*

**Bijlage 4 Afwegingskader/denkkader en criteria voor afweging keuze van sturingsarrangementen**

**Publieke waarde**
1. Mogelijkheden tot maatwerk
2. integrale taakuitvoering
3. Schaalvariëteit/flexibiliteit en Toekomstbestendigheid

**Legitimiteit**
4. Besluitvorming, invloed en sturing lokale raden op beleidsmatige en financiële kaderstelling:
   a. Lokale gemeentelijke grip aan de voorkant van het proces.
   b. Onderscheid in input- throughput- en outputlegitimiteit.
   c. Rol diversiteit opdrachtgever, eigenaar en partnerschap raad en college (invloed, wanneer bent en voelt u zich verantwoordelijk).

**Organisatie**
5. Krachtige uitvoeringsorganisatie (kwaliteit, robuustheid, deskundigheid, slagkracht, etc.)
6. Eenvoud: reductie bestuurlijke (en ambtelijke) drukte en complexiteit
7. Impact transitie (onrust, doorlooptijd).

**Onderliggende uitgangspunten**
- De noodzaak en wil om samen te werken en er samen uit te komen (en daarbij soms water in de wijn te doen). Dit betekent ook niet gaan voor 6 vormen van beleid/maatwerk/prijsniveaus. Dat kunnen we onmogelijk vragen aan een uitvoeringsorganisatie zonder de (financiële) voordelen van regionaal samenwerken te verliezen.
- Zorgdragen voor goed opdrachtgeverschap en regie bij gemeenten (zowel bestuurlijk als ambtelijk, deskundigheid, denkkracht, duidelijkheid, niet onmogelijke vragen, etc.) en bij goed opdrachtnemerschap (inlevingsvermogen en meedenken) van de uitvoeringsorganisatie.
- Zoveel mogelijk behoud kwaliteit en robuustheid huidige uitvoeringsorganisaties SDD en SCD etc. Voor SDD betekent dit ook beleid en uitvoering zoveel mogelijk bijeen houden.
- Beheersbare uitvoering qua organisatie en kosten van het arrangement (efficiënte taakuitvoering, voorkomen cherry-picking, etc.)
- Werken vanuit de bedoeling: vanwege sturingsdilemma 3D's een aanvaardbare sturingsoptie voor en positie van Dordt en Zwijndrecht en ook verleidelijk genoeg voor de andere gemeenten (u bent allemaal deel van samenwerking!)

*OPMERKING VAN SCHRIJFGROEP:*

*Bovenstaande afwegingen/criteria zijn gedistilleerd, uit een vanzelfsprekend veel grotere groep van mogelijke criteria, het meest aansluiten bij de bestuurlijke dilemma's (spanning in voor- en nadelen samenwerking, doel van de 3D's, behoefte aan lokale kaderstelling, etc.) en probleemstelling (inhoud voorop, regie en sturing lokaal, terug naar eenvoud) zoals geschetst in hoofdstuk 1 en belangrijke uitgangspunten voor de samenwerking. Daarmee zijn ze meer een denkkader, dan sec criteria waarop u kunt scoren. U heeft immers al kunnen lezen dan een weging ook afhangt van context en gezichtspunt. De manier van kijken bepaalt wat men als probleem ziet en wat als mogelijke oplossing.*
*Voor lokale afweging kan sprake zijn van aanvullende aandachtspunt die we nu niet hebben geraakt, zoals de vraag: is de keuze voor een variant ook afhankelijk van lange termijnvisie iedere gemeente? Wat voor gemeente wilt u zijn nu en in de toekomst? Denk aan de rol en positie in de gekozen samenwerking in relatie tot uw wens tot bestuurlijke zelfstandigheid of uw ontwikkelperspectief (b.v. groei-/beheer-/regiegemeente)?*

*Bij het uitwerken en afzetten van deze criteria in relatie tot de twee modellen zijn we tot een aantal gedachten gekomen:*
- *Met name criteria 1, 3, 4c (verschil in eigenaarschap) en 7 zijn echt onderscheidend voor de twee modellen in de zin dat er een wezenlijk verschil is in de vormgeving of de uitwerking;*
- *Alle andere criteria zijn zeker van wezenlijk belang, maar niet per se gerelateerd aan het model van governance. In beide varianten kan mogelijk in dezelfde mate aan deze criteria worden voldaan mits op de bepaalde wijze ingericht (de analogie: het gaat niet om de kleur van de auto, maar om wat er onder de motorkap ligt. De bestuurlijke dilemma's gaan in meerderheid over de motor, niet over de kleur);*
- *Of aan die criteria wordt voldaan is gelegen in de uitwerking van onderliggende afspraken (voorwaarden, werkwijze etc.) die met elkaar moeten worden gemaakt;*
- *Belangrijk onderdeel van gesprek tot afweging is dan ook waar de invulling aan moet voldoen en hoe ziet het er straks uit in de praktijk?*

# Oriëntatie MT Drechtsteden op governance GRD

Oktober 2020

## Inleiding

In de collegeconferentie van 3 juli jl. is besloten om een tweetal voorkeursmodellen – de klassieke GR en het model van de servicegemeente- uit te werken, om op basis daarvan een bestuurlijk besluit te kunnen nemen over een nieuwe governance voor de Drechtstedensamenwerking. Het management van de GRD wil graag haar oriëntatie delen over de diensten van de GRD in relatie tot de twee modellen.

## Governance in relatie tot de diensten van de GRD

Met een nieuw model willen we als netwerk de politiek-bestuurlijke mogelijkheden tot beïnvloeding en lokaal en bovenlokaal maatwerk verbeteren. De nieuwe governance moet daarnaast ook verleiden tot goed gedrag, passend bij de rol en oriëntatie van de eigenaren én behulpzaam zijn aan de diensten van onze GRD. Een belangrijk vraagstuk dus, dat relevant is voor de kracht van de uitvoeringsorganisatie. Dit tegen de achtergrond van eerdere onderzoeken die onderschreven dat de uitvoering van onze taken goed loopt. De samenwerking en uitvoering op de domeinen sociaal en bedrijfsvoering is sterk en als efficiënt en effectief beoordeeld.

Dat wat goed gaat willen we daarom ook in een nieuw model behouden: de effectiviteit en innovatiekracht van onze uitvoering en de borging van efficiencyvoordelen door onze robuustheid en de uniformering. Deze elementen kenmerken onze huidige GRD en dat heeft waarde: voor gemeenten én voor onze inwoners. En bovenal willen we het uitgangspunt behouden, 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 bedoeling. De governance is stimulerend.

Binnen elk governancemodel is ruimte voor nadere afspraken over de bij specifieke taak passende rollen en bevoegdheden. Ook het huidige model laat dit zien: geen enkele dochter binnen de huidige GRD is op eenzelfde manier georganiseerd: taken zijn in delegatie, mandaat of worden in maatwerkopdrachten georganiseerd en het aantal eigenaren verschilt ook per dochter. Daarmee doen we recht aan de eigenheid en kwaliteit van de dienstverlening en de wensen van de eigenaren daarbij. Dat is een kracht die we in een nieuw model moeten behouden. Een splitsing binnen de huidige organisatie naar een combinatie van de twee governancemodellen is in onze ogen niet noodzakelijk om de verschillende sturingsarrangementen bij de dochters te kunnen faciliteren.

Voorkeursvariant

Om de twee governancemodellen te kunnen beoordelen vanuit het perspectief van de GRD hebben wij vooral gekeken naar de mate waarin de governance ondersteunend is aan onze dienstverlening aan gemeenten en inwoners.

Het MT Drechtsteden ziet goede mogelijkheden in beide modellen maar heeft een voorkeur voor de klassieke GR. Dit is in onze ogen het model dat goed tegemoetkomt aan de bestuurlijke wensen, tegelijkertijd de minste regie vraagt in totstandkoming en tot de minste proces- en verwerkingsrisico's leidt en waarmee we in onze ogen de meeste aandacht kunnen blijven besteden aan onze kerntaken.

Een samenwerking van nevengeschikten in plaats van een 'samenwerking' vanuit een ondergeschikte positie van het gros van de deelnemers draagt in de ogen van ons MT het beste bij aan het centraal blijven stellen van de gezamenlijke inhoudelijke opgaven. Dit is een samenwerking die met relatief beperkte hoeveelheid inspanning en kosten kan worden ingeregeld, waarin het goede van de huidige situatie behouden blijft én we met beperkte impact onze taken ook tijdens de transitie kunnen continueren.

*Beide modellen versterken lokale invloed*

Beide modellen komen tegemoet aan de breed gedeelde roep om de lokale, democratische legitimiteit te versterken. Als de GRD een klassieke GR wordt, gaan de lokale raden weer zelf de verordeningen en nadere regels (voor onder meer het sociale domein) vaststellen. Daarmee krijgen gemeenten, langs de lijn van de portefeuillehouders, meer direct zeggenschap over het lokale sociale beleid. In het geval van een serviceorganisatie kopen gemeenten als het ware beleid en/of uitvoering daarvan in bij de servicegemeente en sluiten hierover individuele overeenkomsten. Ook in dit model ligt het voor de hand dat gemeenten zelf het beleid vaststellen.

*Goed opdrachtgeverschap is essentiële randvoorwaarde*

Voor het Sociale Domein betekent overgang naar een model met meer lokale beleidsbeïnvloeding dat besluitvorming in plaats van door de Drechtraad door zeven raden moet plaatsvinden en dat vraagt meer tijd en proces-coördinatie. Door goede inbreng en afstemming aan het begin van het proces kan dit hopelijk beperkt blijven. Goede collectieve én individuele afstemming aan het begin van het traject versterkt bovenal de kwaliteit van het beleid en de dienstverlening en producten, zowel binnen het sociaal domein als in de bedrijfsvoering. Dit vraagt wel veel van het opdrachtgeverschap vanuit de gemeenten. In beide modellen is dit een essentiële randvoorwaarde voor het slagen ervan. Wij kunnen onze opdrachtgevers hierin uiteraard faciliteren.

*Bovenregionale kracht*

Bovenregionale beleidsbeïnvloeding blijft in een klassieke GR op hetzelfde niveau, maar zal in het geval van een servicegemeente mogelijk lastiger zijn omdat Dordrecht niet op een natuurlijke wijze kan spreken namens 300.000 inwoners van de zeven gemeenten. Hiervoor kunnen uiteraard nieuwe (informele) afstemmingsgremia voor worden ingericht maar dit gaat ons inziens ten koste van de zuiverheid en slagkracht van dit model.

*Bedrijfsvoering in mandaat of via overeenkomst*

Voor besluitvorming in het domein van de bedrijfsvoering verandert er niet veel met de overgang naar een klassieke GR: daar zijn taken ook nu al gemandateerd en vindt de besluitvorming over het algemeen, na goede gezamenlijke voorbereiding, lokaal plaats. Afhankelijk van de invulling van het servicemodel kan dit ook zo blijven óf gemeenten gaan een inkooprelatie aan waarbij de mate van invloed op de door de servicegemeente beperkter is.

Impact op organisatie GRD

Omvorming naar een klassieke GR heeft voor de *organisatorische aspecten* van de GRD beperkte impact. Continuïteit, schaalbaarheid en maatwerk in dienstverlening blijven alle gelijk. De impact van een overgang naar een servicemodel is forser: het vraagt een grote investering in tijd en geld, in mensen en processen.

*Efficiency, zeggenschap en afstemming*

Wat betreft efficiency kan een servicemodel aantrekkelijk zijn: het biedt mogelijkheden om processen binnen de servicegemeente en de in te vlechten uitvoeringsorganisatie te stroomlijnen, snijverlies te verminderen en processen te integreren. Een kans om echt 'opnieuw' te beginnen. Daar staan ook nadelen tegenover vanuit het perspectief van de klantgemeenten: zij hebben als klant minder zeggenschap over de dienstverlening dan als mede-eigenaar. Dit kán bijdragen aan een efficiëntere uitvoering mits de 'klantgemeenten' het mandaat daadwerkelijk volledig bij Dordrecht laten. Als de individuele afspraken echter (te veel) ruimte laten voor maatwerk kan dit ten koste gaan voor het efficiencyvoordeel dat nu wordt gerealiseerd. Daarnaast kan de dominante positie van de servicegemeente de onderlinge samenhang en de solidariteit zelfs aantasten. Dit is op te lossen door middel van goede afspraken over processen en uitvoering.

*Financiële impact van een transitie*

Als het gaat om de (financiële) gevolgen c.q. impact -is er in het geval van een klassieke GR opnieuw sprake van een gelijkblijvende situatie: te behalen kostenvoordelen blijven nagenoeg hetzelfde en de transitiekosten en - tijd naar een klassieke GR zijn beperkter dan bij een overgang naar een servicemodel. Alleen in de bestuursondersteunende taken (Griffie, DR, DSB) zullen werkzaamheden veranderen en functies moeten worden aangepast op ondersteuning van het nieuwe AB en DB.

De transitiekosten voor een invlechting in de servicegemeente zijn fors hoger. Deze kosten laten zich nog moeilijk kwantificeren, maar de gemeente Dordrecht zal de huidige medewerkers van de GRD in dienst moeten nemen met alle gevolgen van dien (i.e. formele procedures over rechtspositie, inschaling en pensioenen, een eventuele reorganisatie, etc.). Om dergelijke problemen te kunnen adresseren zou er een 'bestuurlijk hek' om de organisatie van de servicegemeente moeten worden gezet: een moratorium op wijzigingen van vier tot vijf jaar. Daarmee staan echter de voordelen op het gebied van schaalbaarheid en kennisbundeling die een servicemodel biedt op de tocht. Ook het opstellen en uitwerken van de diverse dienstverleningsovereenkomsten zal veel tijd en geld gaan kosten. En ook hier is het eerdergenoemde opdracht-geverschap vanuit de klantgemeenten een belangrijke factor bij het slagen van dit model. Andere belangrijke voorwaarde is dat een inkooprelatie ook betekent dat gemeenten elders kunnen inkopen en dat Dordrecht risicodragend is als overeen-komsten onverhoopt niet met Dordrecht maar met andere partijen worden gesloten.

*Kennisbundeling en innovatie*

Op het gebied van kennisbundeling en kennisontwikkeling kan men in een model van servicegemeente mogelijk meer kracht maken: door bundeling van de GRD en bestaande beleidsafdelingen van Dordrecht kunnen kennis en kunde worden gebundeld en versterkt.
Voor de GRD is innovatie een belangrijke opgave die in beide modellen gefaciliteerd kan worden. Wij willen die innovatie graag samen met alle gemeenten vormgeven en voor de eigenaren de weg daartoe inrichten.

---

*Medezeggenschap*

Onze Ondernemingsraad heeft advies uitgebracht over de voorgenomen transitie en onderschrijft en ondersteunt het standpunt van ons MT.