

KEUZENOTITIE

STURINGSVARIANTEN

DRECHTSTEDELIJKE SAMENWERKING

Opdrachtgever: Colleges Drechtsteden gemeenten (DS conferentie 03-07-20 opdracht tot uitwerking gegeven)

Opdrachtnemer: Gemeentesecretarissen Drechtstedengemeenten o.l.v. Jan Scholten

Uitwerking: Schrijfgroep Keuzenotitie (expertise van diverse gemeenten en GRD)

Versie d.d. 9-10-20

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Aanleiding: bestuurlijke dilemma's en probleemstelling.....	2
2. Kenmerken sturingsvarianten.....	4
2.1. De kenmerken van een klassieke gemeenschappelijke regeling.....	4
2.2. De kenmerken van een servicegemeente	5
2.3. Welke combinaties zijn mogelijk?.....	6
3. Uitwerking op aspecten	6
3.1. Publieke waarde & inhoud.....	6
3.2. Legitimiteit & sturing	7
3.3. Organisatie & processen.....	9
4. Input voor de weging en dialoog	10

Aan de colleges wordt tevens ter achtergrondinformatie een aantal bijlagen aangeboden:

- Bijlage 1 Achtergrond en aanleiding: bestuurlijke dilemma's meer chronologisch
- Bijlage 2 Begrippen en toelichting
- Bijlage 3 Impressie casus-sessie
- Bijlage 4 Afweging/denkkader c.q. criteria voor afweging keuze van sturingsarrangementen
- Bijlage 5 Bespiegeling uit eigen analyse management GRD: Oriëntatie MTD op Governance

Inleiding

Voor u ligt een keuzenotitie voor het toekomstig sturingsarrangement van samenwerking. De opdracht is gegeven op de Conferentie van de Drechtstedencolleges van 3 juli jl. Deze notitie is een uitwerking van 2 varianten: klassieke GR (collegeregeling) en een Centrum-/ Service gemeente (hierna te noemen servicegemeente). Het doel is om u inzicht te geven en u van tools te voorzien om, binnen uw B&W en op de derde conferentie, de arrangementen af te wegen en zo gezamenlijk te komen tot één voorkeursvariant. De daadwerkelijke keuze is een besluit van de raden.

We geven u mee dat de opdracht focust op sturing van de taken die de Drechtsteden samen doen uitgevoerd door de GR Drechtsteden (SDD, BDS, SCD, GBD, OCD en IBD) en daarmee de verandering van governance. Het gaat niet om een juridische structuurdiscussie. Ten aanzien van het sociaal domein is gestoeld op het Advies Maatwerk van de portefeuillehouders Sociaal Domein. De uitwerking richt zich op de aspecten 'publieke waarde/inhoud', 'sturing door gemeenten/legitimiteit' en 'organisatie en processen' en de onderscheidenheid van twee varianten daarbij. Meer punten zijn denkbaar om de sturingsvarianten te vergelijken, maar er is gerelateerd aan de probleemstelling (meer lokale regie en eenvoud bij realisatie maatschappelijke opgave die voorop staat). De focus is objectieve duiding met aandacht voor mogelijke diversiteit in gezichtspunten. Interpretatie vanuit de bril waarmee gekeken wordt, is aan de lezer. Om voeding te geven aan het bestuurlijke gewenste onderscheid is 6 oktober jl. een casusbijeenkomst gehouden met vertegenwoordiging van gemeentelijke bestuurders onder begeleiding van externe deskundigen.

Het kan zijn dat bij u nog een aspect, criterium of opvatting leeft, die niet in deze notitie wordt geraakt. U neemt die dan mee in uw eigen afweging. Net zoals u zelf de waardering van criteria doet (welk aspect weegt u zwaarder omdat u dat belangrijker vindt, ziet u iets als voordeel of als nadeel?).

1. Aanleiding: bestuurlijke dilemma's en probleemstelling

Om alle lezers de kans te geven vanaf dezelfde 'vlieghoogte' te vertrekken, treft u in bijlage 1 een uitgebreide uiteenzetting van de aanleiding. Als rode draad constateren we dat de bestuurlijke dilemma's benoemd op de twee bestuurlijke conferenties neerkomen op vier volgende punten:

- 1) *Algemene spanning van voor- en nadelen van samenwerking, gerelateerd aan onze regio*
Enerzijds is er waardering voor de kwaliteit en robuustheid van de SDD SCD en andere onderdelen van de GRD. De Drechtstedelijke samenwerking resulteert in efficiency voordelen, vermindering van kwetsbaarheid of beschikking over specialistische deskundigheid, agglomeratiekracht richting aanbieders/partners op diverse schaalniveaus (DS, ZHZ, arbeidsmarktregio). Gemeenten kunnen aanhaken op de bestuurlijke schakelkracht van 100.000+ stad Dordrecht en het merk Drechtstedenregio (ca. 290.000) om te acteren in gremia op hogere schaalniveaus (Rijk/VNG/G40/PZH).

Anderzijds is er behoefte aan meer flexibiliteit, gedifferentieerd maatwerk, innovatie en slagkracht en mogelijkheden tot lokale sturing en democratische legitimiteit. Dit mede doordat in de Drechttraad wordt gehandeld via partijpolitieke lijnen en niet per gemeente. Daarnaast speelt mee dat inhoudelijk portefeuillehouders verantwoordelijk zijn voor de lokale inhoudelijke sturing en verantwoording op hun terrein, maar zij zitten niet in de Drechttraad en soms zelfs ook niet in het DSB. Hoewel deze issues vooral spelen in het sociaal domein, wordt gesignaleerd dat ze ook in meer of mindere mate spelen bij de bedrijfsvoering onderdelen van de GRD, zoals verschillende behoeften t.a.v. innovatie, snelheid doorontwikkeling en maatwerk (via DVO's).

- 2) *Het doel van de 3D's: behoefte lokale sturing versus 'organisatorisch haalbaarheid'*

Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor de 3D's (decentralisaties in 2015 vanuit het rijk naar gemeenten om het dichterbij de burger te organiseren), blijkt uit landelijke analyses 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 genooddacht samen te werken en daarmee te *recentraliseren*, met risico's op compromis en standaardisatie en uniformering! Ook blijkt dat vrijwel geen gemeente groter dan 100.000 inwoners het in GR verband doet, men is service-stad of doet het zelfstandig 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 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).

3) *Het samenspel bij maatwerkbehoefte versus gezamenlijk optrekken.*

Omdat de SDD taken en bevoegdheden al voor de 3D's zijn gedelegeerd, gaat momenteel de GRD over beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Maar door de 3D's stijgt dus de behoefte aan de regie door de colleges en raden op de zorg die nodig is in hun gemeente en het maatwerk t.b.v. de lokale situatie. Het accent verschuift meer naar 'lokaal waar het kan, regionaal waar nodig'. Daarmee stijgt ook het appel op de benodigde kennis van die lokale situatie door de SDD als uitvoeringsorganisatie. Die behoefte ervaren alle DS-gemeenten. Dit betekent wat voor de wijze waarop gemeenten opdrachtgever zijn en de SDD haar opdrachtnemersrol vervult.

Ook speelt mee: hoe meer deelnemers, hoe meer kans op gewenste variatie in resultaat¹ en maatwerk. Dat doet mogelijk voordeel van samenwerken teniet, zeker als men denkt dat een gemeente kosten en risico's bij allen/anderen neerlegt. Het gaat dus ook om hoe opdrachtgevers acteren in het gezamenlijk optrekken. Is oog voor elkaars behoefte en gezamenlijk belang of vooral focus op eigen noden?² Daarbij speelt de samenwerkingscultuur een belangrijkere rol dan voorheen: wordt over en weer water bij de wijn gedaan en invloed van anderen geaccepteerd? Spreekt men elkaar aan? Is er respect, gemeenschappelijk leiderschap en vertrouwen tussen deelnemers onderling? Kortom, de behoefte aan maatwerk vraagt wat aan het samenspel met elkaar en met de uitvoeringsorganisatie (pakken opdrachtgevers en opdrachtnemersrol).

4) *Schaal variëteit (lokaal/DS/ZHZ) breekt integraal sturen op*

Effectieve en efficiënte taakuitvoering van de maatschappelijke opgave staat te allen tijde voorop. De gekozen samenwerkingsvormen zijn hieraan dienend (inhoud is leidend, structuur volgt). Het sociaal domein is gevarieerd georganiseerd, dat maakt 'ontschot' en integraal sturen lastig: gemeenten schakelen tussen lokale activiteiten (bijv. Wmo, preventie, kleinschalig maatwerk), Drechtwerk en SDD (2 organisaties op DS schaal) en DG&J/SOJ (ZHZ schaal).

Om deze dilemma's te slechten hebben de portefeuillehouders (pfh-ers) sociaal domein advies uitgebracht t.a.v. lokaal maatwerk, welk eigenaarschap daarbij hoort en welke governance. Het uitgebrachte Advies maatwerk stelt:

- 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 om te investeren in de lokale contramalel 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 Drechttraad, schaf deze af.
- Governance wordt 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.

We hanteren als probleemstelling en leidraad bij de uit te werken aspecten de gewenste realisatie van:

- *Inhoud en (maatschappelijke) opgave die voorop staan.* Dit gaat om maatwerk bij bedrijfsvoering en sociaal. Bij deze laatste gaat het ook om gewenste integraliteit, openheid en flexibiliteit;
- *Regie en sturing (weer) lokaal.* Bestuurskracht doordat de raad mogelijkheid heeft eigen beleid vast te stellen en aan een uitvoeringsorganisatie beleidsmatige en financiële kaders mee te geven. Zaken als eigenaarschap, partnerschap en goed opdrachtgeverschap inzake outputsturing zijn daarbij relevant, maar ook het gevoel om 'in charge' en partner te zijn.
- *(terug naar) Eenvoud.* terugdringen bestuurlijke en ambtelijke drukte, stabielere, minder gepolitiseerd. Daarbij aandacht voor goede behouden³ en kostenaspect (voorkomen van cherry-picking of duur construct, hoewel ook kan zijn dat voordeel elders in de keten neerslaat).

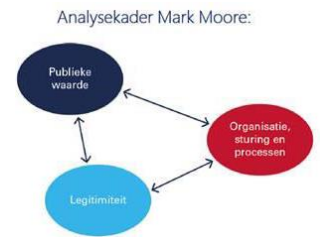
¹ Deskundigen geven aan dat met elke extra actor (eigenaren of opdrachtgevers) de complexiteit en afhankelijkheid fors tot exponentieel stijgt, zeker als deze niet homogeen zijn c.q. niet gelijke belangen, wensen of beelden hebben.

² Behoud van zelfstandigheid en couleur locale van gemeenten Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Sliedrecht en Papendrecht. Zwindrecht met haar denken over sociaal domein transformatie; De grootstedelijke problematiek van sociaal zwakkeren in Zwindrecht en Dordrecht; Erkenning van de Dordtse netwerkpositie en leidersrol; Voor alle gemeenten lokale initiatieven en wensen als onderscheid wettelijk-niet-wettelijk, kleiner basispakket of meer keuzevrijheid vanwege financiële positie, etc..

³ Erg ruim begrip, risico op interpretatie: kwaliteit, robuustheid uitvoeringsdienst en/of bestuurlijke slagkracht samenwerking?

2. Kenmerken sturingsvarianten

Onderstaand geven we de kenmerken weer en daarmee de essentie van de klassieke gemeenschappelijke regeling (GR) en de servicegemeente (SG). Heeft u behoefte aan een toelichting op de gebruikte begrippen, kunt u dit naslaan in bijlage 2. Ook schetsen we de daarbij behorende spanningsdilemma's. In het volgende hoofdstuk duiden we hoe de varianten zich verhouden tot of verschillen van elkaar op de aspecten 'publieke waarde en inhoud', 'sturing en legitimiteit' en 'organisatie'. Die indeling is gebaseerd op het analyse kader van Mark Moore.



Als dit hoofdstuk u wat technisch overkomt, kunnen we u gerust stellen dat in het volgende hoofdstuk de slag wordt gemaakt naar wat de kenmerken in de praktijk betekenen. En dat het inzicht wordt aangeboden volgens een drietrap uitwerking:

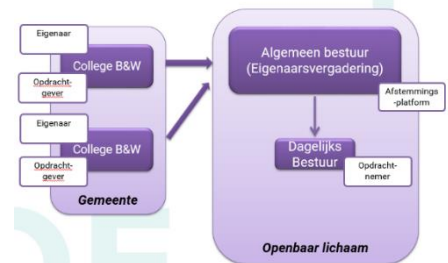
- objectieve informatie (het regent: dat is nat, voeding voor planten etc.)
- contextvisie (voor boer bij droogte nodig voor gewas, maar bij teveel regen kan hij niet oogsten)
- subjectieve gezichtspunt (de een vindt regen verfrissend de ander niet). De gezichtspunten zijn niet limitatief, maar indicatief op basis van probleemstelling en de casussessie ter facilitering van de dialoog en afweging. Het geeft desgewenst een handvat voor het onderliggende fundamentele gesprek over beelden, verwachtingen, cultuur, leiderschap en vaardigheden en onderlinge relaties.

2.1. De kenmerken van een klassieke gemeenschappelijke regeling

Een klassieke GR is een zelfstandig orgaan en rechtspersoon met eigen bestuur waarin gemeenten deelnemen. Soms is sprake van aanvullende opdrachtgevers die alleen taken afnemen. De elementen:

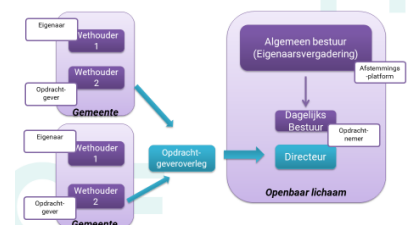
- Het betreft een Collegeregeling (geen raadsbevoegdheden), alleen collegeleden nemen deel aan bestuur. Dat bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het DB bestaat uit ten hoogste de helft van het aantal AB-leden, omdat het AB het DB naar huis moet kunnen sturen.
- Het is een uitvoeringsorganisatie die in delegatie of mandaat⁴ taken en bevoegdheden uitoefent in opdracht van (dus namens) de deelnemende colleges. Bij delegatie is de GR het besluitvormende gremium, een gemeente kan niet afwijkend besluiten. Bij mandaat kan dat wel, want dan is de gemeenteraad het gremium waar de besluiten worden genomen. De GR verricht dan uitvoeringswerkzaamheden en kan beleidsvoorbereidende taken hebben, bijvoorbeeld het opstellen van beleid of ontwerp verordeningen en nadere regels. Maar deze worden dan door de lokale raden vastgesteld, besluitvorming en beleidsbepaling blijft bij de mandaterende gemeenten. Gemandateerde besluitvorming, zoals uitkeringsverstrekking, kan wel rechtstreeks door de GR worden verricht.
- Het personeel is/komt arbeidsrechtelijk in dienst onder aansturing van en is verantwoordelijk schuldig aan het DB van de GR. Er is geen rechtstreekse lijn met de gemeenten.
- Het heeft een eigen P&C cyclus (begroting, tussentijdse rapportage en verantwoording inzake de taken), die in gezamenlijkheid (soms via meerderheid) door het GR bestuur wordt vastgesteld. De gemeenten krijgen in de start van het proces nog gelegenheid tot uiting van zienswijzen op de begroting(wijzingen), maar die hoeft de GR niet te volgen. Soms kan dat ook niet: hoe meer de eigenaren vooraf, tussentijds of achteraf variëren of conflicterende kaders mee geven (zo hoog mogelijk kwaliteit en zo goedkoop mogelijk), hoe lastiger het is voor een GR om te voldoen aan/tegenmoet te komen aan de gemeentelijke standpunten in kaderstelling en zienswijzen. De toezichthouder eist dat gemeenten de bijdrage verwerken in hun begroting.
- Een gemeente kan de delegatie of het mandaat intrekken, maar zal dan wellicht moeten uittreden (een langdurig proces).

Basismodel GR



Collectief opdrachtgeverschap

Qua verantwoording loopt de pijl van links naar rechts (van opdrachtgever naar opdrachtnemers), opdrachtgever blijft verantwoordelijk. Naast opdrachtgever zijn de gemeenten als eigenaar *gezamenlijk* verantwoordelijk voor de (effectieve en efficiënte) uitvoering van de taken door de GR. Door het gedeeld eigenaarschap en opdrachtgeverschap kunnen gemeenten samen bestuurskracht maken, maar zijn ze ook afhankelijk van wat de mede-eigenaren als bestuurslid willen. Alle belangen komen samen in regionaal belang. Aangezien ook de deskundigheid gebundeld is in de GR, kan ervaren worden dat de GR een instituut is met eigen agenda en de pijl bijgevolg andersom loopt.

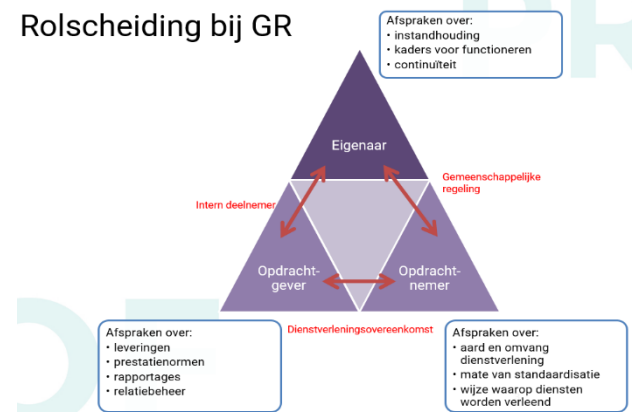


⁴ Delegatie (verlegd bestuur): GR is bevoegd gezag en beleidsbepalend en besluitvormend orgaan. Voordeel: één uniform regionaal beleid met evt. vastgestelde maatwerksmaken, nadeel: de gemeenteraad gaat er niet over. Bij mandaat (verlengd bestuur) gaat de gemeente erover als bevoegd gezag, de raad of het college stelt beleid en overeenkomsten vast. Voordeel: eigen regie en vrijheid, keerzijde: veel moet langs de raden (lokale drukte) en risico 7 geamendeerde besluiten. Vanwege de vermelde bestuurlijke dilemma's en probleemstelling, wordt in deze keuzenotitie vooral uitgegaan van GR met voornamelijk mandaat.

Spannings-dilemma: Gemeenten hebben middelen, mensen etc. samengebracht in de GR en die heeft daardoor expertise, slagkracht etc. om de voordelen van samenwerken optimaal te benutten. Gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever, die dubbelrol kan een spanningsveld opleveren. En ze zitten samen met anderen in het bestuur van GR en besluiten daar samen wat de GR doet/aanbiedt voor welke prijs. Deze spanning is 7x. Twee vragen spelen een rol:

- 1) Lopen de belangen van deelnemers synchroon, zit u op één lijn qua type pakket en hoeveel maatwerk u met elkaar wilt laten aanbieden door de GR?
- 2) 'Begrijpen' gemeente en GR als uitvoeringsorganisatie elkaar over en weer voldoende? Het gaat daarbij om zenden en ontvangen (opdrachtgever en opdrachtnemer). Als daar een disbalans in zit, kan dat voelen als onvoldoende grip.

Rolscheiding bij GR



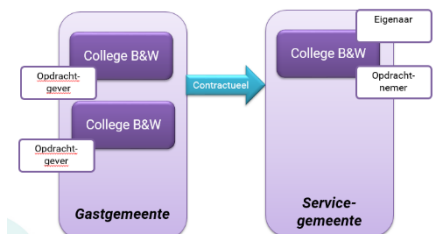
2.2. De kenmerken van een servicegemeente

Er is geen sprake van een nieuwe organisatie of rechtspersoon met eigen bestuur. Bepaalde taken en bevoegdheden worden door de colleges van gemeenten overgedragen (mandateren) en daarmee opgedragen aan het college van de SG.

De elementen:

- De SG oefent als uitvoeringorganisatie de taken en bevoegdheden uit in mandaat van de anderen, het is niet mogelijk te delegeren naar een SG.
- Gemeenten zijn opdrachtgever richting de SG (contacten lopen vaak via portefeuillehouder of gemeentesecretaris) en kunnen het mandaat intrekken. De gemeente die SG wordt, heeft een dubbelrol (eigenaar van en opdrachtgever aan zichzelf).
- Besluitvorming blijft bij de mandaterende gemeenten, ze zijn zelf verantwoordelijk voor de taakuitvoering door de SG. Die kan beleidsvoorbereidende taken doen, zoals het opstellen van beleid of ontwerp-verordeningen en nadere regels, maar dat beleid wordt door de lokale raden vastgesteld. Besluitvorming en daarmee beleidsbepaling blijft dus bij de mandaterende gemeenten; gemandateerde besluitvorming, zoals uitkeringsverstrekking, kan wel rechtstreeks door de SG worden verricht.
- Personeel is arbeidsrechtelijk in dienst, wordt aangestuurd door en is verantwoording schuldig aan het college van de SG. De SG is verantwoording schuldig aan het college van de andere gemeenten over de taakuitvoering. P&C afspraken worden gemaakt met elkaar inzake informatie en verantwoordingsmethode.

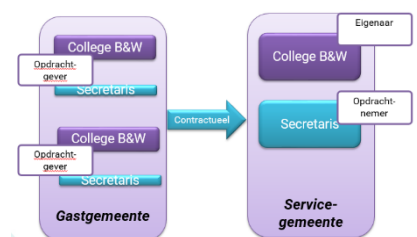
Vormgeving servicegemeente



Spannings-dilemma: Vanwege de opdrachtgever en opdrachtnemer relatie is ook hier de vraag: in hoeverre begrijpen gemeente en SG elkaar en gunnen ze elkaar ruimte om hun rollen te pakken? Idealiter zijn de belangen en wensen van de mandaterende gemeenten congruent en stemmen de opdrachtgevende gemeenten (gastgemeenten en SG als opdrachtgever van zichzelf) met elkaar gewenste dienstverlening en beleidskaders af. Maar als belangen niet congruent zijn, dan heeft een gemeente de mogelijkheid om 1-op-1 met de service-gemeente zaken te doen, los van de andere gemeenten (cafetariamodel). Er hoeft niet zoals bij een GR consensus/eendracht van allen te zijn over het pakket. Daardoor kan een service-gemeente makkelijker meebewegen (kans op meer maatwerk). Maar een SG kan niet 'gedwongen' worden X voor prijs Y aan te bieden.

In de praktijk van alle dag maakt de opstelling van beiden uit hoe in de praktijk gevoelsmatig de pijl op loopt: eenzijdig vanaf links (gastgemeente dicteert), eenzijdig vanaf rechts (SG bepaalt), of dubbelzijdig (coöperatieve interactieve samenwerking). Dit hangt af van factoren als: in hoeverre de gastgemeente oog heeft voor deskundigheid van en totaal belangenafweging door SG i.p.v. a la carte verwachten (of meteen dreigen mandaat in te trekken) en in hoeverre de SG een aantrekkelijk pakket biedt c.q. mee beweegt met wensen van de gastgemeenten, oog heeft voor lokale samenwerkingsagenda en ze haar dubbelrol eigenaar/opdrachtnemer scheidt. Al deze zaken vragen om wederzijds vertrouwen.

Rolscheiding servicegemeente



Uit de casusessie met bestuurders, zie bijlage 3 voor impressie, blijkt dat voor hen de hoofdelementen bij de werking in de praktijk zijn:

- Gaan we voor een gezamenlijke aanpak of meer voor een cafetariamodel?
- Het verschil in eigenaarschap en opdrachtgeverschap (en opdrachtnemerschap) en het belang dat we daaraan hechten?
- Achten we verschil in arrangement wenselijk voor bedrijfsvoering en sociaal?

Ook kwam het beeld naar boven: sturingsvarianten hoeven niet ver van elkaar te liggen (hangt af van de onderliggende afspraken en niveau dienstverlening). Het gaat om 'hoe we in de wedstrijd staan' en de samenwerkingscultuur. Benadrukt werd dat bij samenwerking het hebben van onderling vertrouwen essentieel is, waarbij men begrip heeft voor elkaars positie en belangen en water in de wijn wil doen. In zowel hoog als laag conjunctuur. Hierbij gaat het om relaties, wederkerigheid, bestuurskracht, gemeenschappelijk leiderschap en de juiste rolneming door allen.

2.3. Welke combinaties zijn mogelijk?

Deze 2 hoofdvarianten kunnen gelden voor het sociaal domein en bedrijfsvoering of daartussen kan worden gedifferentieerd. Ook zijn ze te combineren. Dit leidt tot volgende variaties:

- 1) Bij optie klassieke GR, kan dat gaan om:
 - a) 1 GR voor zowel sociaal als bedrijfsvoering (zoals GRD nu is, maar dan collegeregelend en meer/alles in mandaat), of
 - b) splitsing in 2 of meerdere GR-en: een GR sociaal (SDD) en een GR of meerdere GR-en bedrijfsvoering (SCD, GBD, OCD, IBD) en Bureau Drechtsteden (BDS)⁵. Voor de bedrijfsvoering kan daarbij, zelfs geopteerd worden voor een 'lichte GR bedrijfsvoering'. Dat is een modaliteit binnen de Wgr met slechts 1 bestuurslaag i.p.v. een AB en DB)⁶.
- 2) Bij optie SG kunt u denken aan:
 - a) Bij De SG wordt het sociaal domein, BDS en bedrijfsvoering ondergebracht, of
 - b) u kunt de bedrijfsvoering (gedeeltelijk) onder brengen bij meerdere SGn. Al werd bij de 1e conferentie aangegeven dat ruilverkaveling van de bedrijfsvoeringsonderdelen over diverse gemeenten niet de voorkeur heeft (risico op teveel verrekenen/ afstemmen met elkaar blijkt uit landelijke ervaringen).
- 3) Een mengvariant is ook mogelijk:
 - a) sociaal in GR en bedrijfsvoering via SG, of vice versa
 - b) sociaal via SG en bedrijfsvoering in een (al dan niet lichte bedrijfsvoering) GR
 - c) BDS bij SG (in lijn met RE domein), rest in een of meerdere GR-en of onderdelen bij SG.

3. Uitwerking op aspecten

3.1. Publieke waarde en inhoud

Impact van de varianten op de maatschappelijke opgave, te bereiken resultaat voor burgers

Objectief:

Uitgaande van mandatering ligt voortaan in beide varianten besluitvorming in het sociaal domein net als bij de bedrijfsvoering bij de gemeenten. Ten opzichte van het huidige construct is hierdoor in beide varianten sprake van meer mogelijkheden om als lokale raad eigen keuzes te maken. Daardoor stijgt de gemeentelijke invloed op wat gedaan wordt om de lokale gemeentelijke maatschappelijke opgave te realiseren door de SDD-uitvoeringsorganisatie, of die nu valt onder een GR of SG. In de variant GR is ook (gedeeltelijk of gehele) delegatie mogelijk, maar dan stijgt de invloed van de lokale raad minder of niet (besluitvorming regionaal en raadsleden zitten niet meer in AB). In geval van mandatering is het effect in beide varianten (GR of SG) gelijk. Mandatering nodigt zowel de gemeenten als de SDD uit tot meer uitwisseling vooraf en tijdens het beleidsproces. Hierdoor ontstaat meer aanleiding tot het 'goed pakken' van de daarvoor benodigde rol voor beide spelers. Gemeenten als de kadersteller, regievoerder en opdrachtgever. De uitvoeringsorganisatie als deskundige die pro-actief aangeeft wat nodig, wenselijk en haalbaar is qua effectiviteit, snelheid, uitvoerbaarheid en efficiëntie. Met goed samenspel⁷ kan gebruik worden gemaakt van lokale sociale kracht in de samenleving (inspelen op samenwerking-agenda) en kunnen wensen aan mogelijkheden voor maatwerk⁸ gekoppeld worden om die publieke waarde te realiseren, al dan niet via extra DVO's.



⁵ BDS is niet puur bedrijfsvoering, naast de concernsturing dat te zien is als bedrijfsvoering, betreft het ook algemene bestuursadvisering en ondersteuning.

⁶ Het hebben van slechts 1 bestuurslaag heeft natuurlijk ook bepaalde consequenties voor de sturing en legitimiteitsaspecten.

⁷ Kanttekening: als u het continu vergelijkt met 'zelf doen' kan de uitvoeringsorganisatie het 'nooit goed' doen; deze heeft nu eenmaal zowel uw belang als dat van ons allemaal (de regio als geheel) te behartigen.

⁸ Maatwerk kan in elk model, afhankelijk van wat u met elkaar afsprekt. Voor elk model geldt: hoe meer maatwerk, hoe minder eenduidig regionaal beleid (risico op verlies beleidskracht en benodigde flexibele uitvoeringsorganisatie die leidt tot hogere 'product' kosten). Wel kans op betere lokale aansluiting. Voordeel kan elders in de keten neerslaan.

Context:

Op het aspect publieke waarde is uw beeld op opdrachtgeverschap van belang. Bij een SG is geen sprake van zitting nemen in het bestuur en is de opdrachtrol zo mogelijk nog belangrijker dan bij een GR. Maar bij een GR kan de eigenaar rol de opdrachtgeverrol versterken of wegdrukken. Daarvoor is relevant of er congruentie is tussen de deelnemers: zelfde behoeften en beoogde resultaat? Of wijkt dat af in de kaderstelling richting de uitvoeringsorganisatie. Het maakt daarbij uit of een gemeente gericht is op sturing van output/outcome (wat/welk resultaat), input (wat) of throughput (hoe). Hoe meer verschil, hoe belangrijker uw visie is op de beide varianten op zowel bedrijfsvoering als sociaal domein: is het een kracht of belemmering dat een GR is gericht op eendracht (meerderheid bestuur bepaalt pakket)? Verwacht u 'dankzij samenspanning sturen we de uitvoeringsorganisatie bepaalde kant op' of 'als anderen in bestuur mijn gewenste maatwerk afwijzen heb ik geen alternatief'? Bij de SG hoeft maar overeenstemming met 1 in plaats van met 6 te worden bereikt. Is dat in uw visie een kans of beletsel? Ervaart u 'zonder gezamenlijk bestuur mis ik een tool om de uitvoeringsorganisatie ergens toe te dwingen' of ziet u '1-op-1 afspraken als een extra optie tot individueel maatwerk of innovatie'.

Daarnaast bepaalt uw visie op landelijke ontwikkelingen⁹ bij welke variant u de kans het grootste acht op integraliteit, flexibiliteit, schaalbaarheid en toekomstbestendigheid. Bij de SG, omdat ook niet DS-gemeenten taken kunnen afnemen/mandateren zonder toe te hoeven te treden (wellicht aantrekkelijk voor zowel bedrijfsvoering als sociaal)? Of ziet u dat eerder bij een klassieke GR omdat u het kansrijk acht om (op termijn) de SDD samen te voegen met andere GR-en als Drechtwerk of DG&J?

Gezichtspunt:

Enkel de individuele gemeente kan aangeven waar zij haar invloed op de waarde realisatie het grootste acht, bij een GR of SG. Daarbij is het opdrachtnemerschap van de uitvoeringsorganisatie van belang, maar ook uw vermogen om los/over te laten aan de ander. Daarvoor is, zoals de bestuurders in de casusessie al aangaven, vertrouwen nodig in de ander dat deze mede de door jou gewenste publieke waarde creëert. De hamvraag is daarmee: **Heeft u vertrouwen in (het bestuur van) de uitvoeringsorganisatie, dat ze mede voor u de inhoudelijk goede dingen doen en u vooraf/tijdig meenemen in beleidsafweging en verantwoording?** Waar verwacht u het beste betrokken te worden aan de voorkant of tijdens het beleidsproces? Het meeste aandacht voor uw belang c.q. het meeste risico dat vooral naar belangen van anderen/de meerderheid/het geheel gekeken? Is dat voor u gelijk of verschillend in de geschetste varianten? Afgeleide vragen t.a.v. publieke waarde zijn:

- **GR:** Heb ik voldoende ruimte in mijn rol als opdrachtgever t.o.v. mijn eigenaarschap? In hoeverre zit ik op een lijn met andere deelnemers qua weging publieke waarde?
- **SG:** Verwacht ik een klantgerichte, open houding van de SG die een aantrekkelijk pakket aanbiedt? Zie ik voordeel in 1-op-1 afspraken maken? Kan de SG-raad rollen scheiden?

3.2. Legitimiteit en sturing

Politiek-bestuurlijke consequenties van de varianten

Objectief:

In beide varianten zijn (inhoudelijk) pfh-ers als opdrachtgever (en bij GR ook als eigenaar) aan zet. De grondslag onder de Drechttraad (raadsbevoegdheden) is weg.

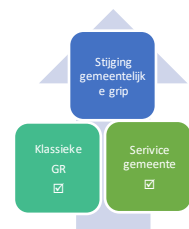
Als sprake is van mandatering, gaat het bij GR of SG om zelfde slag. De bevoegdheden van de bedrijfsvoering onderdelen zijn al gemandateerd. In het sociaal domein wordt dan gegaan van delegatie naar mandaat (of dat nu bij GR of SG is). Ten opzichte van het huidige model verschuift de politieke discussie over keuzen in sociaal beleid van Drechttraad naar gemeenteraad (en gesprek tussen raad en college/pfh-er). De lokale gemeentelijke grip stijgt doordat de besluitvorming niet meer bij de GRD ligt. Raden zijn lokaal aan zet (nabijheid, meer lokale regie en grip, raad kan lokale pfh-er aanspreken). Bijgevolg zullen de lokale raden meer besluiten¹⁰ (verschuiving van regionaal naar lokaal). In vergelijking met huidige model is minder regionale beleidsvorming en er is geen Drechttraad meer, dus op het regionale vlak en qua aansturing uitvoeringsorganisatie staan raadsleden meer op afstand (lokale raadsinvloed stijgt, regionale raadsinvloed daalt).

Als in de GR variant gekozen wordt voor (gedeeltelijke of gehele) delegatie in het sociaal domein dan vindt besluitvorming plaats in een regionale AB gevormd door wethouders. Lokale raden geven kaders mee, maar zijn niet bevoegd gezag (dat is de GR). In vergelijking met huidig model en mandaat varianten (GR of SG) staan de raden meer op afstand (ze gaan er niet over en zitten niet meer in het AB), wel kunnen ze makkelijker hun lokale pfh-er aanspreken. Voor informatie en communicatie zal in alle varianten zal worden voorzien in themasessies¹¹ voor de DS raden.

⁹ Effect advies RvS voor aanpassing Wgr; Gaat regio indeling veranderen bij Wet VR en Wet beschikbaarheid zorg Jeugdigen?

¹⁰ Het 'gevaar' van mandatering is dat elke gemeente een afwijkend besluit neemt. Enige congruentie is gewenst.

¹¹ Bijvoorbeeld kwartaalbijeenkomsten voor alle gemeenteraden en colleges, waar ook vertegenwoordigers van bedrijfsleven en kennisinstellingen worden uitgenodigd. Een plenair programma en inhoudelijke/thematische workshops en ruimte voor ontmoeting.



Context:

Bij het aspect publieke waarde is al aandacht gevraagd voor congruentie van belangen en behoefte van deelnemers en het belang van zowel goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Het aspect legitimiteit zorgt dat daar bijkomen: juridisch juiste vertegenwoordiging en geldigheid (ervaren evenwicht tussen belang en invloed). Dat kan verschillend zijn voor sociaal domein en bedrijfsvoering. Hoe groter het (inhoudelijke en financiële) belang en/of hoe minder balans tussen belang en invloed, hoe belangrijker grip wordt. Is dat niet conform uw behoefte, dan kunt u dat ervaren alsof de legitimiteit onder druk staat.

In een GR draait het om zaken als: stemkracht, wel/geen DB-lid of portefeuille, is sprake van AB/DB of 1 bestuurslaag (uitvoering en controle in een hand kan risico zijn), etc..

Bij een SG zit dat vooral in de onderliggende afspraken en de rolneming en gunning van opdrachtgeverschap (bijvoorbeeld komt er een PFO en hoe functioneert dat dan?).

De consequenties in beide modellen zijn qua legitimiteit:

- GR: een nieuw bestuur (AB en DB) bestaande uit collegeleden zal gevormd worden (portefeuilles in DB/AB, wel/geen positie in DB, vergaderfrequentie etc. nader te bepalen¹²). In het AB zal voortaan via gemeentelijke i.p.v. politieke lijnen worden gestemd, stemverhouding nader te bepalen, want in de huidige situatie is het de stemverhouding in AB (Drechtraad) gebaseerd op aantal uitgebrachte stemmen tijdens gemeenteraadsverkiezingen i.p.v. gebruikelijk bij een GR een verhouding die een relatie heeft met de taken zoals aantal inwoners/ klanten/ opdrachten.
- SG: gemeenten mandateren rechtstreeks hun 'buur' college en nemen niet deel in het bestuur van de uitvoeringsorganisatie. Er is geen stemverhouding of portefeuilleverdeling af te spreken. Een bestuurlijk opdrachtgevers- of afstemmingsoverleg zal waarschijnlijk ingesteld gaan worden (rol, functie en frequentie nader te bepalen).

Gezichtspunt:

De een zal 'mandateren aan collega gemeente' als dichterbij/bestuurlijk senang ervaren, omdat een GR een orgaan is op afstand is. De ander zal 'mandateren aan GR' als dichterbij/senang ervaren, omdat u dan zelf deelneemt als eigenaar in het bestuur waaraan u mandateert. Bovendien kan sprake zijn van spanning tussen de gewenste lokale sturing en het eigenaarschap dat u vervult in de GR als sprake is van tegengestelde belangen in uw rol als eigenaar of opdrachtgever. De hamvraag is: *wanneer voelt u zich partner en samen met uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk? Bij welke variant voelt u voldoende/meer grip?* Alleen individuele gemeenten kunnen bepalen of zij verschil ervaren.



Afgeleide vragen bij de beide varianten qua sturing zijn:

- GR: is sprake van spanning tussen mijn opdrachtgeverrol (individuele belang) en mijn eigenaar-rol (gezamenlijk regionaal belang en voortbestaan van de GR-organisatie, m.a.w. algehele effectiviteit als efficiency) of versterken deze elkaar (kracht bijzetten b.v. omdat belangen van diverse eigenaren synchroon lopen)? Zijn belang en invloed (stemgewicht of anderszids) in evenwicht?¹³ Voelt een stemgewicht die kleiner is dan belang oké? Voelt een klein belang van bijvoorbeeld <10% zeggenschap als eigenaarschap en mogelijkheid tot daadwerkelijk sturen?.
- SG: hoe voelt het een collega gemeente te mandateren in plaats van bestuur waar u zelf in zit? Heb ik afdoende grip via opdrachtgeversrol en uitwerkingsovereenkomst?

¹² Het is de vraag of alle gemeenten deel gaan nemen in het DB. Gebruikelijk is van niet. Bij OZHZ, DG&J, VR, DW etc. bestaat het DB uit kleine afvaardiging van AB (m.a.w. niet alle gemeenten in DB). Als iedereen in DB wil, moet het AB 2x zo groot worden omdat AB het DB naar huis moet kunnen sturen. Mocht een klassieke GR gevormd worden van sociaal en bedrijfsvoering kunnen bijvoorbeeld per gemeenten 2 pfh-ers in AB zitten en 1 in DB. Als sprake is van splitsing in 2 GR-en of van andere vorm voor sociaal of bedrijfsvoering is het technisch lastig om alle gemeenten in DB te hebben. Qua stemverhouding komt landelijk gezien een weging naar inwonertal vaker voor. VNG: "Grotere gemeenten hebben dan meer stemgewicht dan kleinere gemeenten. In de GR kan worden bepaald dat besluiten plaatsvinden bij unanimiteit, twee- derde meerderheid of gewone meerderheid. Als het gaat om een GR met veel deelnemers, kan worden gekozen voor een meerderheid in stemgewicht in combinatie met een minimum aantal instemmende gemeenten. Zo leggen de kleinere gemeenten gezamenlijk gewicht in de schaal bij besluitvorming." Bij de DG&J is nu sprake van gewogen stemgewicht naar 4 categorieën. Bij OZHZ heeft de provincie als grootste opdrachtgever als eigenaar vetorecht bedongen over bepaalde besluiten. Bij Drechtwerk bestaat het DB slechts uit 2 personen.

¹³ Dit is zowel voor alle gemeenten een issue. U kunt 'vechten als een leeuw', maar toch overruled worden in GR besluitvorming. De motie van de Dordtse raad raakt dit punt ('we willen niet meer onwenselijk geraakt worden door besluitvorming bij de regio'). Dat ervaren meer gemeenten, maar de motie-oorzaak ligt mede in feit dat de Dordtse stemverhouding (40%) niet overeen komt met het inhoudelijk (gaat om grote groep kwetsbare burgers) en financiële belang (gem 54% van GRD bijdrage en in sociaal domein nog hoger op onderdelen). Ook Zwijndrecht voelt dat, logisch want in sociaal domein dragen Zwijndrecht en Dordrecht met grootstedelijke problematiek een klantaandeel van ca 75% van de SDD lasten. Het kan dan voelen alsof de anderen gemeente in meerderheid besluiten en deze 2 gemeenten voor de kosten opdraaien. Los van het financiële vraagstuk gaat het erom dat als u burgers vertegenwoordigt, u dat in uw invloed terug wil zien. Omgekeerd kan het voor de anderen voelen dat de groten veel bepalen. Als in de nieuwe situatie Dordt een stemgewicht groter dan 50% krijgt zal dat voor de anderen niet prettig voelen (want dan kan Dordt eenzijdig besluiten). In een GR samenwerking moeten allen zich thuis voelen en ondervinden dat ze invloed en grip hebben. Recht doen aan de realiteit van belangen is een precair evenwicht, waarbij het adagium is: *Hoe groter het politiek inhoudelijk of financieel belang, hoe meer behoefte aan invloed (stemgewicht of anderszids)*. De daadwerkelijke uitwerking van de GR inclusief onderliggende afspraken is bepalend of deelnemers zich voldoende senang voelen bij deze sturingsmogelijkheid.

3.3. Organisatie

Organisatorisch – bedrijfsmatige consequenties van de varianten

Objectief:

We hebben het over een wijziging in governance die bijgevolg een organisatorische wijziging betekent voor zowel de manier van samenwerking in de Drechtsteden als voor het construct waarop die samenwerking is georganiseerd. En daarmee hoe groot de impact wordt voor het huidige construct de GRD. Tijdelijke vanwege transitie en eventueel permanent. Op de conferenties is als gewenst resultaat op het aspect 'organisatie en processen' meegegeven: de wens tot reductie van bestuurlijke (en ambtelijke) drukte en complexiteit, terug naar eenvoud.

Dit conflicteert mogelijk met het aspect publieke waarde waarbij zoveel mogelijk flexibiliteit en een open netwerk gewenst wordt. Ten aanzien van het aspect organisatie is door bestuurders aandacht gevraagd voor 1) stabiliteit en 2) het zoveel mogelijk behouden van de krachtige uitvoeringsorganisatie(s).

Stabiliteit is daarbij omschreven als minder gepolitiseerd, maar ook als solide, waarbij is aangegeven dat robuustheid (een bepaalde omvang) prima is, maar dat het niet moet verworpen tot een rigide organisatie die een instituut op zich is.

Bij krachtige organisatie(s) valt te denken aan kwaliteit, robuustheid, deskundigheid, slagkracht, efficiency en aantrekkelijk werkgeverschap. Dat laatste is zeker belangrijk. Er is zorg naar het personeel van de GRD. Collega's 'uit de regio'¹⁴ die al onrust ervaren sinds de Drechtstedengemeenten in 2017 op onderzoek zijn gegaan naar herijking van de samenwerking. Zij vragen zich af: wie stuurt hen straks aan, aan wie leggen zij verantwoording af, welke onderdelen blijven bijeen? De uiteindelijk gekozen vormgeving van de sturingsvariant – zie hoofdstuk 2.3 opties voor opties- bepaalt het type construct en het antwoord op deze vragen. Daarbij is aangegeven: inhoud (waarde) staat voorop, gaat boven structuur discussie.

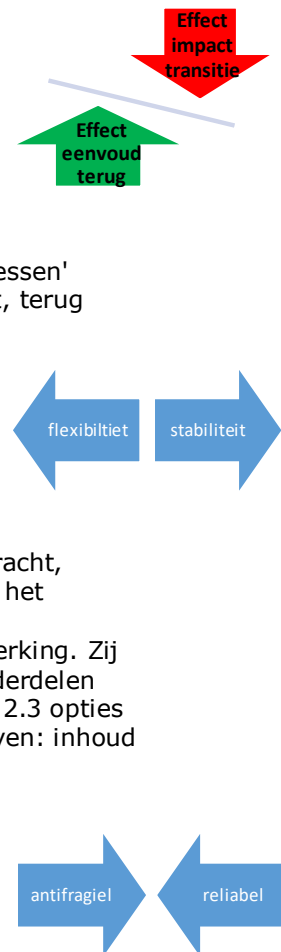
Bijgevolg gaat het niet om instituten overeind te houden, maar om de kracht van de uitvoeringsorganisatie voor die waarde realisatie (bepaalde benodigde robuustheid, niet volledig opknippen beleid en uitvoering SDD, etc.). Wellicht is het toepasselijker om in plaats van de tegenstelling flexibel en stabiel te spreken over een gewenste organisatie die antfragiel (wendbaar en toekomstbestendig) is en 'reliable' (betrouwer en betrouwbaar/iets waar u geloof in heeft, in het Engels trust en confidence).

Context/visie:

De bestuurlijke wens voor het aspect organisatie is reductie van complexiteit en drukte. We merken daarbij op dat 'drukke' of 'veel' niet perse gedoe of complexiteit hoeft te betekenen. De verandering in beide varianten betreft als sprake is van mandatering de bestuurlijke en ambtelijke contactmomenten inzake afstemming en besluitvorming. Waar onze andere GR-en (bv. OZHZ) vaak slechts eens per kwartaal vergaderen, kent de huidige GRD een systeem van maandelijks overleg en besluitvorming. Dat heeft meerdere oorzaken: de variëteit aan taken (van bedrijfsvoering tot sociaal domein), de onderwerpen zijn zowel beleidsrijk (b.v. participatie) als beleidsarm (uitvoering van uitkeringen tot belastingen of administratie) en combinatie delegatie als mandaat.

Tot op zekere hoogte is in beide varianten (ook in de combinatieopties) sprake van reductie, maar voor een groot deel is slechts sprake van verschuiving. De besluiten en overleggen gaan van regionaal naar lokaal en van raad/college naar pfh-er/ambtelijk of worden verdeeld over meerdere pfh-ers. Er moet immers tussen lokale raad, college/pfh-er en ambtenaar afstemming plaats vinden inzake lokale besluitvorming, regie en opdrachtgeverschap richting de uitvoeringsorganisaties. Wel kan dat als minder complex worden ervaren, omdat de lijn via eigen raad al 'in het DNA' zit. Zo kan de lokale pfh-er -die voortaan weer volledig in charge is, want een regionaal pfh-er kon geen verantwoording aan lokale raad afleggen- nu bij de beleidsvoorbereiding en -besluitvorming makkelijker aansluiten bij de gewenste informatiebehoefte van de eigen raad.

Deels blijft het regionale contact bij beide varianten. Het beleid moet immers ontwikkeld worden. Dus hoe beleidsrijker of politieker de onderwerpen, hoe hoger de afstemmingsbehoefte met de uitvoeringsinstantie in contact opdrachtgever- opdrachtnemer. Maar een en ander hangt wel af van de organisatorische keuzes en onderlinge afspraken die gemaakt worden.



¹⁴ Regio staat tussen haakjes, omdat het niet gaat om wij/zij. We allen werken aan dezelfde zaak, het zijn **onze** uitvoeringsdiensten, het gaat om medewerkers die in 2005-2008 nog gemeentelijke collega's waren en via mens volgt werk (verplicht) over gingen naar de GRD (SDD, SCD, OCD, GBD, IBD en BDS). Die zagen dat de discussie uit 2017 begin 2019 leidde tot het RE domein tot de keuze voor meervoudig lokale aansturing, sinds oktober 2019 het vraagstuk over sturing in het sociaal domein waarnemen en sinds juli 2020 horen dat de DS colleges in dat vraagstuk meteen ook de bedrijfsvoering gaan meenemen.

De consequenties in beide modellen zijn qua organisatie:

- 1) **GR:** er blijft meer regionaal bestuurlijk overleg en besluitvorming dan bij de SG variant. Dit vanwege AB en DB vergaderingen (met ter voorbereiding waarschijnlijk regionaal ambtelijk overleg¹⁵). Welke pfh-ers zitten in het DB of hebben een portefeuille? Want die hebben het dan 'drukker' dan hun collega's. Bij splitsing in 2 of meer GR-en betreft dat meerdere AB en DB's, maar bij bijeenhouden taken GRD is wellicht weer sprake van meerdere inhoudelijke ambtelijke overleggen (AO's) en portefeuillehouder overleggen (PFO's). Allen moeten instemmen met de organisatorische zaken tot en met GR tekst aanpassing (of openstelling inclusief de voorwaarden bij nieuwe GR-en, evt. zelfs liquidatie van de huidige GRD). Dit kan een ingewikkeld en lang traject zijn.
- 2) **SG:** Gemeenten halen betreffende taken en bevoegdheden uit de GRD (evt. wordt deze geliquideerd) en sluiten overeenkomst met SG: opdracht tot uitvoering. Er wordt geen AB/DB gevormd, scheelt extra bestuurslaag, wel zal waarschijnlijk inhoudelijk regionaal afstemming- of opdrachtgeversoverleg worden ingesteld vergelijkbaar met PFO's en AO's en eventueel 1-op-1 afstemmingen tussen SG en gemeenten. Als bedrijfsvoering onderdelen komen bij een (of meerdere) SG(n) dan heeft dat als voordeel dat geen sprake is van BTW verrekening. Ook in deze variant moeten afspraken worden gemaakt, bv. hoe wordt omgegaan met voormalig GR voorzieningen en reserves: bij de GS of gemeenten zelf? Hoe meer er verandert, hoe groter de impact voor de gemeente die SG wordt. Omdat gemeenten makkelijk mandaat kunnen terughalen (geen ingewikkeld uittredingsproces), zal wellicht ter risicodemping de SG afspraken opnemen in de overeenkomst om zichzelf daarvoor enigszins te beschermen.

Ten aanzien van transitie is normaliter verandering naar SG makkelijker te realiseren (er is geen aparte organisatie voor nodig), dan oprichting van een nieuwe GR. In dit geval gaat het om de gedeeltelijke of gehele omzetting van een al bestaande GR¹⁶ naar een SG of een (andere) GR. Wat wordt aangepast met welke consequenties en hoe snel er kan worden gekomen tot (onderliggende) afspraken, bepaalt de impact en duur van de transitie. En ook de mate van organisatorische efficiency daarna. Een nadere uitwerking van de organisatorische en kostenaspecten, daarbij rekening houden met de diversiteit van de bedrijfsvoering onderdelen, dient nog te geschieden. Inclusief beschrijving van het transitie pad (hoe komen we van huidige situatie in één van de beide varianten terecht: welke stappen doorlopen? Wie neemt daartoe formele besluiten? Indicatie tijdpad).

Gezichtspunt:

De bestuurlijke en ambtelijke advies- en overlegdrukte kan afnemen als er geen AB/DB overleg meer hoeft te zijn, maar als er evenveel (of meer) portefeuillehouders afstemmingsoverleg voor terugkomt voelt het wellicht voor een gemeente nauwelijks anders. Individuele gemeenten kunnen verschillen in wat ze als minder complex ervaren. En hoe rigoureuze ze de verandering willen aanpakken. De hamvraag is: *Wanneer ervaart u meer eenvoud/wat ervaart u als bestuurlijk en bedrijfsmatig minder complex, minder drukte? Welke transitie acht u aanvaardbaar i.r.t. effect (publieke waarde, grip) dat wordt bereikt?* De afgeleide vragen bij de beide varianten zijn daarbij min of meer gelijk: Wat mag het kosten? Waarbij voelt u zich senang?



4. Input voor de afweging en dialoog

Er zijn verschillen, maar ook overeenkomsten tussen de varianten. Accentverschillen zijn objectief, maar ook deels geladen vanuit uw gezichtspunt, de bril waarmee u kijkt. De manier van kijken bepaalt wat u ziet als belangrijkste probleem en bijgevolg oplossing. Het is dus geen simpele optelsom van score op de criteria¹⁷. Meer is sprake van een denk of afwegingskader (zie bijlage 4) te benutten bij uw gezamenlijke c.q. lokale eigen afweging tijdens conferentie en verdere proces. Dit kader is gedistilleerd uit een grotere groep van mogelijke criteria, waarbij is aangesloten bij de in hoofdstuk 1 genoemde bestuurlijke dilemma's en probleemstelling. Uit de discussie in de schrijfgroep en uit de casussessie met bestuurders blijkt met name criteria 1 (maatwerk), 3 (flexibiliteit), 4c (verschil in eigenaarschap) en wellicht 7 (impact transitie) echt onderscheidend zijn voor de twee varianten, in de zin dat er een wezenlijk verschil is in de vormgeving en de uitwerking. 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?

¹⁵ Dit kan met alle gemeenten zoals netwerk MT's GRD of met een deel van de gemeenten zoals bij kernteams DG&J en VR en AEO OZHZ.

¹⁶ Als die wijziging zowel sociaal en bedrijfsvoering betreft, dan gaat het om ruim 870 fte en een budget van € 320 miljoen. De SDD is alleen al 380 fte en ca. € 248 miljoen begroting, de SCD is ook omvangrijk met 367 fte en begroting van € 48 miljoen. Bij de SCD is daarbij sprake van omvangrijke (meerjarige) contacten vaste opdrachtgevers/klanten zoals de 3 GR-en ZHZ. Stel het idee is bedrijfsvoering in een nieuwe GR of bij de SG onder te brengen, dan zullen die vaste opdrachtgevers/klanten daar ook een mening over (willen) hebben. Hoe meer eigenaren en opdrachtgevers, hoe complexer de keuze inzake gewenste transitie.

¹⁷ Stel een variant scoort 95% met uw criteria, maar u heeft in daarin minder vertrouwen, dan prefereert u wellicht de variant met 75% match omdat u zich daarin meer senang voelt.

Op basis van de uiteenzetting en casus-sessie geven we mee ter afsluitende gedachten en samenvattende noties:

- 1) Het draait om de vraag waar u de verantwoordelijkheid wilt hebben: bij uw eigen raad of in een regionaal orgaan. En daarmee de keuze tussen mandaat en delegatie. Beiden hebben voor- en nadelen:
 - a) Als u kiest voor mandaat (of dat nu in de vorm van een GR of SG is) moet u erop vertrouwen dat het spel zo gespeeld wordt dat er zowel respect is voor het belang van enige uniformiteit als voor het belang van lokale inkleuring.
 - b) Als u kiest voor delegatie moet u los/overlaten aan de GR (dat is besluitvormend gremium, u gaat er niet als raad over) en erop vertrouwen dat deze (mede via uw invloed in het bestuur) zowel het regionale belang als u lokale belang behartigt via goed opdrachtnemerschap.
- 2) Het draait om de vraag hoe u sturing wilt hebben. En daarmee om de keuze tussen opdrachtgeverschap of opdrachtgever en eigenaar zijn.
 - a) Eigenaar kan alleen bij GR (uitgezonderd de SG die ook in de variant beide rollen vervult), maar hangt ook af van de stemverhouding. U bent dan ook verantwoordelijk voor het functioneren van het orgaan (gezamenlijk regionaal belang, effectiviteit, efficiency etc.), met bijbehorende voordelen en risico's.
 - b) Bij eigenaarschap zult u (naast vraagstuk 1 of meerder GR-en, delegatie of mandaat en stemverhouding) moeten aangeven of u in het geval van de bedrijfsvoering opteert voor een lichte GR met slechts 1 bestuurslaag (uitvoerende en controlerende rol zitten dan ineen, met bijbehorende voor- en nadelen).
 - c) Bij SG heeft u een opdrachtgever-nemer relatie. Dit biedt u de mogelijkheid naast gezamenlijk optrekken tot 1 op 1 afspraken met de SG met bijbehorende voordelen en risico's. U zult goed uw rol als opdrachtgever moeten pakken en erop moeten vertrouwen dat de SG dat doet t.a.v. de opdrachtnemerschap.
- 3) Bij alle opties vervalt de grondslag onder de Drechttraad. Hoewel deze dan verdwijnt wordt veel waarde gehecht aan de communicatie en informatievoorziening aan de afzonderlijke raden, dan wel in gezamenlijkheid. In alle varianten zullen daarom we regionale kwartaal bijeenkomsten introduceren voor alle gemeenteraden en colleges, waar ook vertegenwoordigers van bedrijfsleven en kennisinstellingen worden uitgenodigd. Hier zal telkens een wervend plenair programma zijn, aangevuld met inhoudelijke/thematische workshops en ruimte voor ontmoeting/lunch/borrel.

Tot slot, hoewel de gemeenten gaan over de vraag hoe we de sturing willen vorm geven, raakt het de GRD. Gemeenten inclusief eventuele toekomstige service gemeente(n) zijn gesprekspartners in deze dialoog. Het bestuur van de GRD ook, als portefeuillehouders een andere pet op zetten, maar zij praten nu vooral vanuit gemeentelijk perspectief. Enerzijds willen we niet praten *over*, maar praten *met* alle betrokkenen (de GRD heeft ook bepaald inzicht o.a. gebaseerd op hoe het nu loopt). Anderzijds kan dat perspectief gekleurd zijn (de kalkoen van het kerstdiner).

Omdat deze notitie zich richt op de objectieve zaken zijn GRD directeur en bestuursadviseurs van de GRD betrokken in de voorbereiding/schrijfgroep, waarbij subjectieve beschouwingen, net als die van individuele gemeenten, buiten beschouwing zijn gelaten. Voor de duiding van het GRD perspectief heeft het GRD-management constructief simultaan een eigen traject gelopen om stil te staan bij mogelijke consequenties voor haar organisatie op de door de gemeenten beoogde doorontwikkeling en wat zijn vanuit hun perspectief willen meegeven ter reflectie. In bijlage 5 treft u de GRD MT oriëntatie. Daarbij zij wel opgemerkt dat de GRD-oriëntatie een perspectief is vanuit het ambtelijk management (geen reactie DSB).

Met uitzondering van die bijlage is deze keuzenotitie inclusief bijlagen een beschouwing gericht op bestuurlijk perspectief en zaken aangegeven door bestuurders in de conferentie (en daarmee een bestuurlijke, geen ambtelijke, gemeentelijke beschouwing).