

Raadsvoorstel

Datum vergadering: 26 januari 2021
Datum B&W: 10 november 2020

Portefeuillehouder: Jaap Paans
Auteur: Astrid de Gooijer

Onderwerp:

Principebesluit regionale samenwerking sociaal en bedrijfsvoering

Voorgesteld besluit:

1. te besluiten conform koers en uitwerkingsrichting voor de toekomstige Drechtsteden samenwerking verwoord in het geformuleerde principebesluit door de colleges van de Drechtstedengemeenten op 27 oktober:
- De GRD wordt getransformeerd. Huidige tekst GRD wordt vervangen door een nieuwe GRtekst;
 - Zowel in de nieuwe GR als in de nieuwe service-gemeente helderheid over toe- en uittreding/deelname. Uitnodigend naar omliggende gemeenten;
 - In het kader van gedeeld eigenaarschap wordt de huidige GR omgebouwd naar een klassieke GR voor de sociale dienst, met daarin de volgende uitgangspunten:
 - Beleid hieromtrent wordt in de GR opgesteld en uitgevoerd, waarbij het lokaal primaat het startpunt is;
 - Robuust pakket van gezamenlijke diensten;
 - Maatwerk meer dan nu mogelijk; eventuele meerkosten hiervan wel altijd voor de afnemer, ook voor wat betreft investering in lokale ambtelijke capaciteit;
 - Bij besluiten streven naar consensus, maar indien er toch wordt gestemd moet er rekening worden gehouden enerzijds met belangen langs de lijnen van inwonersaantal / financiële bijdrage en anderzijds voorkomen dat er volledige overheersing is door "stedelijk gebied" of "poldergebied".
 - Voor de overige dochters van de GRD wordt in principe gekozen voor een service-gemeente vanuit Dordrecht met zakelijke dienstverleningsovereenkomsten. Hierbij hanteren we verschillende service-levels met een transparant kostenplaatje. Geen gedwongen winkelnering en commitment voor een aantal jaar voor een bepaald level;
 - Zowel de service-gemeente inzake bedrijfsvoering als de nieuwe GR op sociaal behoeft nadere uitwerking en inkleuring. Dordrecht komt voor Kerstmis als penvoerder met een voorstel daartoe en doet dat in samenspraak met de 7 gemeentesecretarissen. Voor wat betreft de GR "sociaal" wordt tevens een bestuurlijke klankbordgroep met portefeuillehouders gevormd inzake de inhoudelijke input;
 - We vragen zo spoedig mogelijk commitment aan de 7 gemeenteraden op dit principebesluit. Dordrecht zal een eenduidig besluit voorbereiden dat via de colleges aan de 7 gemeenteraden kan worden voorgelegd;
 - Definitieve besluitvorming wordt voorgelegd in de vorm van een aangepaste GR-tekst en aanvullende besluiten in Q1 van 2021;
 - Communicatie (zowel richting raden als organisatie(s)) geschiedt eenduidig, voorbereid door penvoerder Dordrecht in samenspraak met de 7 gemeentesecretarissen;
 - Er worden in het nieuwe model inspirerende kwartaalbijeenkomsten geïntroduceerd waar politiek, bedrijfsleven en kennisinstellingen elkaar ontmoeten, bestaande uit plenair deel, workshops en ruimte voor ontmoeting/lunch/borrel;
 - Het jaar 2021 wordt benut voor de implementatie;
 - Zowel inzake voortgang, communicatie en implementatie wordt in hoge mate het belang van de huidige organisatie en de medewerkers in acht genomen en betrokken;
 - 1 januari 2022 moet e.e.a. doorgevoerd zijn, zodat de nieuwe raads- en collegeperiode goed kan starten.

Inleiding

Voordat we inhoudelijk inzoomen nemen wij u mee in het proces, de overwegingen en de besluiten die ook uw raad de afgelopen tijd genomen heeft over de regionale samenwerking. We pakken de

draad op bij de commissie Deetman, die in het leven geroepen is naar aanleiding van het rapport Berenschot. In het rapport 'Verstandig versterken' (februari 2018) concludeert Berenschot dat "het regionaal arrangement (het geheel aan samenwerkingsverbanden) momenteel onvoldoende in balans is. Dit gaat ten koste van de geleverde publieke waarde voor de inwoners binnen de regio's Drechtsteden en Zuid-Holland Zuid. Met name in het ruimtelijk-economisch domein is de slagkracht en inrichting van de samenwerkingsverbanden onvoldoende, gegeven de opgaven van Dordrecht en de regio."

In de commissie Deetman is vervolgens voornamelijk gesproken over de samenwerking in het ruimtelijk-economisch domein, gezien in het licht van de opgestelde Groeiagenda. In maart 2019 heeft uw raad ingestemd met de uitgangspunten van de commissie Deetman om dit domein uit de GR Drechtsteden te halen en (meervoudig) lokaal te beleggen bij de afzonderlijke colleges en raden. Sturing op dit domein vindt plaats aan de hand van een monitor en de monitoringsgroep onder leiding van de voorzitter van de regio. Jaarlijks worden er opgavebladen opgesteld die aan de raden ter besluitvorming worden voorgelegd. Uw raad heeft in december 2019 ingestemd met de opgavebladen voor 2020 inclusief een vertaling in de begroting.

Was het aanvankelijk niet de bedoeling ook de samenwerking op de andere delen van de GR (sociaal en bedrijfsvoering) onder de loep te nemen, zorgde externe ontwikkelingen toch voor die beweging. In oktober 2019 nam de Dordtse gemeenteraad een motie aan die het college van Dordrecht opdracht gaf andere sturingsarrangementen te onderzoeken voor de regionale samenwerking. De toenemende kosten in het sociaal domein, het gevoel onvoldoende als lokale raad te kunnen sturen en de kwaliteit van bedrijfsvoering waren daar enkele overwegingen voor. Dit gevoel werd ook bij ons en andere gemeenten gevoeld. De huidige samenwerking wordt als een te strak keurslijf ervaren. In vervolg op de motie van de Dordtse raad (d.d. oktober 2019) hebben de Drechtsteden colleges in dialoog via conferenties met elkaar verkend hoe we kunnen bouwen aan een alternatieve manier van Drechtstedelijke regionale samenwerking.

In een werksessie met uw raad op 23 april jl. hebben wij met elkaar de verschillende (juridische) samenwerkingsvormen en onze koers bepaald. En net als in onze zienswijze op het eindrapport van de commissie Deetman kwamen wij ook nu tot de conclusie dat rekening houdend met de succesfactoren van samenwerking en het voldoen aan een aantal voorwaarden ieder constructief succesvol kan zijn. Net zo goed dat bij het ontbreken hiervan ieder constructief kan mislukken. De kritische succesfactoren zijn het rekening houden met de cultuurverschillen, de inhoud en relatie te laten prevaleren boven structuur en de mate waarin een samenwerking adaptief en flexibel kan zijn. En moet er onderling voldoende vertrouwen zijn, inzicht in elkaar belangen en een open communicatie. Ons beeld is altijd geweest dat er (te) veel aandacht is uitgegaan naar de structuur en te weinig naar cultuur en inhoud.

Na de tweede collegeconferentie (het impressieverslag hebben wij via een raadsinformatiebrief met u gedeeld) is getracht de zoektocht naar de wenselijke structuur in te kaderen door twee keuzes uit te werken.

De Drechtstedengemeenten hebben aangegeven samen te blijven optrekken om zaken robuust te organiseren, maar meer ruimte te willen voor maatwerk, passend bij hun lokale opgaven en bij hun financiële situatie. De huidige bestuurlijke samenwerking via de GRD heeft naast voordelen ten aanzien van effectiviteit en efficiency, ook geleid tot een mate van standaardisatie en uniformiteit die mede vanwege de Rijks decentralisaties niet meer passend is bij de huidige opgaven en (financiële) omstandigheden van de gemeenten. Het Rijk heeft gelijktijdig met de drie decentralisaties flinke kortingen doorgevoerd, die de financiering van het sociaal beleid onder druk zet. Oplopende kortingen bij de Participatiewet en de Jeugdzorg leiden in het gehele land tot knelpunten en daarnaast is sprake van verder oplopende tekort op de bijstandsuitkeringen, als direct gevolg van fors teruglopende rijksmiddelen en een toenemend aantal cliënten. De financiële ruimte die de zeven Drechtstedengemeenten in hun lokale begroting kunnen/willen maken voor het regionale sociale beleid (en bedrijfsvoering) is verschillend. Hierdoor staat grote druk te staan op de onderlinge financiële en beleidsinhoudelijke solidariteit. Daarbovenop veroorzaakt het Corona-virus een

volksgezondheids-, economische én sociaal-maatschappelijke crisis die ook (diepe) sporen nalaat. Deze crises vragen, samen met overige financiële knelpunten (schrappen precario, opschalingskorting etc.) en een toenemende grootstedelijke problematiek, de komende jaren om scherpe keuzes voor onze gemeenten. Dit terwijl we juist de sociaaleconomische positie van onze gemeenten en voor onze inwoners willen verbeteren. Daarnaast hebben de Drechtstedengemeenten geconstateerd dat in de loop der jaren sprake is van een bestuurlijk complexe samenwerkingspraktijk. Ondanks waardering voor de GRD-dienstverlening zoeken gemeenten in hun sturing naar meer ruimte voor lokale regie, eigen lokale beleidskeuzes en maatwerk in ambities en uitvoering. Eerst is getrechterd naar 2 varianten, de klassieke GR - zijnde een collegeregeling, dus niet meer met een Drechttraad en Drechtstedenbestuur - en een servicegemeente – waarin de gemeente Dordrecht in een meer zakelijke relatie taken uitvoert voor en dus dienstverlening levert aan de andere gemeenten).

De uitwerking van de twee modellen is uitgewerkt in een werknotitie die met de colleges is gedeeld. Op basis van deze notitie is ons standpunt niet wezenlijk veranderd. Beide structuren kunnen recht doen aan onze lokale ambities, de wens om meer lokale sturing en meer ruimte voor lokaal maatwerk. We hebben echter ook geconstateerd dat het vooral de afspraken onder deze juridische vormen zijn die de mate van succes zullen bepalen. Het grote verschil zit echter in de invloed die je als college en raad wilt en kunt uitoefenen. In een klassieke GR heb je door zitting te hebben in een dagelijks en/of algemeen bestuur invloed op de inhoud en het aanbod. In een servicegemeente ben je meer afhankelijk van wat de servicegemeente aanbiedt/ wil aanbieden.

Mede gelet op de uitkomst van onze werkbijeenkomst hebben wij als college een standpunt ingenomen. Uw uitspraak "we willen invloed hebben op het assortiment in de winkel" hebben we daarbij ter harte genomen. Op 27 oktober jl. hebben de colleges in gezamenlijkheid een principebesluit genomen. Er is voor gekozen om de huidige GRD op te splitsen. De bestaande GRD wordt afgeslankt tot een collegeregeling GR Sociaal Domein, waarin de SDD zal functioneren. En voor de bedrijfsvoering wordt gebruik gemaakt van het aanbod van Dordrecht om als de Service gemeente de brede bedrijfsvoering taken buiten het sociaal domein te verzorgen. Daartoe worden de overige GRDdochteren ondergebracht in de Dordtse organisatie. Zo ontstaat een nieuwe samenwerking die effectief, flexibel en toekomstbestendig is en die past bij de maatschappelijke opgaven, strategische doelen, (financiële) omstandigheden van de gemeenten en de huidige tijdgeest.

Wij zijn van mening dat deze variant aansluit bij onze ambities en wensen en ons de mogelijkheden geeft meer gebruik te maken van de sociale kracht in ons dorp en meer lokale regie en sturing. Het valt of staat echter wel bij de financiële en organisatorische doorrekening in een businesscase, de praktische werkafspraken rond servicelevels en de manier van samenwerken. Dat beschrijf je nu eenmaal niet in een juridisch construct.

Beoogd effect

Wat de gemeenten met de nieuwe werkwijze bevorderen is dat, nog meer dan nu, focus ligt op lokaal primaat (beleid wordt lokaal vastgesteld) met ruimte voor lokaal maatwerk en ambities met aandacht voor zowel grootstedelijke problematiek als couleur locale van poldergemeenten. Een minder bestuurlijk complexe samenwerkingspraktijk die zorgt dat Dordrecht als 100.000+ stad politiek bestuurlijk haar rol en ambities kan waarmaken, de zelfstandigheid van kleinere gemeenten borgt en openheid biedt aan anderen (GR-en, niet DS-gemeenten) om op onderdelen mee samen te werken. Een samenwerking waarbij de gewaardeerde expertise van de GRD dochters zoals de Sociale dienst of het Servicecentrum wordt gewaarborgd en tot recht komt.

Argumenten

1. Inhoud stuurt de beweging! De gekozen samenwerkingsvorm moet helpen om flexibiliteit/maatwerk, innovatie en slagkracht te ontwikkelen en mag niet belemmerend werken: governance en structuur volgen inhoud. Met begrip voor de historische achtergrond om de samenwerking ooit op bepaalde wijze te organiseren en waardering voor de dienstverlening van de GRD dochters, is nu het moment voor daadkrachtig handelen passend bij opgaven en omstandigheden: de sociaaleconomische positie van onze gemeenten en daarmee onze regio verdient actiegericht focus en keuzes.

2. Wij willen goede dienstverlening kunnen blijven leveren aan onze burgers. We maken de governance toekomstbestendiger, zodat we optimaal taken kunnen blijven uitvoeren. Dat geldt zowel voor de primaire processen als voor de ondersteunende processen. In het sociaal domein is de situatie veranderd toen in 2015 de aansturing en verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau gekomen met de overgedragen taken van het Rijk ten aanzien van de decentralisaties op de Participatiewet, WMO en de Jeugdzorg. De reden hiertoe is om het dichterbij de burger te organiseren. Lokale bestuurders willen dan ook in het sociaal domein invulling geven aan hun rol als bestuurder en aan de voorkant sturing oppakken met democratische legitimiteit: Regionaal gezamenlijk beleid is belangrijk, maar er is meer behoefte ontstaan aan lokale beleidsruimte en integrale sturing waarbij schaal variëteit en flexibiliteit (niet alles met de 7 Drechtsteden-gemeenten of taken samen met niet DSgemeenten doen) kan worden betracht. De ambitie, kwaliteit en innovatie van onze bedrijfsvoering moet aansluiten bij en faciliteren aan de majeure strategische opgaven waar we als gemeenten voor staan - waarbij de ambities van de grote steden anders kunnen zijn dan voor het ommeland-. Tevens moet de bedrijfsvoering gepaard gaan met zo min mogelijk bestuurlijke en ambtelijke drukte. De uitvoering van de PIOFACH en onderzoekstaken is onder gebracht bij de bedrijfsvoeringonderdelen en daardoor de voor de gemeenten erg op afstand komen te staan. Sprake is van diffuse regie en sturing, waardoor gemeenten geen eindverantwoordelijkheid ervaren voor (of pakken op) uitvoering en doorontwikkeling. Door dit onder te brengen bij Dordrecht ontstaat een duidelijke opdrachtgever- opdrachtnemer relatie.
3. We pakken door in 2021 om in 2022 te starten met de aansturing van de nieuwe samenwerking. Nu het moment voor daadkrachtig handelen passend bij opgaven en de omstandigheden: de sociaaleconomische positie van onze gemeenten en daarmee onze burgers in deze regio verdient actiegerichte focus en keuzes. 2021 is het transitiejaar, zodat de nieuwe collegeperiode goed kan starten. Ook de (financiële) omstandigheden en inhoudelijke transformatie plannen van gemeenten nopen tot omvorming van de samenwerking. Onze maatschappelijke partners en de medewerkers van de GRD en Drechtstedengemeenten verdienen duidelijkheid. Als sinds 2017 buigen we ons over doorontwikkeling van de Drechtstedelijke samenwerking.

Kanttekeningen

1. Diverse zaken moeten in een kort tijdsbestek nog worden uitgewerkt. Uitwerking betreft bijvoorbeeld de tekst van de regeling (inclusief maatwerkpakket, de stemverhouding - waarbij waardering van inbreng in inwoneraantal/klanten/opdracht/budget in het bijzonder aandacht verdient - , de portefeuilleverdeling, onderscheid AB/DB etc.) en het laden van de businesscase servicegemeente, voor een definitief besluit kan worden genomen en de transitie (in-en ontvlechting) kan worden ingezet. De financiële consequenties en risico's zijn nog niet nader geduid.
2. Inherent aan de keuzes die volgen uit dit principebesluit moeten gemeenten zich ook bewust zijn van het effect van deze keuzes op ambtelijke capaciteit en de bedrijfsvoering. De rol van contramail en opdrachtgeverschap zullen nog meer dan nu scherper moeten worden geborgd en er moet voldoende capaciteit zijn (kwantitatief maar vooral ook kwalitatief).

Financiële informatie

Aan dit principebesluit zijn geen financiële consequenties verbonden. De financiële uitwerking van het besluit volgt in het definitieve raadsbesluit aan de hand van de nog uit te werken businesscase.

Uitvoering

Na het instemmen met het principebesluit door de zeven raden volgt nadere uitwerking van de businesscase en nadere duiding op de financiële, organisatorische en juridische aspecten. Dit besluit verwachten we begin q1 2021.

Wij volgen de voortgang nauwgezet en informeren u hierover. Voor ons zijn samenvattend twee zaken van belang waar we alert op zijn in de nadere uitwerking:

1. Sociaal beleid wordt lokaal vastgesteld (lokaal primaat);

2. Qua proces: eerst akkoord/overeenstemming met Dordrecht over businesscase bedrijfsvoering met aanbod servicelevels, daarna pas akkoord Alblasserdam op aangaan DVO met Dordrecht.

Communicatie

Communicatie vindt eenduidig plaats. Over dit principebesluit is een gezamenlijk persbericht opgesteld.

Bijlagen

1. Concept persbericht namens de 7 Drechtsteden gemeenten
2. Concept Impressieverslag 3e DS-conferentie regionale samenwerking 27 okt 2020 + statement
3. Raadsbesluit Principebesluit regionale samenwerking sociaal en bedrijfsvoering getekend.pdf

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



de secretaris



de burgemeester