Oplegnotitie

Van:	College
Voor:	Gemeenteraad Sliedrecht
Onderwerp:	Principe-besluit toekomstige samenwerking GR Drechtsteden
Datum:	13 januari 2021

De colleges van de zeven Drechtstedengemeenten hebben op 27 oktober 2020 een principe-besluit genomen met daarin een voorstel over de toekomstige regionale samenwerking in de Drechtsteden met betrekking tot het sociaal domein en de bedrijfsvoering. Kort daarna hebben de colleges een raadsvoorstel in procedure gebracht waarin de raden wordt gevraagd in te stemmen met de voorgestelde koers. In Sliedrecht is dit voorstel inmiddels op 14 december 2020 beeldvormend besproken. De oordeelsvormende vergadering volgt eind januari 2021 en besluitvorming vindt plaats op 9 februari 2021.

Ter voorbereiding op de oordeelsvormende en besluitvormende vergaderingen over het principe-besluit is deze oplegnotitie met aanvullende informatie opgesteld. Dit op grond van de beeldvormende bespreking en de vragen die daar gesteld zijn. Tijdens de avond is toegezegd dat op enkele onderdelen nog schriftelijk uitleg wordt gegeven. Daarnaast is het moment van het principe-besluit en het schrijven van het raadsvoorstel nu bijna drie maanden geleden. In de tussentijd is nagedacht over de zaken die van belang zijn in het verdere proces om definitief tot de nieuwe samenwerkingsvormen te komen indien de raden conform besluiten. Deze notitie geeft hier al een doorkijk in.

De informatie in deze oplegger is bedoeld om het beeld t.a.v. het principe-besluit verder aan te kunnen scherpen. In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op:

a) Het proces vanaf de besluitvorming in april 2019 (m.b.t. 'advies Deetman') tot en met het principe-besluit van 27 oktober.
b) Toekomstige vormen van regionale samenwerking Drechtsteden. Wat is straks waar geregeld? En wat is straks de rol en invloed van de raad?
c) Welke thema's zijn relevant om straks goed te regelen in de nieuwe GR / service-construct?

A. Proces tussen april 2019 en oktober 2020.

In april 2019 is door de zeven gemeenteraden een besluit genomen op basis van het adviesrapport van de 'voorbereidingscommissie toekomstige regionale samenwerking Drechtsteden'. Belangrijkste aspect was het besluit het ruimtelijk-economische domein (Groeiagenda) uit de GR Drechtsteden (GRD) te halen en meervoudig lokaal te beleggen. Het sociaal domein en de bedrijfsvoering bleef daarbij wel in de GRD met de opdracht de uitvoering verder te optimaliseren.

Raadsconsultatie

De eerstvolgende stap na het besluit van april 2019 was het verwerken ervan in een nieuwe GR tekst. Concreet betekende dat het schrappen van de taken m.b.t. het ruimtelijk-economisch domein uit de teksten en het herformuleren van de rol van het DSB en Drechtraad t.a.v. uitvoering en monitoring van de Groeiagenda. Het feit dat bij de besluitvorming in de raden diverse amendementen zijn aangenomen was daarbij een complicerende factor. Onder leiding van burgemeester Paans van gemeente Alblasserdam heeft medio 2019 een raadsconsultatie plaatsgevonden om tot een eenduidige oplossing te komen. Conclusie was dat er op hoofdlijnen consensus is, maar dat het op enkele onderdelen niet lukt om de verschillen inzichten te overbruggen. Aandachtspunten daarin zijn de rol van Drechtraad en DSB en hoe de verantwoordingslijnen naar de lokale raden ingevuld worden. Het advies van burgemeester Paans

dat daarop volgt (d.d. 26 sept 2019, ontvangen door de raad op 3 oktober 2019 en als bijlage 1 toegevoegd aan deze notitie) stelt dat er voldoende basis is om door te gaan op de ingeslagen weg, dat we nu het best praktijkervaring op kunnen doen met de nieuwe werkwijze en dat van daaruit op termijn een nieuwe GR tekst tot stand kan komen. Na dit advies is men t.a.v. de Groeiagenda doorgegaan met de uitwerking van het meervoudig lokaal uitvoeren (hierover bij punt B meer). Het aanpassen van de GR tekst is vervolgens gekoppeld aan het traject rondom het verbeteren van het sociaal domein dat ondertussen was gaan lopen.

Optimaliseren sociaal domein en bedrijfsvoering
Conform het besluit van april 2019 zijn de portefeuillehouders daarna aan de slag gegaan om het sociaal domein en de bedrijfsvoering door te ontwikkelen. Al snel werd in dit traject de bezuinigings-taakstelling op de GRD begroting van 5 mln. een bepalend aspect (besluit Drechtraad juli 2019). Deze taakstelling heeft geleid tot diverse discussies en het bleek complex om hier een breed gedragen invulling aan te geven. In navolging hiervan kwam de raad van Dordrecht in oktober 2019 met een motie die het Dordtse college opdroeg het gesprek met de andere gemeenten aan te gaan om te kijken of het huidige GRD construct niet verbeterd kan worden. Voornaamste reden hiervoor was dat belangrijke beslissingen voor de lokale gemeenten door de Drechtraad worden genomen en niet door de lokale raden. Dit kwam concreet tot uiting in de discussie over de taakstelling, maar speelt al langer bij het versterken van lokaal maatwerk wat maar moeizaam tot stand komt. Op basis van de motie heeft het college van Dordrecht de andere colleges uitgenodigd voor een collegeconferentie in februari 2020. In juli en oktober zijn de colleges nogmaals bijeen gekomen en dat heeft geleid tot het voorliggende principe-besluit.

Rode draad in dit traject is dat al snel bleek dat meerdere gemeenten moeite hebben met het feit dat in het sociaal domein de regie op beleidsmatige en financiële keuzes bij de Drechtraad ligt en niet bij de lokale raden. Ook in Sliedrecht heerst dit gevoel, met name daar waar het bovenwettelijke taken betreft die sterk gerelateerd zijn aan onze eigen lokale sociale infrastructuur.

Een voorbeeld is het project 'Impuls Statushouders'. U heeft als raad via een amendement besloten dat dit beter lokaal uitgevoerd kan worden. Het project is echter belegd bij de GRD en valt daarmee onder de bevoegdheid van de Drechtraad. De raad van Sliedrecht heeft dus geen formele zeggenschap over de invulling van deze taak. Dit maakt het 'terughalen' complex.

De kern van bovenstaande is de wens lokaal de regie te kunnen voeren zodat lokaal keuzes worden gemaakt en er beter aangesloten wordt op de lokale situatie. De posities van lokale raden, colleges én portefeuillehouders wil men daarvoor versterken[1]. Om hier invulling aan te geven is in drie conferenties naar een nieuw voorstel toegewerkt:

- *Februari 2020 → inventariseren en verkennen.*

De 1e conferentie stond in het teken van knelpunten en wensen verkennen. Belangrijke punten daarin waren meer lokale regie en maatwerk, maar ook het houden van een krachtige SDD.

- *Juli 2020 → trechtering naar twee varianten om verder uit te werken*

De portefeuillehouders sociaal zijn aan de slag gegaan met de uitkomsten van de 1e conferentie. In een advies pleiten zij voor het uitwerken van twee varianten: de 'klassieke GR' en een 'service-construct' om te bekijken of deze kansrijk zijn. Dit advies is overgenomen in de 2e conferentie.

- *Oktober 2020 → richtinggevend principe-besluit.*

De uitwerking van de varianten, waarbij ook meer nadruk op de bedrijfsvoering is komen te liggen, heeft tijdens de 3e conferentie geleidt tot het bij u bekende richtinggevende principebesluit.

[1] Uiteraard liggen er meerdere redenen ten grondslag aan de voorgestelde aanpassingen. Zowel t.a.v. het sociaal domein als de bedrijfsvoering. In het raadsvoorstel zijn de diverse argumenten reeds uitgewerkt. Waar nodig komen deze verderop in deze notitie nog aan de orde.

B. Samenwerkingsvormen Drechtsteden

Tijdens de beeldvormende vergadering van 14 december 2020 is veel aandacht geweest voor de verschillende (toekomstige) samenwerkingsvormen in de Drechtsteden. In de presentatie was onderstaand overzicht opgenomen. Belangrijke vragen die daarbij aan de orde kwamen waren: 'waar is nu wat precies geregeld?' en 'wat is straks concreet de rol van de raad en waar hebben we invloed op'? Onder het schema gaan we nader op deze vragen in. Dat doen we ook aan de hand van enkele voorbeelden van hoe zaken straks (kunnen) werken. We beseffen dat we hierbij niet volledig zijn. Het is een breed en complex geheel. Daarnaast heeft u in het raadsvoorstel (incl. bijlagen) ook al een pak aan informatie over de constructen tot u beschikking.

Als bijlage 2 hebben we onderstaand overzicht bijgevoegd en nog wat verder uitgewerkt. Daarnaast heeft u bij de beantwoording van technische vragen reeds een overzicht ontvangen van alle taken die regionaal belegd zijn (overzicht is nogmaals bijgevoegd, bijlage 3).

Domein (in nieuwe situatie)	*Vormen*	*Rol raden*
Ruimtelijk-economisch Energie, bereikbaarheid, wonen en werken (Groeiagenda)	**Meervoudig lokaal** Beleid én uitvoering ligt lokaal.	**Bevoegd gezag** Raden stellen beleid en begroting vast (Opgavebladen).
Bedrijfsvoering 'PIOFACH'-taken, belastingen, onderzoeksbureau, etc.	**Service-gemeente** Uitvoeringstaken gemandateerd via DVO. Beleidsvorming lokaal.	**Bevoegd gezag** Stelt kaders via lokaal beleid. College mandateert via DVO's service-gemeente
Sociaal O.a. WMO, Participatiewet,	**'Klassieke GR'** Uitvoeringstaken gemandateerd aan GR. Beleidsvoorbereiding GR, vaststellen lokaal.	**Bevoegd gezag** Stelt beleid en verordeningen vast. Zienswijze op begroting.
X	**Huidige GRD** SDD: taken gedelegeerd Bedrijfsv.: taken gemandateerd Uitvoering én beleidsbepaling regionaal t.a.v. Sociaal domein	**Drechtraad bevoegd gezag** Raden hebben indirect zeggenschap via Drechtraad en zienswijzen op begroting GRD.

1. Ruimtelijk economisch domein → meervoudig lokaal

Meervoudig lokaal werken houdt in dat de zeven gemeenten – in gezamenlijkheid - individueel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering om een gezamenlijk belang of doel te realiseren (dit wordt dus niet belegd in een GR). In geval van de Drechtsteden is dat de Groeiagenda.

Hoe is de samenwerking geregeld?

Afspraken over de meervoudig lokale uitvoering van de Groeiagenda zijn vastgelegd in een door de colleges afgesloten Uitwerkingsovereenkomst. In deze overeenkomst zijn onder meer afspraken vastgelegd ten aanzien van:

- De begrotingscyclus: jaarlijks stellen de raden een kaderstellend uitvoeringsprogramma Groeiagenda vast (de Opgavebladen). Ook is vastgelegd hoe monitoring en verantwoording plaatsvindt. In bijlage 4 is een infographic met deze jaarlijkse cyclus weergegeven[2].
- Organisatie: afspraken over bestuurlijke werkgroepen, trekkers, rol centrumgemeente en het organiseren van ambtelijke capaciteit.

[2] In februari 2020 heeft u de Opgavebladen 2020 vastgesteld. De 1e voortgangsmonitor heeft u in september gekregen. Begin 2021 zult u ook de Opgavebladen 2021 ter besluitvorming ontvangen. Opmerking daarbij is dat momenteel nog de doorontwikkeling van dit proces gaande is. Doel is in 2021 het proces conform de afspraken in de SOK vorm te geven zodat de raden eerder in het jaar over de monitoringsdocumenten beschikken en ook eerder de Opgavebladen 2022 kunnen vaststellen. Op die manier worden de Opgavebladen beter gekoppeld aan de lokale P&C cyclus.

- Financiën: welke middelen zijn beschikbaar gesteld en hoe is de verdeelsleutel. De financiën komen terug in de Opgavebladen en worden vertaald naar de lokale begrotingen.
- Juridisch: regels over zaken als geschillen en toe- en uittreding.

De uitvoeringsovereenkomst heeft u eerder dit jaar ontvangen (nogmaals bijgevoegd als bijlage 5). Daarnaast is de werkwijze tijdens de beeldvormende vergadering van 5 oktober 2020 toegelicht.

Wat als straks een nieuw besluit nodig is over het budget voor de Groeiagenda?
De middelen die de raden op grond van de Opgavebladen ter beschikking stellen aan de Groeiagenda komen terug in de lokale begroting. Via het besluit van april 2019 zijn de huidige middelen t/m 2022 geoormerkt voor de Groeiagenda. Dit betekent dat voor 2023 en verder een nieuw besluit nodig is. Dit gebeurt uiterlijk eind 2022 door een besluit te nemen over de Opgavebladen 2023 inclusief de daarvoor benodigde middelen. Dit budget dient dan ook verwerkt te zijn in de lokale begroting 2023 (gelijktijdige besluitvorming hierover is dan ook zeer wenselijk).

Vraag die opkomt is of gemeenten individueel kunnen besluiten minder of zelfs geen budget meer beschikbaar te stellen voor de Groeiagenda. Aan de ene kant is het antwoord 'ja'. Het karakter van meervoudig lokaal samenwerken is dat dit meer flexibel is op basis van gedeelde doelen en belangen en dat er lokaal andere afwegingen kunnen worden gemaakt. Een gemeente kan beslissen om niet (meer) mee te doen op een specifiek dossier of minder in te willen leggen. Ze kan overigens ook besluiten ergens juist meer in te investeren. Aan de andere kant is het ook weer niet zo eenvoudig. De gemeenten hebben immers afspraken en uitgangspunten t.a.v. de Groeiagenda vastgelegd in de uitwerkingsovereenkomst (voor onbepaalde tijd). Hoewel dit niet zo rigide is als een GR, zijn dit wel degelijk bindende afspraken. Op het moment dat een gemeente een besluit neemt niet of minder mee te doen zullen hier nadere afspraken over moeten komen.

Huidige relatie met GRD
In een gebruikelijke situatie heeft een GR geen rol bij meervoudig lokale uitvoering. De lokale gemeenten staan immers aan de lat voor besluitvorming én uitvoering. In de Drechtsteden is de complicerende factor dat formeel gezien de uitvoering van de Groeiagenda nog onderdeel is van de GRD (tenminste het staat nog in de GR tekst). En daarbij is er een rol voorzien voor het DSB (lobby en coördinatie) en Drechtraad (monitoring en vaststellen overkoepelende visie).
Indien het principe-besluit tot uitvoering wordt gebracht en de GRD wordt getransformeerd naar een klassieke GR sociaal zonder DSB en Drechtraad dan vervallen deze taken t.a.v. het ruimtelijk economisch domein. Dan ontstaat de situatie waarbij de meervoudig lokale uitvoering volledig lokaal georganiseerd is via de uitwerkingsovereenkomst en er geen link meer is met een GR. Concreet betekent dat in de nieuwe GR tekst het ruimtelijk economisch domein niet langer aan bod komt. De taken van het DSB (lobby en coördinatie) worden belegd bij de bestuurlijke werkgroepen en de taken van de Drechtraad (monitoring en vaststellen overkoepelende visie) liggen dan weer volledig bij de lokale raden. Tegelijk met definitieve besluitvorming over de nieuwe GR tekst sociaal domein kunnen de raden een separaat besluit nemen hoe de ruimtelijk-economische taken van DSB/Drechtraad taken dan lokaal belegd worden. Dit wordt vervolgens aan de uitwerkingsovereenkomst toegevoegd.

<u>Rol van de raad samengevat:</u>
- Jaarlijks vaststellen uitvoeringsprogramma Groeiagenda (Opgavebladen). Dit betreft zowel de inhoudelijke als financiële kaders.
- Oormerken benodigde middelen Groeiagenda in de lokale begroting.
- Kennis nemen van voortgangs- en verantwoordingsrapportages Groeiagenda.
- Mogelijkheid om op eigen initiatief (nieuwe) thema's of initiatieven via het eigen college op de bestuurlijke agenda van de regio te zetten.
- Besluiten over nieuwe meervoudig lokale initiatieven of projecten en beschikbaar stellen daarvoor benodigde (extra) middelen.

2. Sociaal domein → Klassieke GR

Het sociaal domein wordt vormgegeven in een 'klassieke GR'. Dat wil zeggen dat de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) een meer traditionele uitvoeringsorganisatie wordt onder leiding van een dagelijks- en algemeen bestuur (DB en AB). Deze uitvoeringsorganisatie voert taken uit namens de gemeenten. Daarin zal vooral uitgegaan worden van mandatering in plaats van delegatie. Voordat we hier dieper op ingaan lichten we eerst het verschil tussen die twee begrippen toe.

Delegaat: taken worden gedelegeerd aan de GR. Dit houdt in dat de GR het bevoegd gezag is en daarmee niet alleen verantwoordelijk is voor de uitvoering, maar ook voor het vaststellen van beleid en verordeningen. Dit is in de huidige GRD voor het sociaal domein het geval.

Mandaat: taken worden gemandateerd aan de GR, zij voeren die taken uit namens de gemeenten. De lokale raad blijft het bevoegd gezag. Dit houdt in dat de lokale raden beleid en verordeningen vaststellen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de GRD bij de bedrijfsvoering, maar ook bij de OZHZ en VRZHZ.

NOOT: belangrijk punt is overigens dat bij een GR die alleen taken in mandaat uitvoert de lokale gemeenten volledig het bevoegd gezag zijn (er is dan dus geen sprake meer van delegatie). Juridische consequentie daarvan is dat de Drechtraad als orgaan niet langer kan bestaan. Daar is binnen de 'klassieke GR Sociaal' op basis van mandaat geen juridische grond voor, ze zijn immers nergens meer bevoegd toe.

Hoe is de samenwerking geregeld?

De afspraken rond de regionaal belegde taken in het sociaal domein worden vastgelegd in de nieuwe GR tekst. Hierin wordt het takenpakket beschreven en of een taak gemandateerd of gedelegeerd wordt. Andere relevante aspecten zijn de samenstelling van het DB en AB en hoe daarin de stemverhoudingen liggen. Dat geldt ook voor de wijze en procedures waarop beleid tot stand komt, de begrotingscyclus en de rol/invloed van de raden daarin. Belangrijk onderdeel is verder hoe lokaal maatwerk mogelijk is en welke spelregels daarvoor gelden. Tot slot ontbreken in een GR tekst financiële (verdeelsleutels) en juridische zaken niet (uittreding en geschillen). Bij onderdeel C gaan we straks nader in op een aantal van deze thema's.

Primaat ligt weer lokaal

Voor de lokale raad is het belangrijkste verschil tussen de huidige en toekomstige situatie dat zij weer bevoegd gezag worden (i.p.v. de Drechtraad). De lokale raden stellen regionale beleid en verordeningen vast[3]. Dit betekent dat deze beleidsstukken gedragen moeten worden door zeven raden. Het betekent ook dat er lokaal meer regie is om bepaalde keuzes te maken waarbij men inspeelt op lokale vraagstukken. Er komt daarmee meer balans tussen een uniforme en efficiënte aanpak versus ruimte voor lokaal maatwerk. Daarnaast ontstaat er meer sturing op regionale kosten op het sociaal beleid die lokaal opgevangen moeten worden.

Maatwerk

Het is bijvoorbeeld denkbaar dat straks een regionale visie sociaal voor een aanzienlijk deel bestaat uit uniforme regionale keuzes en uitgangspunten. Op overige taakvelden kunnen echter per gemeente (of aantal gemeenten), op basis van de lokale wensen, andere keuzes gemaakt worden. Door ervoor te kiezen specifieke regionale voorzieningen extra in te zetten of juist niet en deze lokaal te organiseren. Of door regionale voorzieningen beter aan te laten sluiten op de lokale structuur. Op deze aspecten krijg je meer keuze en regie. Hier zit de vrijheid om met maatwerk lokaal het verschil te maken. Door optimaal aan te sluiten bij lokale voorzieningen en de lokale identiteit. Daar waar het meer gestandaardiseerd 'bulk-werk' (zoals verstrekken van uitkeringen)

[3] *Een GR kan wel de voorbereidingen treffen t.a.v. het opstellen van beleid en verordeningen. Hiermee bedoelen we het coördineren van het proces en het schrijven van de beleidsstukken. Dit gebeurt dan uiteraard in samenspraak met de lokale gemeenten. Vervolgens zijn het de colleges en raden die de stukken formeel vaststellen.*

betreft volgt uniforme uitvoering via de SDD. Maar daar tegenover staat de optie om bijvoorbeeld het armoedebeleid met meer maatwerk vorm te geven. Met deze werkwijze komen schaalvoordelen op grond van uniformiteit én ruimte voor maatwerk beter in balans.
Ter beeldvorming nog wat aanvullende concrete voorbeelden met betrekking tot maatwerk:

- Bijzondere Bijstand: lokaal sturen op de (rand)voorwaarden wanneer mensen in aanmerking komen voor diverse bonussen (vrijwilligersbonus, participatiebonus, etc.).
- Minimavoorzieningen: keuze om lokaal bepaalde voorzieningen meer of minder in te zetten.
- Inburgering: keuze om een project als Impuls Statushouders lokaal uit te voeren.
- Arbeidsbemiddeling: keuze om niet alleen via Baanbrekend, maar ook met lokale bedrijven, uitzendbureaus, opleidingen, etc. samen te werken om mensen naar werk te begeleiden.
- WMO: regelen van een integraal ondersteuningstraject waarbij dienstverlening SDD en hulpverlening lokaal Sociaal Team optimaal op elkaar aansluiten.

Zorgvuldig proces
Om tot dergelijk regionaal beleid te komen is een grondig en zorgvuldig proces noodzakelijk. Inclusief afstemming aan de voorkant met de colleges en raden. Zij moeten op een bepaalde manier invloed kunnen hebben en input kunnen leveren op de tot stand koming van het beleid. Daarmee voorkom je een positie voor de raden waarbij ze op het eind van het hele proces 'alleen nog kunnen tekenen bij het kruisje'. Hoe je die rol en positie van de raden borgt kan op diverse manieren. Dit vraagt nog uitwerking en wordt straks onderdeel van de nieuwe afspraken. Bij onderdeel C gaan we hier nader op in en geven we alvast wat beeld en geluid bij de opties.

Kan een AB een besluit van een lokale raad naast zich neerleggen?
Uitgangspunt is uiteraard dat het DB en AB handelen conform wat in de GR tekst is afgesproken. Zij voeren het hen opgedragen takenpakket uit en doen dat op basis van het beleid dat door de lokale raden wordt vastgesteld. Op het moment dat dit beleid in samenspraak (zie ook het punt hiervoor) tot stand komt zal dit niet snel tot problemen leiden. Een lokale raad kan wel, bijvoorbeeld via een amendement, een afwijkend besluit nemen. In principe dient een GR hierin mee te gaan, maar dit is afhankelijk van de aard van het besluit. Is het afwijkende besluit uitvoerbaar? Zowel op inhoud als qua kosten. Past het besluit binnen de kaders van hetgeen in de GR is afgesproken? Het AB kan op basis daarvan besluiten het naast zich neer te leggen. Daarom is een belangrijk element dat er heldere kaders in de GR tekst worden afgesproken. Met name als het gaat om lokaal maatwerk. Ook hier gaan we bij onderdeel C nog nader op in.

<u>Rol van de raad samengevat:</u>

- Vaststellen nieuwe GR tekst waarin de afspraken worden vastgelegd.
- Jaarlijks mogelijkheid tot indienen van een zienswijze op de begroting van de GR.
- Vaststellen van regionaal beleid en verordeningen. Het betreft de documenten die in de huidige situatie door de Drechtraad moeten worden vastgesteld zoals bijvoorbeeld de regionale visie sociaal domein of Verordening maatwerkvoorzieningen WMO. Uitgezonderd zijn de P&C stukken. Die worden door het AB vastgesteld.
- Kennisnemen van voortgangs- en verantwoordingsdocumenten die verstrekt worden.

Vergelijking met andere GR'en.
Tijdens de beeldvormende vergadering werd de vergelijking gemaakt met de DG&J. De lokale raden komen daar eigenlijk alleen in beeld om een zienswijze op de begroting of begrotingswijzigingen in te dienen. Belangrijk detail is dat – net als bij de huidige GRD – ook bij de DG&J de belangrijkste taken zijn gedelegeerd. Ofwel, het AB van de DG&J is bevoegd beleid vast te stellen. Indien bij de nieuwe GR Sociaal slechts sprake is van mandatering komt beleid dus wel degelijk terug naar de lokale raden en hebben die dus meer de regie in handen om bepaalde keuzes te maken.
Bij de Omgevingsdienst en Veiligheidsregio is ook sprake van mandatering. Deze GR'en hebben een specifiek, voornamelijk wettelijk bepaald, takenpakket dat zich sterk richt op uitvoering. Dit in

tegenstelling tot het sociaal domein wat een groter beleidsmatig en financieel fluctuerend karakter heeft. Bij de andere GR'en is daarom zelden sprake van nieuw beleid dat door de lokale raden vastgesteld moet worden. Of daar is een aparte afspraak over gemaakt in de GR. Zo is bij de VRZHZ bijvoorbeeld bepaald dat de lokale raden een zienswijze mogen indienen bij de actualisering van het regionaal risicoprofiel. Het AB van de VRZHZ stelt het vervolgens vast.

3. Bedrijfsvoering → service-gemeente Dordrecht

Het beleggen van de bedrijfsvoeringstaken bij Dordrecht als service-gemeente houdt in dat de individuele gemeenten zakelijke afspraken maken met Dordrecht. Deze gemeenten kopen als klant diensten in bij de service-gemeente. Daarbij is aan de ene kant van belang wat de service-gemeente aan diensten aanbiedt en aan de andere kant wat de klanten willen inkopen (en voor welke prijs, etc.). Hierover moet overeenstemming worden bereikt.

Hoe is de samenwerking geregeld?

Een construct via een service-gemeente wordt geregeld via zogenaamde dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Hierin wordt onder andere vastgelegd welk takenpakket wordt afgenomen, de kwaliteit ervan, de kosten en de looptijd. Dienstverlening Drechtsteden is momenteel op een vergelijkbare wijze georganiseerd. Feitelijk wordt de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken via deze DVO's gemandateerd aan Dordrecht. Het is een bevoegdheid van een college om een DVO af te sluiten. De lokale raad ziet de (kosten van) DVO's terug in de lokale begroting. Daarnaast stelt een raad via lokaal beleid kaders vast waar het college rekening mee moet houden bij het aangaan van een DVO. Denk bijvoorbeeld aan inkoopbeleid of de belastingverordeningen.

Rol van de raad samengevat:

- De raad stelt kaders vast via de lokale begrotingscyclus en lokale beleidsstukken die doorwerken richting de DVO's die met de service-gemeente moeten worden afgesloten. Ook verantwoording over de geleverde diensten loopt via deze lijnen.
- Met het vaststellen van de nieuwe GR tekst voor het sociaal domein worden de bedrijfsvoeringstaken uit de GRD gehaald. Verdere afspraken gaan via DVO's die door het college worden afgesloten.

Nieuwe werkwijze bedrijfsvoering

In de nieuwe situatie gaat de gemeente Dordrecht de bedrijfsvoeringstaken organiseren en haar diensten aanbieden aan de zes andere gemeenten. Dordrecht komt dus met een bod dat bestaat uit taken die ze kunnen uitvoeren, diverse kwaliteitsniveaus waarop ze dat doen, de prijs ervan en een looptijd. De individuele gemeenten kunnen vervolgens kiezen welke taken ze willen inkopen bij Dordrecht en op welk kwaliteitsniveau. Hieruit volgt dan de prijs. Deze afspraken worden vastgelegd in een DVO die een bepaalde looptijd heeft. Er wordt bepaald dat het huidige pakket in eerste instantie voor bijvoorbeeld minimaal 3 jaar wordt afgenomen (dit kan uiteraard ook 4 jaar zijn of zelfs per productgroep verschillen). In het principe-besluit zijn een aantal kaders vastgelegd waar het bod van Dordrecht aan dient te voldoen. Op die manier zijn alle gemeenten op korte termijn verzekerd van dezelfde taken en kwaliteit voor hetzelfde geld.

Wat als de 1e DVO straks eindigt?

Bij conforme besluitvorming in 2021 om via een service-gemeente te werken leidt dat tot een DVO tussen Dordrecht en Sliedrecht met een bepaalde looptijd (bijv. 3 jaar). Als deze DVO na 3 jaar eindigt dient een nieuwe onderhandeling plaats te vinden over het inkopen van taken en tegen welke kwaliteit en prijs. Dordrecht doet dan een nieuw bod, waarbij zij in principe eenzijdig het takenpakket en/of de prijzen kunnen wijzigen. Daar tegenover staat dat de klanten (de zes andere gemeenten) niet langer verplicht zijn tot afname en dus na afloop van de 1e DVO ook kunnen besluiten (een deel van) de taken elders onder te brengen.

C. Relevante thema's verdere uitwerking

In het raadsvoorstel is te lezen dat het principe-besluit richtinggevend is. Tal van aspecten en details moeten in het verdere proces nog uitgewerkt worden. Dit traject vindt in de loop van 2021 plaats (bij conform besluit door alle raden) en leidt tot een nieuwe GR tekst voor de GR Sociaal en tot een DVO met Dordrecht voor de bedrijfsvoeringstaken. Hieronder lichten we een aantal thema's toe die bij deze verdere uitwerking relevant zijn.

Stemverhoudingen in het AB
Het principe-besluit stelt dat er qua stemverhouding geen overheersing mag zijn door het 'stedelijk of het polder-gebied'. Dit om te voorkomen dat een alliantie met vergelijkbare problematiek en/of belang telkens weer haar wil kan doordrukken. Hoe de stemverhouding er uit komt te zien en hoe dat bepaald wordt is nog onderwerp van gesprek. Uiteraard is het uitgangspunt tot brede consensus te komen en dat de stemverhoudingen zo weinig mogelijk bepalend zijn.

Aandachtspunt voor de raad met betrekking tot de nieuwe GR tekst
De mate waarin discussie ontstaat in een DB en AB staat of valt met de helderheid van de kaders die aan de voorkant in de GR tekst worden afgesproken. Vage kaders die voor interpretatie vatbaar zijn leiden in de toekomst tot discussie. Natuurlijk is aan de voorkant niet alles te voorzien en 'af te dichten'. Toch is heldere kaderstelling een essentieel aandachtspunt bij de beoordeling van de nieuwe GR tekst.

Kaders voor maatwerk
Eén van de belangrijkste onderwerpen waar heldere kaders voor moeten komen is de ruimte voor lokaal maatwerk. Dit is voor diverse gemeenten de belangrijkste aanleiding om meer regie te willen. Het biedt de kans om extra kwaliteit toe te voegen voor de inwoners omdat er lokaal nu eenmaal specifieke omstandigheden kunnen zijn. In de huidige situatie leidt juist de wens tot maatwerk steeds weer tot discussie. Denk aan het voorbeeld van de Impuls Statushouders. Maar ook bij de nieuwe Wet inburgering speelt dat momenteel evenals bij de regionale aansluiting op het lokaal dichtbij organiseren van dienstverlening aan kwetsbare inwoners in het Bonkelaarhuis. Onder meer op het gebied van inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en WMO. In de nieuwe GR tekst dienen dus spelregels te komen waarbinnen lokaal maatwerk mogelijk is. Dan gaat het over de ruimte die daarvoor is en hoe we daar lokaal regie op voeren. Maar ook om hoe we omgaan met meerkosten en dat rekening wordt gehouden met eventuele negatieve effecten voor de andere gemeenten.

Kanttekening
We kunnen natuurlijk niet met zeven gemeenten totaal verschillend beleid gaan voeren. Dat is niet uitvoerbaar, te duur en druist in tegen de wens van een efficiënte SDD. Bovendien is dat ook helemaal niet nodig. Een groot deel van het takenpakket van de SDD is sec uitvoering en kan uitstekend uniform opgepakt worden. Voorbeelden zijn uitkeringsverstrekking, specifieke vormen van WMO (huishoudelijke ondersteuning) en formele vormen van schuldhulpverlening. Het maatwerk moet zich vooral richten op de taken waar je lokaal het verschil kunt maken door keuzes te maken die passen bij de lokale omstandigheden en identiteit.

Aandachtspunt voor de raad met betrekking tot de nieuwe GR tekst
Bevat de nieuwe GR tekst heldere spelregels voor het toepassen van lokaal maatwerk.

Rol van de raad in beleidsvorming
Hiervoor is al aangestipt dat beleid door zeven verschillende raden moet worden vastgesteld. Een belangrijk punt is dan ook hoe de rol en invloed van de raad is bij de tot standkoming van breed gedragen beleid. Hier zijn verschillende opties voor. Hieronder volgt een toelichting op diverse opties.

Informeel informeren en betrekken via thema-avonden
Gedurende de beleidsvorming kunnen thema-avonden plaatsvinden over het betreffende onderwerp. Dit kan regionaal, denk aan de 'carrousels' van de Drechtstedendinsdagen, maar ook lokaal (beeldvormende vergadering). Tijdens deze avonden worden raadsleden geïnformeerd, maar ook gevraagd input te leveren. In het principe-besluit worden dergelijke bijeenkomsten al genoemd. Ook met de 'triple-helix' die hierbij betrokken wordt.

Instellen regionale klankbordgroep van raadsleden
Het is mogelijk een regionale klankbordgroep met daarin een afvaardiging van de lokale raden te benoemen die actief betrokken wordt bij beleidsvorming en daarin adviseert aan het AB en de lokale raden. Die kan per beleidsthema ook anders bemenst worden op grond van de fractiespecialisten. En je kunt ook adviesraden sociaal domein bij betrekken.

Wetsvoorstel aangepaste Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
Er ligt momenteel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen. Doel hiervan is om de democratische legitimiteit van GR'en te verbeteren. Met name door de lokale raden meer instrumenten te geven om haar kader stellende en controlerende taken uit te kunnen oefenen. Belangrijkste elementen in deze regeling:

- De actieve informatieplicht van het bestuur van de GR wordt geformaliseerd.
- De zienswijzeprocedure wordt verruimd. Naast zienswijze op begrotingen kunnen deze ook ingediend worden bij het treffen van bepaalde regelingen of voorgenomen besluiten. Voorbeelden zijn besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige zaken of beleidsmatige keuzes.
- Het wetsvoorstel introduceert de optie een gemeenschappelijke adviescommissie bestaande uit raadsleden op te zetten. Zie hieronder voor meer informatie.

Op de website van de Tweede Kamer is meer informatie te vinden:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen

Instellen regionale gemeenschappelijke raadscommissie
Een gemeenschappelijke raadscommissie bestaat uit een afvaardiging van de lokale raden die over de hele breedte het AB van de GR kan adviseren, de besluitvorming door de lokale raden kan voorbereiden en de lokale raden van advies kan voorzien. Het is daarmee in vergelijking met een klankbordgroep een meer formeel instrument om raden bij een GR te betrekken. Daarbij ligt bij een raadscommissie het initiatief ook meer bij deze commissie. Bij een klankbordgroep wordt veelal om advies gevraagd op initiatief van het AB van de GR. Een klankbordgroep is wel flexibeler van aard, bijvoorbeeld wat betreft de deelnemers (ook externe partijen bijvoorbeeld).

Uitgangspunten aan de voorkant bepalen
Tot slot kunnen er ook procesafspraken gemaakt worden die de lokale raden in positie brengt. Zo is een optie dat bij de start van beleidsvorming de raden een uitgangspunten notitie vaststellen. Uiteraard is ook een minder zware variant mogelijk waarbij het AB de uitgangspunten vaststelt en dat de raden de gelegenheid tot het indienen van een zienswijze wordt gegeven. Of nog minder formeel waarbij de uitgangspunten notitie als concept tijdens een hiervoor genoemde thema-avond met de raden wordt besproken.

Aandachtspunt voor de raad met betrekking tot de nieuwe GR tekst
Er zijn diverse opties om lokale raden te betrekken bij beleidsvorming. Uiteraard is ook een combinatie van bovenstaande mogelijk. Het een sluit het ander niet uit. Het is vooral van belang de gewenste werkwijze aan de voorkant vast te leggen in de GR om helderheid te hebben over de positie van de raden.

Rol van de raad in tot standkoming nieuwe GR tekst
De eerste proeve als het gaat om 'beleidsvorming' is eigenlijk het opstellen van de nieuwe GR tekst. Er is afgesproken dat Dordrecht dit proces zal coördineren en als penvoerder aan de slag gaat. Tijdens de beeldvormende raad kwam de wenselijkheid ter sprake dat in dit traject nadrukkelijke afstemming met de raden plaatsvindt. Anders ontstaat het risico dat er een tekst ter besluitvorming ligt waar niet iedereen het (volledig) mee eens is en we (nogmaals) in een situatie met diverse amendementen verzeild raken. Ook hier komen de opties die we bij het voorgaande punt hebben behandeld in beeld (behalve het instellen van een formele raadscommissie omdat dit in de GR geregeld zou moeten worden). Daarbij kun je overigens het principe-besluit, waarin reeds een aantal richtinggevende uitgangspunten zijn benoemd, als een uitgangspunten notitie zien die nu door de raden moet worden vastgesteld. Dit zijn kaders voor de verdere uitwerking van de nieuwe GR tekst.

Delegatie versus mandaat
Het principe-besluit heeft als uitgangspunt dat het primaat weer lokaal komt te liggen. In feite wordt daarmee gezegd dat de gedelegeerde taken worden teruggehaald en de uitvoering ervan op grond van mandaat bij de GR worden neergelegd. Zoals eerder al vermeld is de juridische consequentie ervan dat er geen Drechtraad meer kan bestaan. Er kan alsnog worden gekozen om bepaalde taken in delegaat bij, in de nieuwe situatie, bij het AB neer te leggen omdat dit praktischer is.

Financiële afspraken
Een laatste belangrijk punt voor de GR Sociaal zijn de financiële afspraken. Welke verdeelsleutels hanteren we? Hoe gaan we om met solidariteit? Houden we de huidige afspraken vast of is dit het moment nieuwe afwegingen te maken? Daarbij komen ook de eventuele meerkosten voor lokaal maatwerk bij kijken. Dit is complex: zo kan de uitvoering van maatwerk duurder zijn, maar kan het resultaat ervan op termijn voordelig zijn. Voorbeeld. Lokaal extra investeren in participatie kan op termijn leiden tot minder mensen in de bijstand.

Bedrijfsvoering: wat vinden wij als Sliedrecht van belang?
Dordrecht komt in de loop van 2021 als service-gemeente met een aanbod aan de andere gemeenten. Hiervoor is daar al het nodige over gezegd. Het is aan de individuele gemeenten om met Dordrecht tot overeenstemming te komen over de diensten die ingekocht wordt (taken, prijs, kwaliteit en looptijd). Dit betekent dat nagedacht moet worden over de wensen van dienstverlening. Willen we vanuit Sliedrecht zaken anders regelen? En zo ja, op welke termijn en wat betekent dat financieel?

Momenteel zijn we in Sliedrecht tevreden over de dienstverlening van de GRD. In het principe-besluit zijn dan ook randvoorwaarden gekoppeld aan de pakketten die Dordrecht gaat leveren. De zes andere gemeenten moeten minimaal kunnen behouden wat ze nu hebben voor dezelfde prijs en er kan geen sprake zijn van verplichte winkelnering. Een optie is dan ook om voor de korte termijn het huidige te behouden. De nieuwe werkwijze biedt daarbij wel de ruimte om de komende jaren, in het kader van de koers richting 2030 uit de Kadernota, zaken anders te gaan organiseren. Zo kunnen we stapsgewijs de dienstverlening, ook voor onze inwoners, op grond van lokale keuzes optimaliseren.

Regierol
Een ander belangrijk aspect is de regierol die richting Dordrecht ingevuld moet worden. In de Kadernota 2021 is ook voor de ambtelijke organisatie een koers uitgestippeld waarbij het professioneel oppakken van de opdrachtgeverschap een centraal element in is. De nieuwe werkwijze voor bedrijfsvoering biedt meer flexibiliteit en kansen voor lokale keuzes, maar dat vraagt juist ook om een sterkere regierol. Deze doorontwikkeling kan goed samengaan met het stapsgewijs doorontwikkelen van de dienstverlening zelf. Dit kan elkaar dan versterken.

Slotwoord
In 2021 moet er veel werk worden verzet om tot de nieuwe samenwerkingsvormen te komen. De eerste stap daarin is het principe-besluit. Hiermee kunnen de raden aangeven in te stemmen met de voorgestelde koers. Hiermee voorkomen we dat reeds een complex traject wordt doorlopen om overeenstemming te krijgen over alle details van samenwerking (inclusief een nieuwe GR tekst) zonder dat de raden hebben kunnen aangeven of dit in hun ogen wel de juiste richting is. Voor de duidelijkheid: het proces om al deze details uit te werken (denk aan de punten die hiervoor zijn benoemd) start als alle raden hebben ingestemd met het principe-besluit. Pas daarna wordt ook gewerkt aan een nieuwe GR tekst. Deze nieuwe GR tekst vormt, samen met het aangaan van een DVO met Dordrecht over de bedrijfsvoeringstaken, pas het definitieve besluit. Dat zal dan ook pas later in 2021 aan de raden voorgelegd worden.

Termijnen in principe-besluit
In het principe-besluit zijn enkele data genoemd. Deze data zijn tijdens de conferentie van 27 oktober 2020 bepaald. Onder meer dat Dordrecht voor de kerst met een voorstel komt hoe de 'verdere uitwerking en inkleuring' van het principe-besluit vorm kan krijgen. Het college van Dordrecht heeft inmiddels een brief rondgestuurd met daarin meer informatie over het te volgen proces (bijlage 6).

Daarnaast is het 1e kwartaal van 2021 genoemd als termijn waarop de nieuwe GR tekst voorgelegd moet worden aan de raden. Dit moet u in de context zien van enig bestuurlijk optimisme tijdens de conferentie aangevuld met het voornemen voortvarend te werk te gaan. Op dat moment was bijvoorbeeld nog niet helder dat, vanwege de verschillende raadscycli, pas begin 2021 besluitvorming in alle raden plaats kan vinden. Ook gezien de thema's die nog uitwerking vragen komt het 1e kwartaal daarom te vroeg. Zorgvuldigheid gaat voor snelheid in deze. Al blijft wel het streven om in 2021 de transitie te doorlopen. Wij begrijpen dat het wat onhandig is dat deze termijnen in het dictum staan. Al hopen wij dat u deze termijnen in het perspectief van bovenstaande kunt beschouwen.

Besluitvorming andere raden
Het principe-besluit is inmiddels in andere raden aan de orde geweest. Een overzicht met de stand van zaken van de besluitvorming is als bijlage toegevoegd (bijlage 7). Daarnaast is een brief bijgevoegd van de Gedeputeerde Staten waarin een eerste reactie wordt gegeven op de voorgestelde toekomstige samenwerking in de Drechtsteden (bijlage 8).

Technische vragen
De afgelopen weken zijn er een aantal technische vragen gesteld over dit onderwerp. Deze zijn deels al beantwoord. De nog niet beantwoorde vragen ontvangt u tegelijkertijd met deze notitie. Daarin zit deels een overlap met voorliggende toelichting.

- Technische vragen PRO Sliedrecht d.d. 14-12-2020 (reeds beantwoord op 17-12-2020).
- Technische vragen SGP/CU d.d. 14-12-2020 (reeds beantwoord op 16-12-2020).
- Technische vragen SGP/CU d.d. 30-12-2020 (beantwoording als bijlage 9 bijgevoegd).
- Technische vragen SGP/CU d.d. 30-12-2020 (beantwoording als bijlage 10 bijgevoegd).
- Technische vragen PRO Sliedrecht d.d. 4-1-2021 (beantwoording als bijlage 11 bijgevoegd).
- Artikel 39 vragen PRO Sliedrecht d.d. 5-1-2021 (beantwoording als bijlage 12 bijgevoegd).

Bijlagen.

1. Advies Burgemeester Paans raadsconsultatie d.d. 26 september 2019.
2. Schema samenwerkingsvormen Drechtsteden.
3. Overzicht regionaal belegde taken.
4. Infographic begrotingscyclus Groeiagenda.
5. Uitvoeringsovereenkomst ruimtelijke economisch domein.
6. Brief college Dordrecht over proces uitwerking toekomst GRD.
7. Overzicht besluitvorming raden Drechtstedengemeenten.
8. Brief Gedeputeerde Staten inzake toekomst Drechtstedensamenwerking.
9. Technische vragen SGP/CU d.d. 30-12-2020.
10. Technische vragen SGP/CU d.d. 30-12-2020.
11. Technische vragen PRO Sliedrecht d.d. 4-1-2021.
12. Artikel 39 vragen PRO Sliedrecht d.d. 5-1-2021.