

Eindrapport

Bevindingen Drechtsteden

Bijlage 3 bij onderzoeksrapport
regionaal arrangement Dordrecht

**Frederik van Dalfsen
Laurens Vellekoop
Anne van Heerwaarden
Prof. dr. Theo Camps**

6 februari 2018

Berenschot

Bevindingen Drechtsteden

Bijlage 3 bij onderzoeksrapport
regionaal arrangement Dordrecht

Inhoud

Leeswijzer in deze bijlage treft u al onze bevindingen t.a.v. de Drechtsteden-samenwerking langs de lijnen van ons analysekader.

1. Drechtsteden	5
1.1 Ontstaansgeschiedenis	6
2. Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden	9
2.1 Taken en bevoegdheden	10
2.2 Vormgeving samenwerking	10
2.3 Bevindingen GR-D algemeen	12
2.4 De Drechtsteden-samenwerking financieel	20
2.5 Bevindingen GR-D per domein (sociaal, ruimtelijk/economisch en bedrijfsvoering)	25



Drechtsteden

Hoofdstuk 1

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving van het schaalniveau Drechtsteden. We gaan achtereenvolgens in op de ontstaansgeschiedenis, de vormgeving van de samenwerking op Drechtstedenschaal en onze bevindingen. Deze bevindingen vallen uiteen in algemene bevindingen ten aanzien van de samenwerking en bevindingen ten aanzien van de samenwerking binnen de domeinen sociaal, ruimtelijk economisch en bedrijfsvoering.

1.1 Ontstaansgeschiedenis

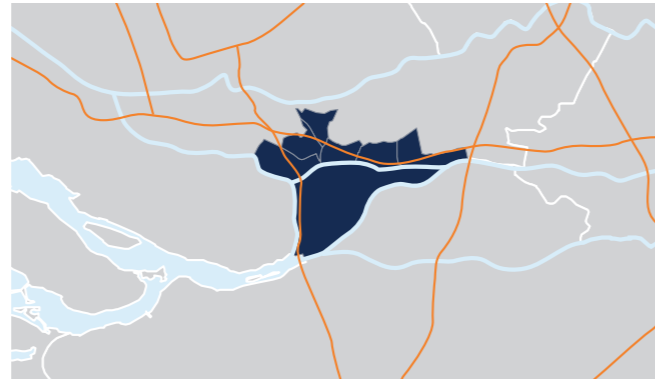
De samenwerking op het niveau van de Drechtsteden kent een lange historie. In de tweede helft van de 20e eeuw wordt de samenwerking steeds verder geformaliseerd. Dit begint met een overlegorgaan Drechtsteden in 1969. Dit is een gemeenschappelijke regeling met als doel om de belangen der deelnemers en de coördinatie van de voorbereiding van besluiten van de gemeentebesturen, voor zover deze van betekenis zijn voor een evenwichtige ontwikkeling van het gezamenlijk gebied van de Drechtsteden, te bevorderen. In 1977 trad een tweede gemeenschappelijke regeling in werking: het Streeklichaam Drechtsteden voor de Ruimtelijk Ordening. Omdat dit Streeklichaam deels dezelfde taak had als het overlegorgaan Drechtsteden werd in 1984 besloten tot integratie van beide samenwerkingsverbanden in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Drechtsteden. Een samenwerking die zich richtte op Ruimtelijk-Economische ontwikkeling van het gebied. Het project Drechtoevers dat in 1989 is gestart leidde tot versterking van de verbinding tussen de Drechtsteden onderling en Rotterdam.

In 1993 werd de samenwerking als gebiedscommissie voortgezet binnen samenwerking Zuid-Holland Zuid. De toenmalige gedachte was dat Zuid-Holland Zuid het dominante regioniveau zou worden. Halverwege de jaren negentig ontstond binnen de Drechtsteden echter weer de behoefte om primair op Drechtstedenschaal te werken aan ontwikkeling van de regio. Daarom werd in 1995 gestart met 'Project Drechtsteden' van waaruit in vorm van projecten werd gewerkt aan ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Drechtsteden. Vanuit deze gedachte werden in het begin van deze eeuw in samenwerking met de provincie, onder de noemer 'Manden maken' een groot aantal investeringsprojecten opgezet binnen het ruimtelijk domein met aansprekende resultaten als de waterbus, de fast ferry richting Rotterdam, diverse woningbouwprojecten en ontwikkeling van het Energiehuis in Dordrecht. Ondersteuning werd verzorgd door het Bureau Drechtsteden dat zich al vanaf 1998 bezig hield met ontwikkeling van de regio.

In 2006 wordt de samenwerking verder geformaliseerd in de vorm van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Deelnemers aan de regeling waren Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Hendrik-Ido Ambacht, Zwijndrecht, Alblasserdam en sinds 1 januari 2018 Hardinxveld-Giessendam. Door betrokkenen bij de opbouw van de GR-D (periode 2005 – 2007) worden verschillende doelen genoemd voor oprichting van de GR-D:

- Tegenwicht regio Rotterdam-Rijnmond c.q. als 'mini-provincie' tegen ideevorming grotere regio.
- Behoud van autonomie van de afzonderlijke gemeenten.
- Netwerkorganisatie (flexibele samenwerking als waren we een organisatie).

- Efficiency en snelheid besluitvorming door Drechtstedelijke saamhorigheid.
- Alternatief of juist geleidelijke opmaat voor Drechtstad of centrumgemeente Dordt.



Het motto bij oprichting van de samenwerking was: "Beter, sneller en goedkoper voor de inwoners van de Drechtsteden". Dit motto kreeg in de jaren daaropvolgend verder vorm doordat verschillende uitvoeringstaken door gemeenten ondergebracht zijn bij de samenwerking. Dit resulteerde onder andere in een gezamenlijk belastingheffing en een Servicecentrum Drechtsteden waarin taken op het gebied van bedrijfsvoering worden uitgevoerd. Ook het Bureau Drechtsteden werd onderdeel van de samenwerking. Gevolg hiervan is dat de samenwerking inmiddels verantwoordelijk is voor de uitvoering van een groot deel van de gemeentelijke taken voor de inliggende gemeenten.





Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden

Hoofdstuk 2

Op het schaalniveau Drechtsteden is de
Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GR-D)
het dominante samenwerkingsverband.

2.1 Taken en bevoegdheden

Volgens de huidige gemeenschappelijke regeling is het doel van de GR-D draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van het gebied. Daartoe heeft de GR-D verschillende bevoegdheden en worden uiteenlopende taken uitgevoerd. Deze zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Om draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van het gebied behartigt de GR-D, met inachtneming van de autonomie van de deelnemende gemeenten, de gemeenschappelijke regionale belangen op de volgende terreinen:

- Economie, arbeidsmarktbeleid en bereikbaarheid (economie, grondzaken, bereikbaarheid, recreatie en toerisme)
- Fysiek (volkshuisvesting, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beheer, duurzaamheid, milieu, water, publieke infrastructuur, externe -, water- en verkeersveiligheid)
- Sociaal (sociale zekerheid en - ontwikkeling, sociale werkvoorziening, kennisinfrastructuur, sport en cultuur)

De Drechtsteden heeft tot taak om op deze terreinen te komen tot regionale visies en uitvoeringsprogramma's. De Drechtstraad is volgens de regeling verantwoordelijk voor het vaststellen van deze visies en uitvoeringsprogramma's en voor het vaststellen van een regionaal Meerjaren Programma (RMJP). Het RMJP is opgebouwd uit het Contouren Raadsprogramma Drechtstraad 2014 - 2018 en het daarop gebaseerd uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma ligt de richting en inzet van het Drechtstedenbestuur vast.

Naast het komen tot regionale visies en uitvoeringsprogramma's gericht op ontwikkeling van het gebied is de GR-D tevens verantwoordelijk voor uitvoering van een groot gedeelte van de gemeentelijke taken binnen het sociaal domein (tevens kaderstelling), op het gebied van bedrijfsvoering en de gemeentelijke belastingheffing.

De taken binnen het ruimtelijk economisch en sociaal domein zijn door de deelnemende gemeenten veelal overgedragen (via delegatie) aan de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat je hier als gemeente niet meer zelf over gaat maar dat de GR-D hiervoor verantwoordelijk is.

2.2 Vormgeving samenwerking

De GR-D is een openbaar lichaam ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat GR-D een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter heeft. De GR-D heeft echter een bijzondere opzet. Een regulier openbaar lichaam wordt namelijk gekenmerkt

Delegatie en mandaat

Delegatie en mandaat zijn twee manieren waarop de bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander kan worden toegedeeld.

Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Delegatie heeft tot gevolg dat de gedelegeerde de bevoegdheid in eigen naam gaat uitoefenen. De bevoegdheidsoverdracht gaat zo ver dat het oorspronkelijk bevoegde orgaan zijn bevoegdheid verliest. Wel kan het oorspronkelijk bevoegd orgaan beleidsregels geven over de uitvoering van de bevoegdheid, inlichtingen eisen over de uitvoering van de bevoegdheid en te allen tijde het delegatiebesluit intrekken.

Onder **mandaat** wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (**opdragen**). Anders dan bij delegatie blijft de bevoegdheid dus bij de mandaatverlener. De mandaatverlener blijft verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. Het besluit geldt als een besluit van het bestuursorgaan zelf. Het blijft voor de mandaatverlener altijd mogelijk om de bevoegdheid zelf uit te oefenen. Verder kan het mandaat te allen tijde worden ingetrokken en kan de mandaatverlener per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid.

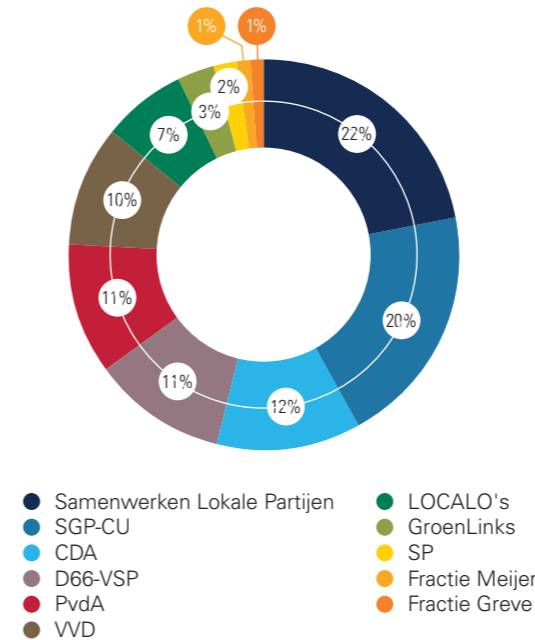
Door de Drechtstedengemeenten zijn zowel bevoegdheden gedelegeerd als gemandateerd. Wanneer door ons gesproken wordt van de overdracht of delegatie van bevoegdheden dan is de GR-D bevoegd onder eigen verantwoordelijkheid de bevoegdheid uit te oefenen. Wanneer door ons gesproken wordt over mandaat of het opdragen van taken/bevoegdheden dan wordt deze taak door de GR-D uitgeoefend namens de individuele gemeenten.

door de monistische bestuursstructuur waarbij het dagelijks bestuur onderdeel uitmaakt van, en gekozen wordt door, het algemeen bestuur. Binnen de GR-D is dit niet het geval. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door collegeleden uit de deelnemende gemeenten terwijl het algemeen bestuur wordt gevormd door raadsleden uit de deelnemende gemeenten.

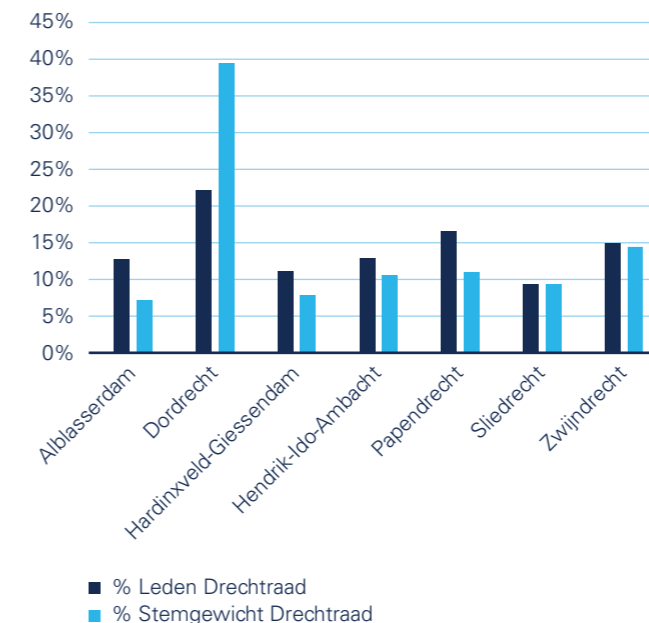
Drechtstraad, DSB, PFO's en ONS-D

Binnen het algemeen bestuur zijn alle fracties uit de zeven afzonderlijke gemeenteraden vertegenwoordigd. Dit betekent dat de Drechtstraad momenteel 54 leden kent. Elk Drechtstraadslid heeft zijn eigen stemgewicht waarbij het gewicht afhankelijk is van het aantal stemmen dat zijn of haar partij

bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft behaald.¹⁾ Voorzitter van de Drechtstraad is de burgemeester van Dordrecht. Ook de overige leden van het Dagelijks Bestuur maken deel uit van het algemeen bestuur maar hebben geen stemrecht.



Figuur 1 Stemgewicht Drechtstraad per fractie (1-1-2018)



Figuur 2 Percentage leden en stembgewicht per gemeente

1) De Drechtstraadfractie 'Samenwerken Lokale Partijen' bestaat uit de volgende gemeentelijke fracties: Leefbaar Alblasserdam, Beter voor Dorcht, Ambachts Uv Belang, PRO Sliedrecht, Algemeen Belang Sliedrecht, Transparante Partij voor Algemeen Belang. De Drechtstraadfractie 'LOCALO's' bestaat uit: Gemeentebelangen Dordrecht, Gemeentebelangen Hendrik-Ido-Ambacht, Onafhankelijk Papendrecht, Papendrechts Algemeen Belang, Zwijndrechtse Plus Partij.

Het dagelijks bestuur van de GR-D bestaat uit negen collegeleden afkomstig uit de zeven Drechtstedengemeenten. Met uitzondering van Dordrecht (3) levert elke gemeente één lid van het dagelijks bestuur. Dordrecht levert twee leden en de voorzitter. De burgemeester van Dordrecht is voorzitter van het dagelijks bestuur. Binnen het DSB wordt gewerkt via het principe van 'One man, one vote'. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de Drechtstraad vastgestelde beleid en de bewaking van beleidsprocessen. Het DB wordt daarbij geadviseerd door de portefeuillehoudersoverleggen (PFO's) Bestuur, Middelven2), Sociaal en Economische en ruimtelijke strategie. Aan deze overleggen wordt deelgenomen door de portefeuillehouders van de zeven gemeenten.

Verder is er een Overleg Netwerksecretarissen Drechtsteden (ONS-D). Het ONS-D bestaat uit de Drechtstedensecretaris en de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Het Overleg Netwerksecretarissen Drechtsteden is volgens de regeling belast met ambtelijk toezicht op het functioneren van de organisatie van het openbaar lichaam Drechtsteden, ontwikkeling van het netwerk en advisering daarover aan het Drechtstedenbestuur en aan de bestuursorganen van de deelnemers, en afstemming tussen de verschillende rollen en organisaties.

Uitvoeringsorganisatie GR-D

De uitvoeringsorganisatie van de GR-D is verantwoordelijk voor de uitvoering van de overgedragen en opgedragen taken. Aan het hoofd van de uitvoeringsorganisatie staat de Drechtstedensecretaris/algemeen directeur. Deze uitvoeringsorganisatie bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Sociale Dienst Drechtsteden (SDD)**
De SDD is verantwoordelijk voor de uitvoering van taken binnen het sociaal domein. Dan gaat het onder andere om uitvoering van de Participatiewet, de Wmo (voor zover dit de maatwerkvoorzieningen betreft) en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
- **Servicecentrum Drechtsteden**
Het Servicecentrum Drechtsteden ondersteunt gemeenten en gemeentelijke instellingen in de Drechtsteden bij hun bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan ICT, financiën en inkoop, personeel en organisatie en juridische zaken. Zij maken beleid, adviseren onze klantorganisaties en voeren het uit. Het SCD voert ook diensten uit voor de Dienst Gezondheid en Jeugd en de Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid. De zeven Drechtstedengemeenten zijn eigenaar van het SCD, andere regelingen nemen middels een inkooprelatie diensten af van het SCD.

2) Het PFO middelen is verbreed naar het platform waar aansluitend eigenarenzaken worden besproken.

- Bureau Drechtsteden**
 Bureau Drechtsteden ondersteunt het ambtelijk en bestuurlijk netwerk en regisseert het regionale beleid. Daarnaast is ook de CIO office bij Bureau Drechtsteden gehuisvest. De CIO office houdt zich bezig met het maken van beleid, het stellen van kaders, het bepalen van de architectuur op technisch en informatiegebied binnen de Drechtsteden.³⁾
- Ingenieursbureau Drechtsteden (IBD) – Dordrecht en Zwijndrecht zijn eigenaar**
 Het IBD is in eigendom van Dordrecht en Zwijndrecht. Het IBD voert regie op uitvoeringsprojecten in de openbare ruimte. Het IBD is alleen van Zwijndrecht en Dordrecht, andere (regio)gemeenten of overige klanten nemen diensten af van het IBD vanuit een klantrol. IBD heeft een winst oogmerk.
- Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden (GBD)**
 De GBD is verantwoordelijk voor de heffing en invordering van belasting voor alle Drechtsteden met uitzondering van Alblasterdam en Hardinxveld Giessendam.⁴⁾
- Onderzoekcentrum Drechtsteden (OCD)**
 Het Onderzoekcentrum Drechtsteden (OCD) is kennispartner voor bestuur en beleid voor de Drechtsteden, maar ook voor andere gemeenten en organisaties. Het OCD ondersteunt bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid met onderzoek, advies en informatie.

Organisatieonderdeel	FTE ⁵⁾
Sociale Dienst Drechtsteden	359,0
Servicecentrum Drechtsteden	350,3
Bureau Drechtsteden	39,4
Ingenieursbureau Drechtsteden	39,0
Gemeentebelastingen Drechtsteden	56,3
Onderzoekcentrum Drechtsteden	11,0
Regiogriffie	2,9
Totaal	857,9

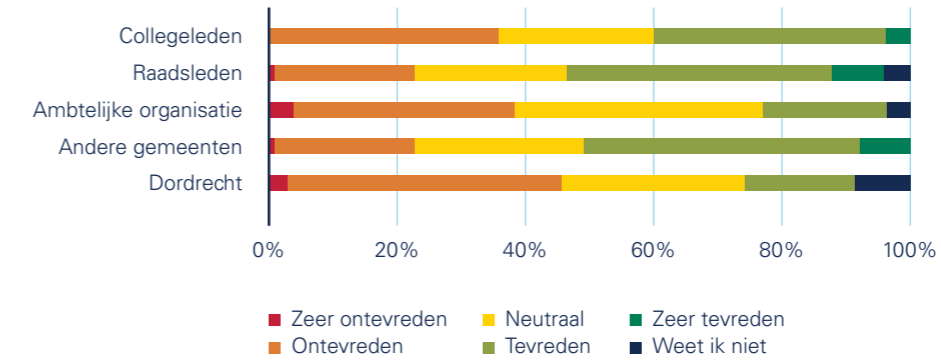
2.3 Bevindingen GR-D algemeen

In paragraaf 2.5 geven we per domein van samenwerking onze bevindingen weer. Onderstaand eerst enkele *algemene* bevindingen ten aanzien van de publieke waarde, structuur en legitimiteit.

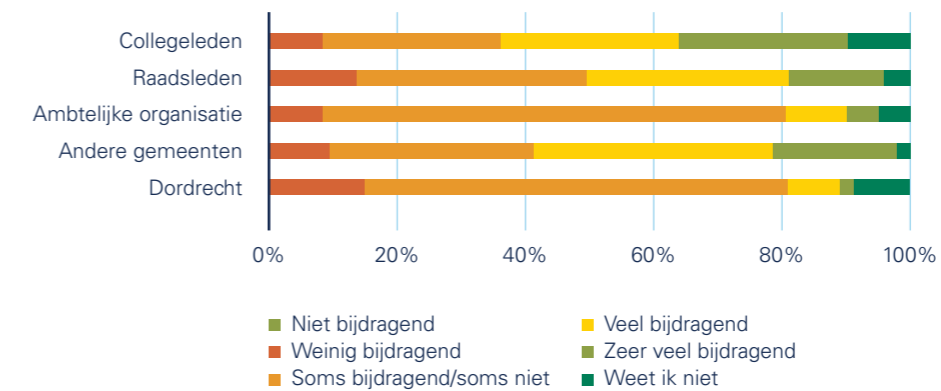
Bevindingen: Publieke waarde

- Trots op resultaten, steeds meer ontevredenheid over huidige functioneren, vooral binnen Dordrecht**
 Uit de gesprekken komt naar voren dat gemeenten trots zijn op wat ze met elkaar hebben bereikt op het gebied van samenwerking. Bij met name de respondenten uit Dordrecht wordt dit gevoel van trots inmiddels overstemd door ontevredenheid over de praktijk van de samenwerking.⁶⁾ 43%-46% van de respondenten uit Dordrecht is ontevreden tot zeer ontevreden over de GR-D. Bij de andere gemeenten is dit 22%-23%. Daarnaast geeft slechts 6%-9% van de Dordtse respondenten aan dat de GR-D veel tot zeer veel bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen, daar waar dit bij de andere Drechtstedengemeenten 36%-55% is. Ook waar het gaat over het functioneren van de GR-D als regeling geeft in Dordrecht 15%-18% aan dat deze goed tot zeer goed functioneert. Bij de andere gemeenten is dit percentage met 40%-44% vele malen hoger. Ook zijn raadsleden over het algemeen positiever in hun oordeel over de samenwerking dan de ambtelijke top van de gemeenten. De colleges zijn ook positiever over de samenwerking dan de ambtelijke top.

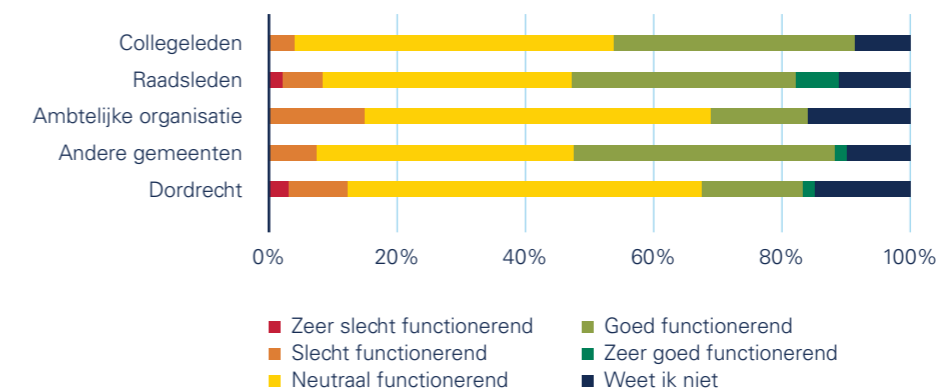
Wat verder opvalt is dat respondenten negatiever oordelen over de specifieke onderdelen van de samenwerking dan over de samenwerking in zijn geheel. Tijdens de gesprekken komt hierover terug dat respondenten overwegend positief zijn over het sociaal domein en de bedrijfsvoeringstaken en minder te spreken zijn over samenwerking binnen het ruimtelijk-economisch domein.



Figuur 3 Tevredenheid over functioneren van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden



Figuur 4 Bijdrage GR-D aan gemeentelijke doelstellingen



Figuur 5 Functioneren GR-D

3) CIO office is weliswaar ondergebracht bij Bureau Drechtsteden maar wordt niet aangestuurd door de GR-D management.
 4) Hardinxveld-Giessendam heeft besloten om financiële redenen afgezien van deelname aan het GBD vanaf het moment van toetreding. Hardinxveld-Giessendam sluit aan bij de vrijstelling die ook Alblasterdam heeft om tot 31 december 2020 niet deel te nemen aan de GBD.
 5) Op basis van begroting GR-D 2018.

6) Zie o.a. vraag 2, 5, 7 en 11 van de enquête.

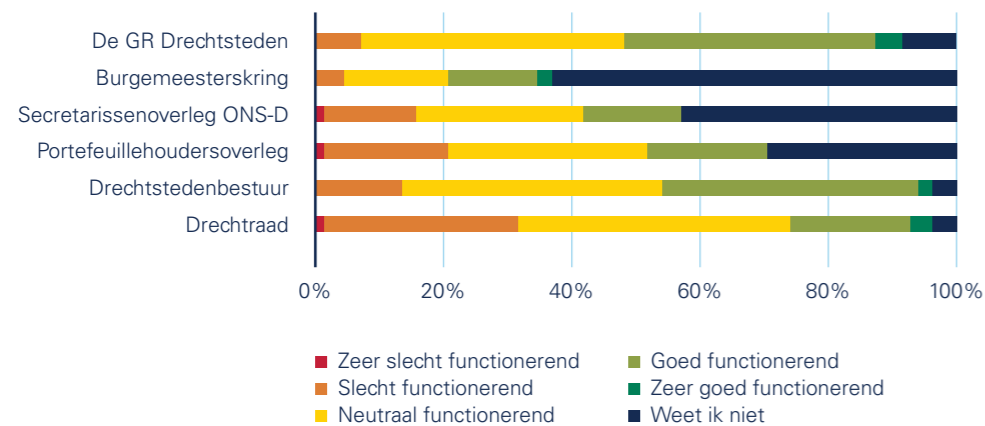
Bevindingen: Organisatie en structuur

• **DSB bestuur wordt gekenmerkt door beperkte realisatiekracht**

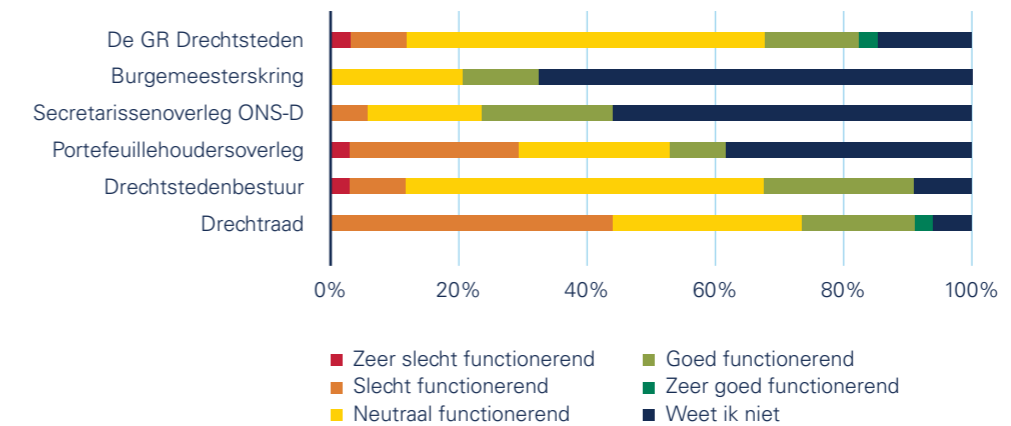
Het DSB wordt door respondenten van de enquête gezien als het primaire orgaan om de richting en ontwikkeling van de GR-D te sturen en handen en voeten te geven. De respondenten zijn relatief tevreden over het functioneren van het DSB binnen de GR-D. In de gesprekken komt enkele malen naar voren dat de leden van het DSB niet altijd het gewenste leiderschap tonen op belangrijke regionale opgaven om tot de gewenste resultaten te komen. Dit heeft er onder andere mee te maken dat DSB bestuurders moeten laveren tussen lokale en regionale belangen. Deze dubbele petten kunnen vertragend en verlamdend werken in de samenwerking. De bestuurlijke slagkracht van de GR-D is daarmee beperkt. Dit wordt ook zo gezien door de helft van de respondenten. De centrumrol die hierin van Dordrecht verwacht wordt door gemeenten wordt volgens betrokkenen vaak onvoldoende ingevuld. Deze rol wordt volgens hen niet echt gepakt maar ook onvoldoende gegund. Dit laatste is vooral de mening van Dordrecht, de andere gemeen-

ten vinden vooral dat Dordrecht deze rol onvoldoende pakt. De ruimte waarbinnen het DSB opereert is ook beperkt door de continue behoefte aan afstemming en een beperkte uitvoeringsagenda inclusief beperkt en allen procesmatig inzetbaar budget. Dat laatste speelt overigens alleen binnen het ruimtelijk-economisch domein.

Primaat richting en ontwikkeling GR-D (volgens respondenten enquête)	
1.	Drechtstedenbestuur
2.	Drechtraad
3.	Portefeuillehoudersoverleg
4.	Ambtelijke organisatie GR-D
5.	Individuele colleges
6.	Individuele raden
7.	Individuele ambtelijke organisaties
8.	Bedrijfsleven en maatschappelijke partners



Figuur 6 Functioneren onderdelen GR-D volgens andere gemeenten



Figuur 7 Functioneren onderdelen GR-D volgens Dordrecht

• **ONS-D is beperkt aangesloten op de samenwerking**
 ONS-D bevindt zich ergens tussen het DSB, de MT's, de organisatie van de GR-D en ambtelijke organisaties van de afzonderlijke gemeenten. De positie van het ONS-D is bewust veranderd ten opzichte van de beginperiode toen het ONS-D een toezichhoudende rol had op de kwaliteit van de samenwerking. Het ONS-D is in het huidige construct minder formeel geïntegreerd en opereert meer als een netwerk.

Voor veel van de betrokkenen is het profiel van het ONS-D niet helder. Een relatief groot deel van de respondenten heeft geen beeld bij het functioneren van ONS-D.⁷⁾ Mede daardoor slaagt het ONS-D er naar eigen zeggen beperkt in om in positie te komen en invloed uit te oefenen. Dit terwijl er vanuit het ONS-D wel behoefte bestaat aan sturing en invloed op de bedrijfsvoeringstaken. Verder zou het ONS-D ook een belangrijke rol kunnen vervullen tussen de verschillende ambtelijke organisatie en de GR-D maar slaagt het er niet altijd in. Mede daardoor is het vaak ingewikkeld als Drechtsteden-gemeenten capaciteit te organiseren voor de uitvoering/uitwerking van de regionale plannen.

• **Organisatie wordt door de gemeenten niet als eigen ervaren**
 In verschillende gesprekken met ambtenaren wordt aangegeven dat in de loop der jaren het wij-zij gevoel ten

opzichte van de ambtelijke organisatie van de GR-D is gegroeid. Dit terwijl de medewerkers grotendeels afkomstig zijn uit de deelnemende gemeenten en de gemeenten zelf eigenaar zijn van de samenwerking. Als reden hiervoor wordt genoemd dat de eigenaarsrol binnen de samenwerking onvoldoende is belegd en geborgd. Daardoor is een organisatie op zich ontstaan die op onderdelen de verbinding met de individuele gemeenten mist. Ook is een gevolg dat inhoudelijke ontwikkelingen soms vanuit de regio getrokken worden, ook als hier vanuit de deelnemende gemeenten geen scherpe opdracht voor of behoefte aan is geformuleerd. Hier past de nuancerende opmerking dat dit vaker het geval is bij ambtelijke samenwerkingsverbanden.

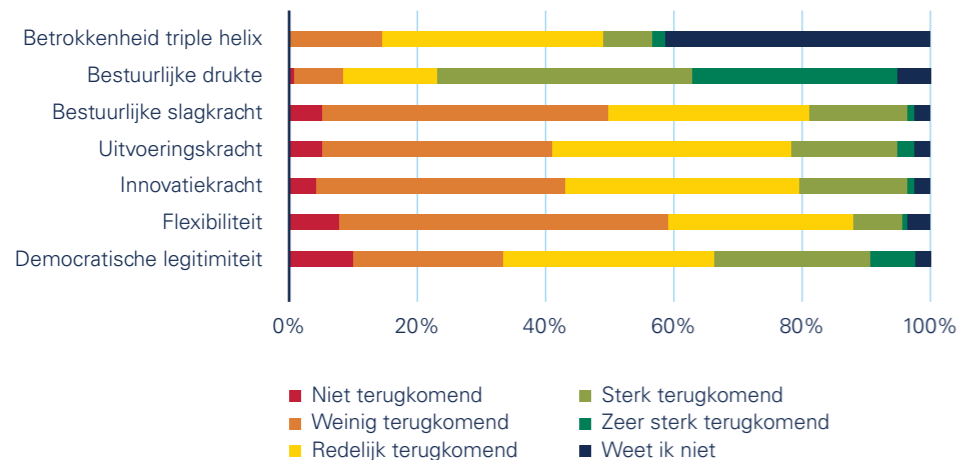
• **Randvoorwaarden succesvolle samenwerking beperkt aanwezig; wel bestuurlijke drukte**
 Een veelgehoord gevolg van de sterk opgetuigde samenwerking binnen de Drechtsteden is bestuurlijke drukte binnen het construct, zo bleek in onze gespreksronde. In de enquête geeft 72% van de respondenten aan dat de Drechtstedensamenwerking een sterke tot zeer sterke mate van bestuurlijke drukte met zich mee brengt.⁸⁾ Deze drukte wordt met name door bestuurders en ambtenaren ervaren. Raadsleden geven overwegend aan dat de Drechtstedensamenwerking niet zozeer tot meer politieke drukte heeft geleid. Sommige gemeenteraden zijn minder gaan vergaderen en daar zijn Drechtstraadvergaderingen voor in de plaats

7) Zie vraag 11 enquête.

8) Zie vraag 12 van de enquête.

gekomen. In andere gemeenten wordt de dubbeling niet als problematisch ervaren. In het ambtelijke en bestuurlijk circuit is de drukte gevoelsmatig wel toegenomen. Ten behoeve van zoveel mogelijk draagvlak moet veelvuldig en in verschillende gremia worden afgestemd en willen gemeenten graag op elk onderwerp en bij elke stap betrokken worden. Dat lijkt te leiden tot extra stroperigheid en (inefficiënte) belasting. Daarnaast komt het ook de uitvoeringskracht niet ten goede. De provincie Zuid-Holland heeft in haar tweede tussenrapportage 'Slimmer en sterker bestuur 2017' opgenomen dat de gemeentelijke samenwerking lijkt te zijn gestold in een bestuurlijke en ambtelijke procesgang. Hierdoor krijgen vernieuwing, creativiteit en versnelling niet de benodigde ruimte⁹⁾.

Op andere randvoorwaarden van succesvolle samenwerking komt de Drechtstedensamenwerking niet positief naar voren. Respondenten zijn kritisch op de bestuurlijke slagkracht, uitvoeringskracht, innovatiekracht en de flexibiliteit van de samenwerking. Minimaal 40% van de respondenten geeft aan dat deze randvoorwaarden weinig tot niet terugkomen in de samenwerking. Bij de randvoorwaarde flexibiliteit is dit zelfs 60%. De democratische legitimiteit is relatief gezien het sterkst aanwezig binnen de samenwerking.



Figuur 8 Randvoorwaarden succesvolle samenwerking

9) Provincie Zuid-Holland (2017). Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland. Tweede tussenrapportage.

Bevindingen: Legitimiteit

- **De Drechttraad heeft grote netwerkwaarde, zorgt voor betrokkenheid van raadsleden en binnen het sociaal domein voor formele legitimiteit van besluitvorming**
De Drechttraad zorgt voor een sterk regionaal politiek-bestuurlijk netwerk binnen de Drechtsteden. Het bevordert de verbondenheid tussen gemeenten en zorgt voor betrokkenheid van raadsleden bij regionale vraagstukken. Het betrekken van de raden bij de besluitvorming op regionaal niveau zorgt voor gedeeltelijke legitimiteit van besluitvorming. Dit geldt met name voor het sociaal domein en minder voor het ruimtelijk-economisch domein.

Raadsleden zijn vergeleken met de colleges van B&W en de MT-leden het meest tevreden over de GR-D. Daarnaast geeft meer dan de helft van de raadsleden aan een goede verbinding te ervaren met de GR-D.¹⁰⁾ Dat geldt zowel voor de Drechttraadsleden als voor de reguliere raadsleden.

- **Verhouding tussen Drechttraad en lokale raden is soms moeizaam**
Discussies die op het niveau van de Drechtsteden zijn gevoerd, worden overgedaan in lokale raden. Dan gaat het vooral om strategische besluiten binnen het ruimtelijk economische domein. Besluiten worden niet zondermeer geaccepteerd en de reikwijdte van het mandaat van de Drechttraad wordt zo nu en dan ter discussie gesteld. Is sprake van delegatie (overdracht) van bevoegdheden of mandaat (het opdragen van taken)? De tekst van de regeling laat ruimte voor deze discussie.

Daarnaast is voor raadsleden en bestuurders soms onduidelijk hoe ver de bevoegdheid van de Drechttraad nu precies reikt. Zo wordt in de gemeenschappelijke regeling aangegeven dat de Drechttraad bevoegd is visies en uitvoeringsprogramma's vast te stellen ten aanzien van uiteenlopende onderwerpen binnen het ruimtelijk economisch domein. Maar wat is nu een visie? En hoe ver gaat een uitvoeringsprogramma?

Dit heeft er onder andere mee te maken dat een substantieel deel van de raadsleden beperkt op de hoogte is van de taken die door de samenwerking worden uitgevoerd. 42% van de raadsleden is hiervan in geen enkele tot beperkte mate op de hoogte. Daarnaast geven raadsleden aan minder kennis te hebben over de formele en infor-

mele zeggenschap van de gemeenteraad en het college op deze samenwerkingsverbanden. Een kwart van de raadsleden heeft slechts in beperkte mate kennis over de formele en informele zeggenschap op de GR-D.

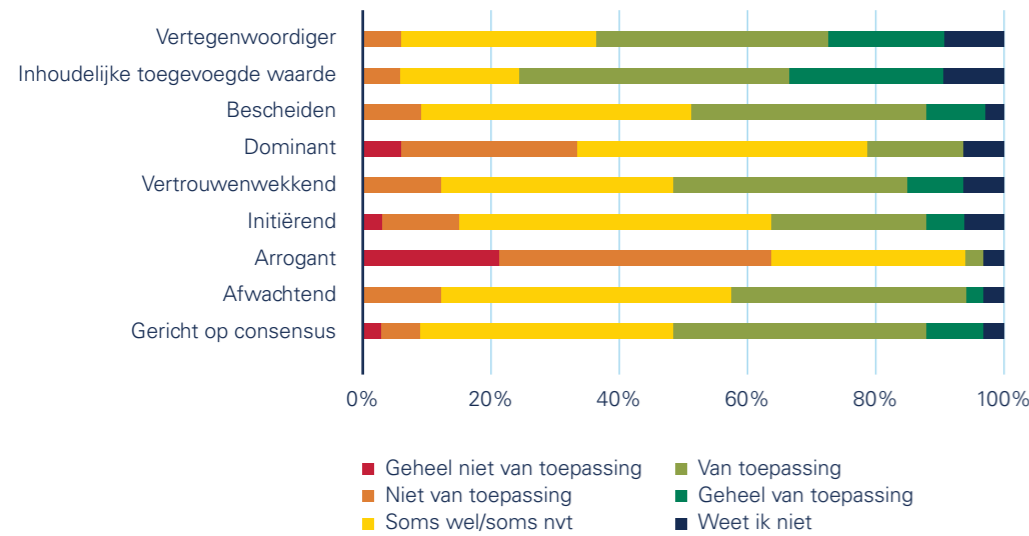
Daarnaast zorgt regionale fractievorming ervoor dat besluitvorming binnen de Drechttraad soms onvoorspelbaar is en haaks kan staan op lokale besluitvorming. Niet alleen de collegeleden in het DSB hebben een dubbele pet op. Dit geldt net zo goed voor de raadsleden in de Drechttraad. Met name voor collegeleden en MT-leden is dit een ingewikkeld gegeven. Zij beoordelen het functioneren van de Drechttraad dan ook minder positief dan de Drechttraad en andere raadsleden zelf¹¹⁾.

- **Verskillend beeld van de rol van Dordrecht in de samenwerking**
Het beeld dat Dordrecht heeft over haar eigen rol in de samenwerking strookt niet met het beeld dat de andere gemeenten hebben van Dordrecht, blijkt zowel uit de enquête als de gesprekken. De andere Drechtsteden zijn negatiever over de (centrum)rol van Dordrecht dan dat Dordrecht zelf is. De andere Drechtsteden typeren Dordrecht veel minder als vertrouwenwekkend dan dat Dordrecht zichzelf typeert. De respondenten van de andere Drechtstedengemeenten geven aan dat zij de typering vertrouwenwekkend in 6% van de gevallen wel van toepassing vinden. Dordrecht typeert dit voor zichzelf als 36%-45%. Dordrecht vindt zichzelf minder arrogant dan dat de andere gemeenten Dordrecht typeren. Dordtse respondenten typeren zichzelf voor 3% als arrogant, waar dit bij de andere Drechtstedengemeenten 29%-36% is. Dordrecht vindt zichzelf bescheiden. 8% van de respondenten van de andere Drechtsteden is dit met Dordrecht eens. 54%-65% vindt dit niet tot geheel niet van toepassing. De andere Drechtstedengemeenten zijn tevens kritisch op de rol van Dordrecht als mediator, probleemoplosser en bestuurlijk smeermiddel¹²⁾.

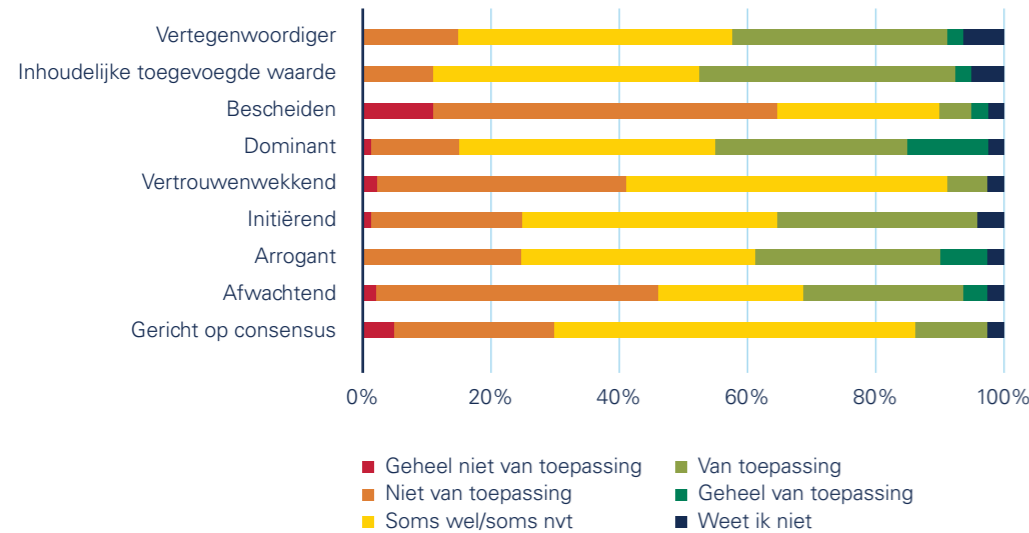
11) Van de collegeleden geeft 63% aan dat de Drechttraad slecht tot zeer slecht functioneert. Voor de ambtelijke organisatie is dit 42% en voor raadsleden is dit 23%. Bij Drechttraadsleden is dit percentage 19%, bij reguliere raadsleden 26%.

12) Zie ook vraag 17 van de enquête.

10) Zie vraag 2 en 9 van de enquête.



Figuur 9 Typering centrumrol door Dordrecht

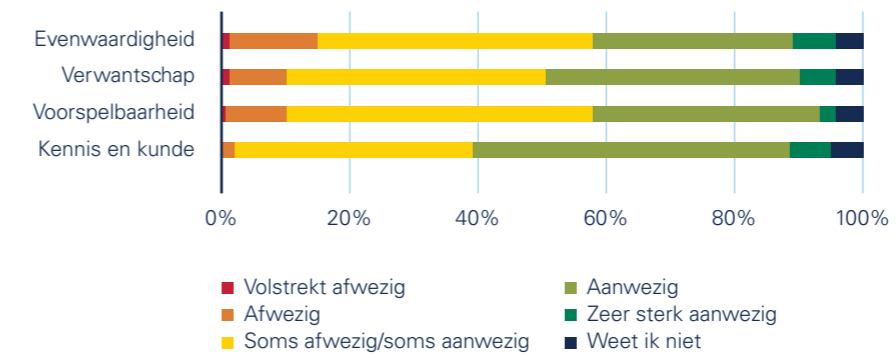


Figuur 10 Typering centrumrol door Drechtsteden

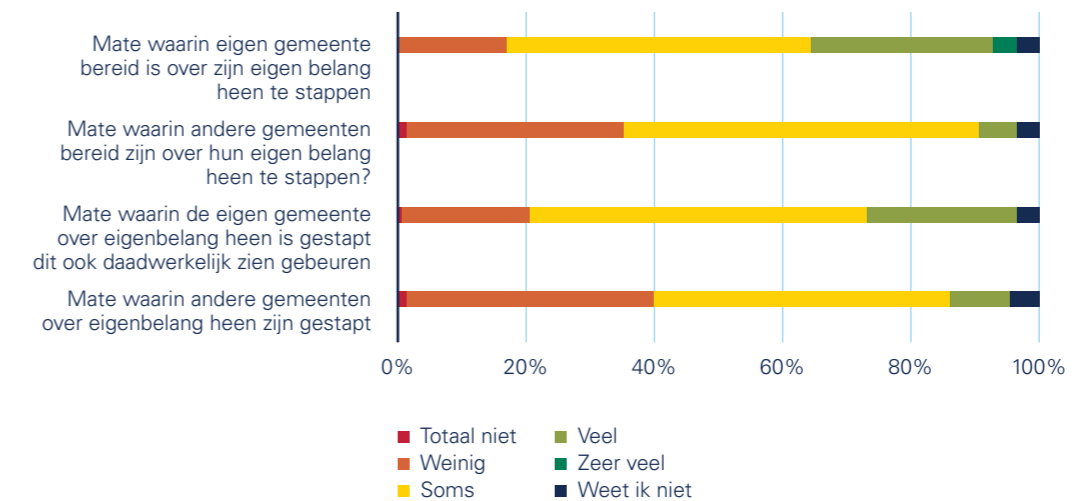
- **Gemeenten vertrouwen elkaar in beperkte mate; en oordelen tamelijk negatief over de ander waar het gaat om het opzij zetten van eigen belang**
 Het onderling vertrouwen tussen de Drechtstedengemeenten laat een wisselend beeld zien. Op vier indicatoren van vertrouwen (kennis en kunde, voorspelbaarheid, evenwaardigheid en verwantschap) die in de enquête gemeten zijn scoren de Drechtstedengemeenten gemiddeld gezien neutraal. Over de kennis en kunde van de andere gemeenten wordt (veruit) het positiefst geoordeeld. Uit de gesprekken komt naar voren dat het

ontbreken van vertrouwen zich uit in het niet geven van positie en ruimte aan elkaar en het overal bij betrokken willen worden.

Wat opvalt, zowel in de gesprekken als in de enquête, is dat de gemeenten over het algemeen positief zijn over de eigen bereidheid tot samenwerking en het opzij zetten van eigen belang. Daarentegen zijn de gemeenten vrij negatief over de mate waarin andere gemeenten hiertoe bereid zijn. Ook zijn de gemeenten meer te spreken over hun eigen samenwerkingsbereidheid dan die van de andere gemeenten.



Figuur 11 Vertrouwen in Drechtstedengemeenten



Figuur 12 Bereidheid aan de kant zetten gemeentelijk belang

2.4 De Drechtsteden-samenwerking financieel

De 7 deelnemende gemeenten financieren samen de GR-D. We baseren ons voor deze schets van bevindingen op de geactualiseerde begroting 2018 voor de GR-D en de CBS-cijfers over de begrotingsomvang van de inliggende gemeenten uit 2017 (2018 is via CBS nog niet beschikbaar). De GR Drechtwerk is in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

De totale begroting van de GR-Domvat in 2018 € 310.798.000,-. Daarvan wordt € 276.793.000,- door de zeven deelnemende gemeenten ingelegd vanuit hun lidmaatschap¹³). De missende circa € 35.000.000,- komt voort uit diverse bronnen waar de GR-D contractwerk verzorgd voor

anderen, waaronder de leden (bijv. IBD voor Zwijndrecht/Dordrecht, SCD voor DG&J en OZHZ en opdrachten van bijv. OCD). Dit maakt de feitelijke 'lasten' voor afnemende gemeenten als Zwijndrecht en Dordrecht hoger. Voor deze analyse richten wij ons op de bijdragen als deelnemende gemeenten, niet als opdrachtgever.

We lichten de financiën van de GR-D hieronder op hoofdlijnen toe voor zowel de inkomsten-kant (waar komt het geld vandaan?) als voor de uitgaven-kant (waar gaat het geld heen?).

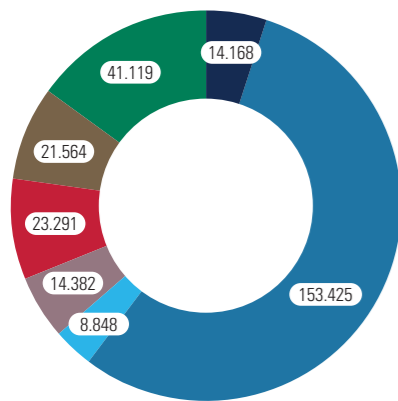
De gemeente Dordrecht draagt meer dan de helft van de totale GR-D begroting bij. De gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht samen dragen 70% van de GR-D begroting bij. Deze percentages zijn door de recente toetreding van Hardinxveld-Giessendam voor de overige zes gemeenten iets verlaagd t.o.v. vorige jaren. Dit terwijl Dordrecht 41% van de inwoners van de Drechtsteden heeft en Dordrecht en Zwijndrecht samen 56% van de inwoners. Voor Dordrecht geldt dat het percentage inleg substantieel hoger ligt dan het percentage inwoners in de totale Drechtsteden. Voor alle overige zes gemeenten geldt (incl. Zwijndrecht dus) dat het percentage bijdrage aan de GR-D-begroting lager ligt dan het percentage inwoners in de regio. We vergelijken dit omdat het inwonertal de meest basale volume-indicator is als referentiegetal voor intergemeentelijke samenwerkingen. Vanzelfsprekend ligt de begrotingsopbouw genuanceerder en zijn de verhoudingsgewijze inleggen van de verschillende gemeenten sterk afhankelijk van de opgavenprofielen van de gemeenten, omdat de afdrachten in sterke mate zijn gekoppeld aan de inkomsten die de gemeenten ontvangen (1), de omvang van populaties die gebruik maken van voorzieningen zoals uitkeringsgerechtigden of fte's in de organisatie (2) of daadwerkelijk gebruik van voorzieningen (3).

Voor de specifieke smaldelen SDD, SCD en 'overige bedrijfsonderdelen' (Bureau Drechtsteden, Regiogriffie, OCD en Gemeentebelastingen incl. Geo) gelden de volgende verdelingen van bijdrages van de 7 gemeenten. Daarbij valt op dat de SDD verdeling nagenoeg overeenkomt met de volledige GR-D-begroting, wat verklaarbaar is door het grote aandeel van de SDD in de GR-D (wordt bij de uitgaven verder geduid). Bij de andere kostenverdelingen valt op dat deze 'evenwichter' zijn, dat de bijdrage van Dordrecht in het geheel onder de 50% zakt en dat met name de bijdrage van bijv. Hendrik-Ido-Ambacht aan de entiteiten groter wordt. De percentages komen dicht bij het aandeel inwoners in de gehele regio te liggen (al wijken ze op punten nog steeds af).

Per bedrijfsonderdeel van de Drechtstedensamenwerking geldt dat de kostenverdeelsleutel anders is. Zo is er een generieke, inwonerstal-afhankelijke bijdrage (1), een verrekening naar fte's in de organisatie (bijv. voor SCD-taken), een verrekening op basis van inkomen uit het gemeentefonds (bijv. voor bepaalde SDD-taken, zoals W&I) of een verrekening achteraf op basis van daadwerkelijk gebruik (bijv. voor bepaalde SDD-taken, zoals WMO-taken (zowel nieuw als oud)).

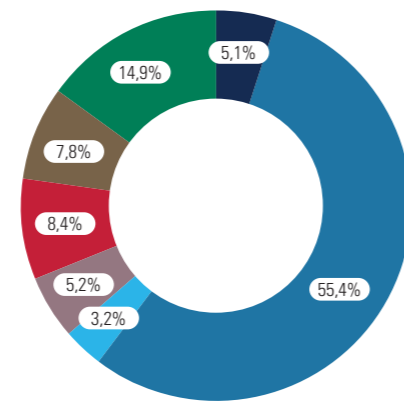
2.4.1 Inkomsten: bijdragen van de 7 leden.

De totale begroting van de GR-D is als volgt verdeeld over de 7 deelnemende gemeenten:



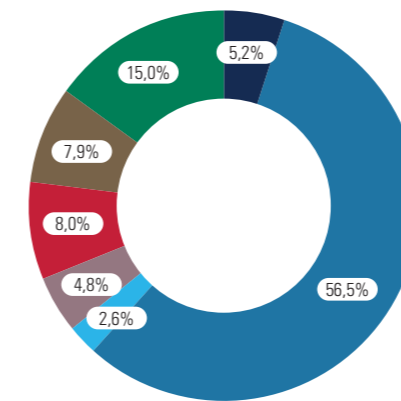
- Alblasserdam
- Dordrecht
- "Hardinxveld-Giessendam"
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Papendrecht
- Sliedrecht
- Zwijndrecht

Figuur 13 Bijdrage in euro's GR-D totaal



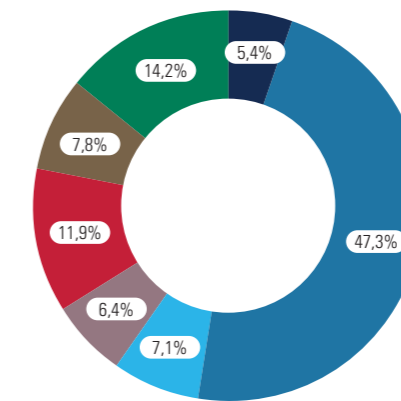
- Alblasserdam
- Dordrecht
- "Hardinxveld-Giessendam"
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Papendrecht
- Sliedrecht
- Zwijndrecht

Figuur 14 percentage bijdrage begroting



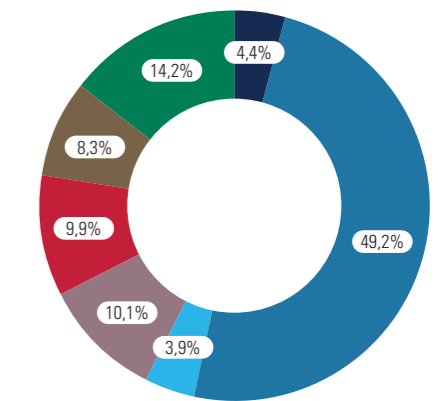
- Alblasserdam
- Dordrecht
- "Hardinxveld-Giessendam"
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Papendrecht
- Sliedrecht
- Zwijndrecht

Figuur 15 Percentage bijdrage SDD



- Alblasserdam
- Dordrecht
- "Hardinxveld-Giessendam"
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Papendrecht
- Sliedrecht
- Zwijndrecht

Figuur 16 Percentage bijdrage SCD



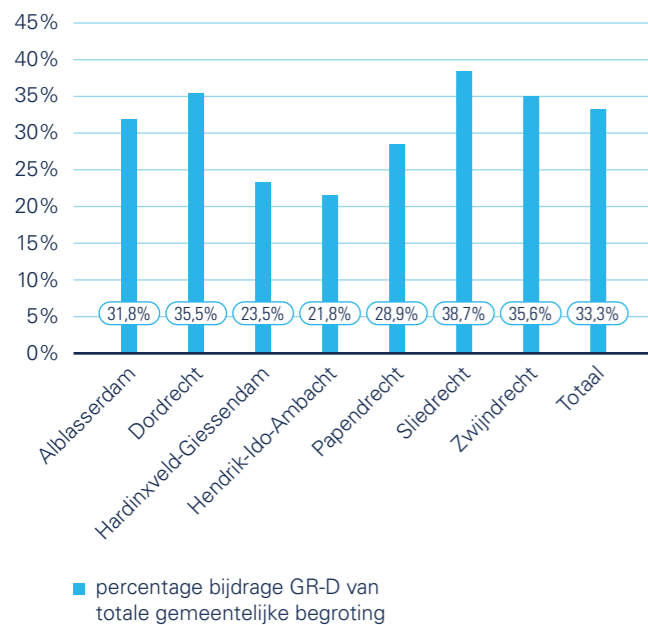
- Alblasserdam
- Dordrecht
- "Hardinxveld-Giessendam"
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Papendrecht
- Sliedrecht
- Zwijndrecht

Figuur 17 Percentage bijdrage overige onderdelen GR-D

Voor de bijdrage aan SCD geldt dat de feitelijke begroting van SCD ongeveer € 45.000.000,- bedraagt. De hier genoemde bedragen gaan uit van de basispakkettaken. We laten plustaken, DVO's van SCD met diverse gemeenten en klantinkomsten van SCD uit GR-D buiten beschouwing.

13) Op basis van primaire begroting 2018, i.v.m. deelname Hardinxveld Giessendam. Deze begroting is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet definitief vastgesteld.

Wanneer we de bijdrage aan de GR-D-begroting leggen langs de totale begrotingsomvang van de deelnemende gemeenten (in totaal in 2017 op basis van CBS-cijfers € 832.153.000,-), dan ontstaat een andere dwarsnede. Daaruit blijkt dat het beslag dat GR-D legt op de diverse gemeentebegrotingen substantieel uiteen loopt. Hendrik-Ido-Ambacht heeft met 21,8% relatief gezien de lichtste druk op haar begroting. Sliedrecht met 38,7% de zwaarste druk, voornamelijk veroorzaakt door de omvang van de SDD bijdrage als aandeel van de totale begroting. Vanzelfsprekend is dit afhankelijk van de problematiek in de gemeente. Ook Dordrecht geeft een substantieel deel van haar begroting uit aan de GR-D, net als Zwijndrecht. Samen met Sliedrecht maken zij de top 3.



Figuur 18 Percentage bijdrage GR-D van totale gemeentelijke begroting

Hiervoor geldt dat dit deels verklaard kan worden door hoe gemeenten in hun begrotingen hebben verwerkt hoe ze met de BUIG-tekort-vereffening omgaan. Dit is niet eenduidig verwerkt en soms in de exploitatie opgenomen, soms als risico of deels gedekt uit de reserve. Zeker in de kleinere gemeenten kan dit het percentage beïnvloeden (hoger of lager laten lijken). Desalniettemin geven deze percentages een redelijk beeld over de relatieve aandelen van de GR-D in de begrotingen van gemeenten.

2.4.2 Beelden over kosten-baten-verhoudingen

In het onderzoek zijn wij meerdere beelden tegengekomen over scheve kosten-baten-verhoudingen over met name het sociaal domein. Zo hebben een aantal kleinere gemeenten het beeld (dat overigens waarde vrij kan zijn) dat zij netto meer betalen dan ze aan resultaat ontvangen. Daarmee betalen zij naar hun beleving mee aan de problematiek van andere gemeenten. Hoewel er verschillende manieren zijn om hier aan te rekenen en het door de complexiteit van het totaal aan taken dat de GR-D uitvoert, onmogelijk is om harde uitspraken te doen over de precieze kosten-baten-verhoudingen per gemeente of voor het geheel, zijn er ons in gesprekken en verdiepende analyses geen opvallende, structurele disbalansen in kosten-baten opgevallen. We constateren wel een aantal opvallendheden:

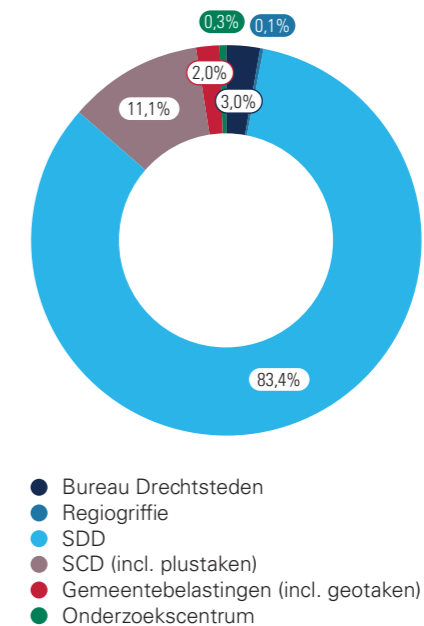
- In de laatste paar jaar treden er tekorten op op de BUIG-middelen binnen de SDD-begroting. Deze tekorten zijn voorafgegaan door jaren met overschotten. De tekorten worden langs een solidariteitsprincipe verdeeld over de 7 gemeenten. Dit is conform de door de gemeenten zelf overeengekomen afspraken in de bijdrage-verordening. De tekorten worden grotendeels veroorzaakt door een scheefgroei tussen de rijksvergoeding voor de gemeente Dordrecht en de omvang van de Dordtse doelgroep van BUIG-voorzieningen. De vergoeding is onvoldoende om de voorzieningen voor deze groep te dekken. Het klopt dat hier nu sprake is bekostiging van een deel van het BUIG-tekort van de gemeente Dordrecht door de overige Drechtsteden-gemeenten. Dit is mede een gevolg van de keuze om in tijden van overschotten de baten terug te laten vloeien naar de gemeenten (en ook eerlijk zijn verdeeld ongeacht van wie ze veroorzaakte). Daardoor is de financiële buffer van de SDD nihil en kan zij tekorten niet opvangen. Op het geheel van de SDD-begroting gaat het hier om kleine bedragen, voor (zeker de kleinere) gemeenten gaat het soms om substantiële bedragen. Complicerend is ook dat de verrekening van het tekort plaatsvindt via een egalisatie-principe waarbij verrekening gebaseerd wordt op de gemiddelde omvang van de BUIG-populatie per gemeente over de afgelopen vijf jaar.

- Op de WMO-voorzieningen vraagt SDD minder dan de door het Rijk aan de gemeente toegekende budgetten, waardoor dit geld vrijelijk door gemeenten anders besteed kan worden. Vanuit dezelfde logica als hierboven over de tekorten, zou dit moeten worden gezien als een positief voordeel. De onderbenutting WMO-voorzieningen staat ongeveer gelijk aan de overbenutting BUIG-budgetten.
- Op het vlak van het SCD constateren we dat het gezamenlijke takenpakket voor de SCD in de loop van de jaren is uitgekleeft omdat gemeenten het zelf voordeliger meenden te kunnen uitvoeren. Dit heeft de solidariteit en de voordelen voor bijv. de gemeente Dordrecht, die een fors takenpakket afneemt van SCD, beperkt.

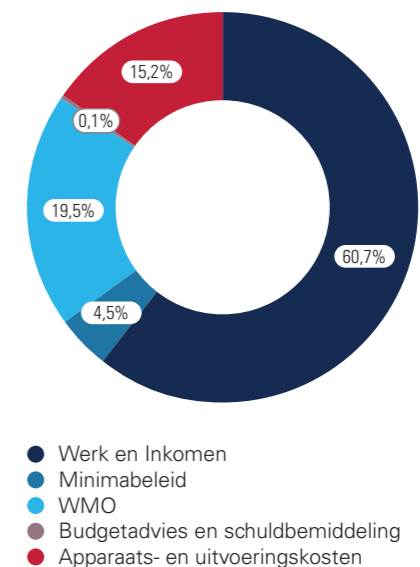
Overall is onze constatering dat in zulke brede samenwerkingen als de GR-D altijd op onderdelen tijdelijke disbalansen zullen zijn in het profiteren en bekostigen. Belangrijke vraag is of deze disbalansen structureel zijn en of ze ten opzichte van de gehele samenwerking zwaarwegend zijn. Voor de GR-D samenwerking constateren wij geen disbalansen die structureel en/of zwaarwegend zijn. We constateren ook dat, ondanks dat het cijfermatig inzicht aanwezig is, bestuurlijke en politieke beelden over deze aspecten sterk zijn en/of dat informatie de bestuurders/politici onvoldoende bereikt. Dit is in onze ogen een aandachtspunt, het schaadt de legitimiteit van de samenwerking als geheel.

2.4.3 De uitgave van het geld, hoe zet GR-D de budgetten in?

Kijkend naar waar het geld binnen GR-D naar toe vloeit (wederom de bijdragen van gemeenten als deelnemer – omdat bij contractgestuurd werk de verhouding kosten-baten niet vergeleken kan/hoeft te worden), geldt het volgende beeld:



Figuur 19 Percentage 'bedrijfsonderdeel' in totaal GR-D



Figuur 20 Percentage 'inhoudsdomen' in totaal SDD

SDD en SCD vormen samen 94,5% van de gehele GR-D begroting. De overige vier bedrijfsonderdelen maken tezamen ruim 5% van de kosten uit. Hier zit ook de procesmatige financiering van bijv. de Groeiagenda in (€ 1.075.000,-). De inhoudelijke financiële consequenties van de Groeiagenda maar ook bijv. de woonvisie en de energiestrategie zijn hier niet opgenomen. De ruim 5% van de deelnemerskosten van de GR-D (nogmaals, het contractwerk buiten beschouwing latend) die niet in SCD of SDD vallen, vormen samen € 15.045.000,-.

Gegeven de omvang van het aandeel SDD in het totaal, is het relevant nog nader in te zoomen op waar het SDD-geld naar toe vloeit. Het grootste deel gaat naar Werk en Inkomen (€ 140.154.000,-, waarbinnen de BUIG-middelen (€91.515.000,-) + de tekorten hierop (€7.351.000,- voor 2018)). Deze financieringsstroom is grotendeels gekoppeld aan de uitkeringen van het gemeentefonds en wordt achteraf verrekend op basis van werkelijk gebruik. Tekorten (en overschotten) worden verrekend langs de genoemde egalisatie-methodiek op basis van de 5-jarige gemiddelde populaties in de individuele gemeenten. Ook WMO en de apparaatskosten voor de SDD vormen een serieus aandeel van de begroting van SDD. De WMO-kosten worden verrekend op werkelijk verbruik (WMO-nieuw langs ramingen vooraf o.b.v. mei-circulaires en achteraf verrekenen, WMO-oud langs werkelijk verbruik van vorig jaar, bevoorschotting en verrekening achteraf).



2.5 Bevindingen GR-D per domein (sociaal, ruimtelijk/economisch en bedrijfsvoering)

De GR-D is gericht op het genereren van publieke waarde op drie terreinen:

1. Sociaal domein
2. Ruimtelijk-economisch domein
3. Bedrijfsvoering

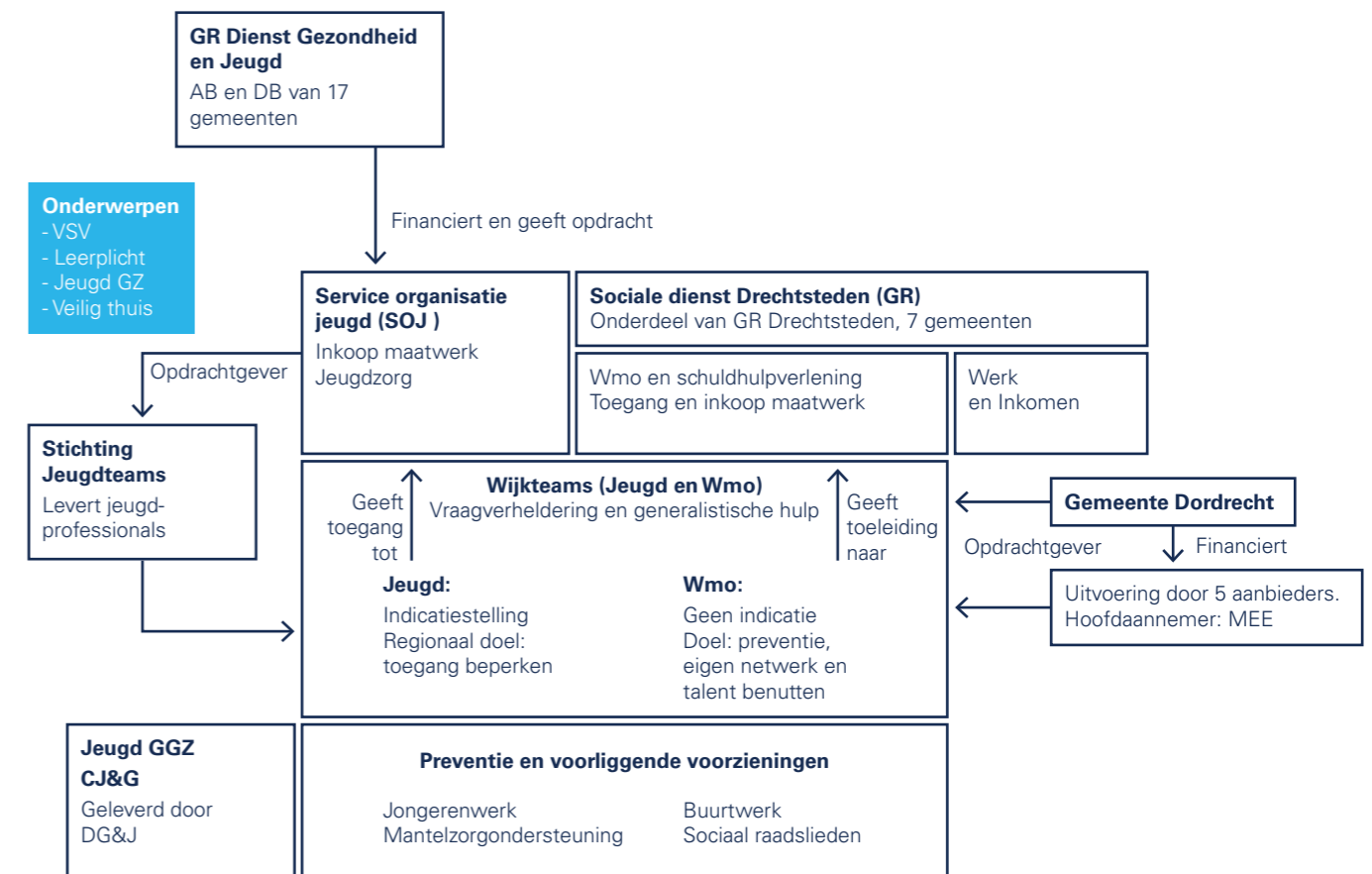
Onderstaand beschrijven we na een korte algemene inleiding per terrein onze bevindingen langs de bekende lijnen van publieke waarde, organisatie en sturing en legitimiteit. We sluiten af met een samenvatting van onze bevindingen voor het geheel van de samenwerking.

2.5.1 Sociaal Domein

Taken binnen het sociaal domein worden deels lokaal, deels op schaal van de Drechtsteden en deel op de schaal van ZHZ uitgevoerd. Onderstaand afbeelding toont de manier waarop het sociaal domein binnen de GR-D en in relatie met ZHZ en de lokale aanpak is georganiseerd. De inkoop van Jeugd-zorg vindt plaats op het niveau van Zuid-Holland Zuid. De uitvoering vindt lokaal plaats door Jeugd- en Wmo-professionals die deel uitmaken van wijkteams. Zij staan dichtbij de inwoners en verwijzen door naar algemene voorzieningen of maatwerk. Op het niveau van de Drechtsteden worden de volgende taken, wetten en bevoegdheden uitgeoefend:

- Wet maatschappelijke ondersteuning voor wat betreft maatwerkvoorzieningen;
- Participatiewet;
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemer;
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen;
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (gedeeltelijk);
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
- Uitvoering van de Wsw

De taken en bevoegdheden zijn in grote mate gedelegeerd (overgedragen) aan de GR-D. Zoals eerdere beschreven betekent dat de GR-D deze werkzaamheden in eigen naam uitvoert. Daarnaast betekent dit dat gemeenten niet meer gerechtigd zijn deze bevoegdheden zelf uit te oefenen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de bevoegdheid tot het vaststellen van een verordening en op het gebied van de Wmo (maatwerkdeel). Deze bevoegdheid ligt niet meer bij de individuele raden maar bij de Drechtraad. Wel hebben individuele gemeenten de mogelijkheid via een zienswijze te reageren voordat beleid wordt vastgesteld.



Figuur 21 Sociaal domein Drechtsteden

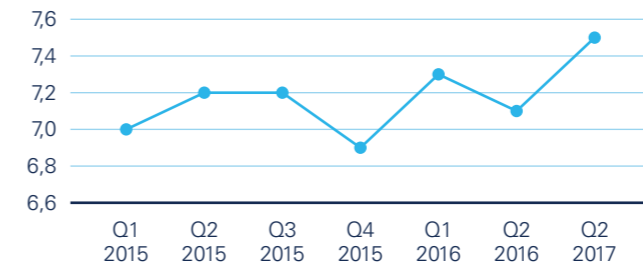
Bevindingen: Publieke waarde

- **Binnen het sociaal domein worden goede resultaten geboekt**

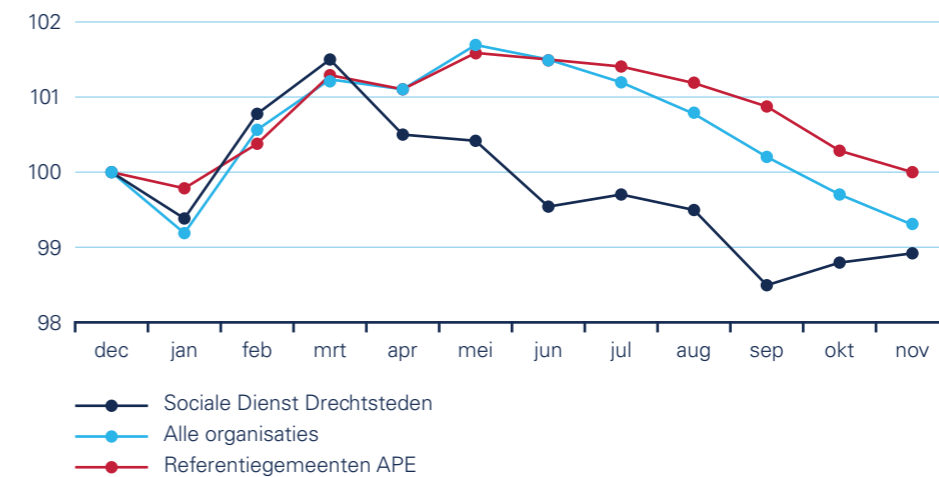
- In termen van effectiviteit en efficiëntie behaalt de SDD overwegend goede resultaten op de verschillende domeinen van het sociaal domein. De efficiëntie van het sociaal beleid binnen de Drechtsteden is vergroot door harmonisatie van beleid. Daarnaast wordt de kwaliteit van dienstverlening door cliënten hoog beoordeeld¹⁴⁾. Het aantal bijstandsgerechtigden neemt tevens, tegen de landelijke trend in, af in de Drechtsteden¹⁵⁾. Tegelijkertijd maakt de regio echter relatief hoge kosten voor deze resultaten (het tekort (gat tussen daadwerkelijke uitgaven en inkomsten vanuit Rijk) op W&I is groter dan gemiddeld in NL). SDD zoekt op dit moment uit wat hier oorzaken voor zijn, maar gedacht kan worden aan mogelijk hogere kosten voor de inzet van re-integratiemiddelen. Door op Drechtstedenschaal het sociaal domein te organiseren is in de afgelopen jaren veel financieel voordeel behaald. De SDD heeft haar bedrijfsvoering over het algemeen goed op orde en blijft veelal binnen de financiële kaders gegeven de tekorten in het sociaal domein.¹⁶⁾
- Er is sprake van groeiende waardering van de deelnemende gemeenten voor de SDD.¹⁷⁾ Het collectief van de Drechtstedengemeenten is positief over het functioneren van de Sociale Dienst Drechtsteden. Ruim driekwart van de respondenten uit de enquête geeft aan dat de SDD veel tot zeer veel bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen en 53%-71% geeft aan dat de SDD goed tot zeer goed functioneert.¹⁸⁾ Dit geldt zowel voor Dordrecht als voor de andere Drechtstedengemeenten. Daarnaast wordt meegegeven dat ook voor zorgpartners de subregionale schaal van de Drechtsteden als prettig wordt ervaren¹⁹⁾. Ook onder inwoners van de Drechtstedengemeenten die gebruik maken van een maatwerkvoorziening Wmo heerst er in zijn algemeenheid veel tevredenheid over de SDD. Cliënten zijn tevreden over het contact met de SDD, de kwaliteit en het resultaat van de ondersteuning. 75-80% van de respondenten van het cliëntervaringsonderzoek vindt dat de ondersteuning zorgt voor een betere kwaliteit van leven. Alle Wmo-voorzieningen worden beoordeeld met een (ruime) voldoende.²⁰⁾

- **Ruimte voor doorontwikkeling binnen het sociaal domein**

- Voor de SDD liggen er ook ontwikkelmogelijkheden. De bekendheid van de sociale voorzieningen die de SDD aanbiedt is over het algemeen laag en kan worden versterkt.²¹⁾ Daarnaast hebben met name de kleinere Drechtstedengemeenten meer behoefte aan ruimte voor lokaal maatwerk.²²⁾ Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan weinig tot zeer weinig ruimte te ervaren voor maatwerk binnen de Drechtstedensamenwerking.
- Ook met het oog op de transformatie is er in de doorontwikkeling van onder andere de sociale wijkteams en een integrale aanpak nog winst te behalen.²³⁾ De participatiewet lijkt enigszins geïsoleerd van Wmo en Jeugdzorg te worden vormgegeven.²⁴⁾ Uit de gesprekken komt naar voren dat afschaling van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen op dit moment nog maar beperkt plaats vindt. Er is geen collectief basisniveau vastgesteld waarop de algemene voorzieningen zich per gemeente moeten bevinden. Het zwaartepunt van de beschikbare middelen ligt op de maatwerkvoorzieningen en gespecialiseerde zorgvormen en niet op preventie en algemene voorzieningen. Op dit aspect is meer voordeel te behalen in termen van financiën en transformatie. Deze beelden worden ondersteund door de bevindingen van Asante (2017) in haar recente evaluatierapport naar de transitie en transformatie in het sociaal domein.²⁵⁾



Figuur 22 Rapportcijfer SDD



Figuur 23 Volume BUIG index t.o.v. december 2016

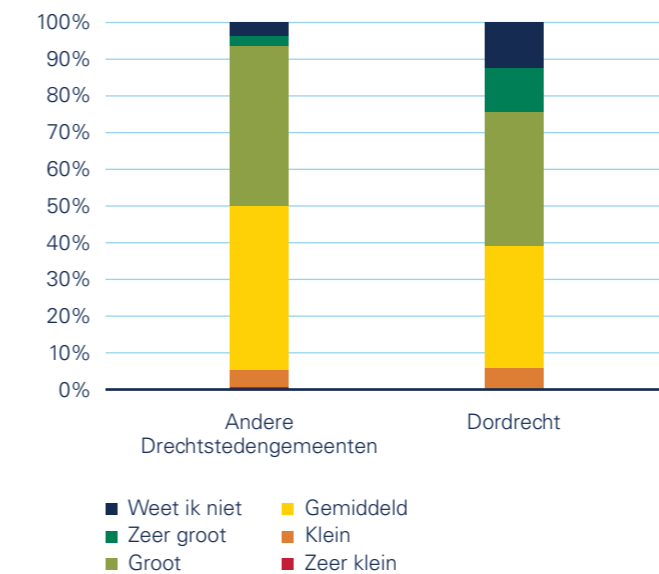
14) Onderzoekscentrum Drechtsteden (2017) Monitor 3D Drechtsteden 2017
 15) Zie grafiek: Volume BUIG.
 16) Jaarstukken GR-D 2016
 17) Verwijzing naar grafiek 'rapportcijfer SDD'. Gegevens afkomstig van Bestuursrapportages GRD 2016 en 2017
 18) Zie vraag 7 en 11 van de enquête.
 19) Onderzoekscentrum Drechtsteden (2017) Monitor 3D Drechtsteden 2017
 20) Onderzoekscentrum Drechtsteden (2017) Monitor 3D Drechtsteden 2017

21) Onderzoekscentrum Drechtsteden (2017) Monitor 3D Drechtsteden 2017
 22) Dit betreft de Drechtstedensamenwerking als geheel, waaronder het sociaal domein.
 23) Asante (2017) Sturen op Samenhang. Van transitie naar transformatie in het sociaal domein. BMC rapport.
 24) Asante (2017) Sturen op Samenhang. Van transitie naar transformatie in het sociaal domein. BMC rapport.
 25) Asante (2017) Sturen op Samenhang. Van transitie naar transformatie in het sociaal domein. BMC rapport.

Bevindingen: Organisatie, sturing en processen

- **Het schaalniveau van de Drechtsteden sluit goed aan bij de opgaven in het sociaal domein**
 - Een van de belangrijkste redenen om op Drechtstedenschaal samen te werken is om de sociale ontwikkeling van het gebied te versterken. Het schaalniveau waarop de sociale taken zijn belegd, bij de SDD, is in de ogen van de respondenten het juiste niveau om de daar belegde opgaven op te pakken.²⁶⁾
- **De verschillende lagen in het sociaal domein zijn nog niet voldoende op elkaar aangesloten, waardoor integraal werken en sturen door professionals en raadsleden worden bemoeilijkt.**
 - De verschillende financiële schotten tussen de organisaties in het sociaal domein maken een integrale aanpak ingewikkeld. Sturing vindt door verschillende partijen plaats. De complexiteit in aansturing van het sociaal domein maakt ook dat de Wmo maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen nog niet altijd goed op elkaar aansluiten²⁷⁾. Er is nog onvoldoende samenhang vanuit de gemeenten in sturing, beleid, financiering en uitvoering van het beleid in het sociaal domein²⁸⁾.
 - (Drecht)raadsleden hebben in het kader van de decentralisatieopgave sterker de behoefte om (integraal) te kunnen sturen op het sociaal domein. Aangezien de taken van de SDD verlegd zijn vanuit de gemeente naar de regio, ligt de aansturing primair bij de Drechttraad. Gemeentelijke raadsleden kunnen beperkter sturen. Uit de enquête komt naar voren dat 27%-34% van de raadsleden aangeeft weinig tot geen sturingsmogelijkheden te ervaren. 17%-21% ervaart daarentegen sterke tot zeer sterke sturingsmogelijkheden²⁹⁾.
- **Capaciteit SDD op orde, lokaal beperkt**
 - De SDD heeft een sterk ambtelijk apparaat achter zich en beschikt over veel expertise. 41,8% van het totaal aantal fte van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden is belegd bij de SDD³⁰⁾. De SDD beschikt over een substantiële begroting. Vanuit de gemeenten wordt € 231 miljoen euro ter beschikking gesteld aan de SDD, wat ten dele voortkomt uit Rijks gelden. De totale SDD begroting omvat € 241,5 miljoen. Dat is 77% van de totale GR-D begroting³¹⁾. Op het sociaal domein heeft de GR-D een grote uitvoeringsorganisatie ter beschikking, dat zowel over financiële middelen en capaciteit beschikt om de opgaven die er zijn belegd op kwalitatief goed niveau uit te voeren.
 - In de gesprekken wordt aangegeven dat lokaal de beleids- en uitvoerende capaciteit in de wijkteams en voor de algemene voorzieningen beperkt is. Deze discrepantie tussen de ambtelijke organisatie van de SDD en de gemeentelijke ambtelijke organisatie wringt op het moment dat lokale ambtenaren hun portefeuillehouders adviseren over dossiers die buiten de lokale scope vallen. Dit wordt zichtbaar in het PFO-overleg sociaal, waar lokale portefeuillehouders soms niet goed beslagen ten ijs komen. Aan de andere kant geven gemeenten ook aan dat lokale beleids-capaciteit op het gebied van het sociaal domein ontbreekt, waardoor er ook voor het lokale beleid minder kennis en expertise in huis is om de lokale taken uit te voeren³²⁾.

- **Centrumrol Dordrecht binnen het sociaal domein wordt ingevuld**
 - Volgens respondenten wordt binnen het sociaal domein door Dordrecht haar centrumrol redelijk adequaat ingevuld. De centrumrol van Dordrecht binnen het sociaal domein is ook qua bestuurlijke bezetting groot. Slechts 5% van de respondenten van andere Drechtstedengemeenten geeft aan dat de meerwaarde van de centrumrol van Dordrecht in het sociaal domein klein is. 47% van de respondenten geeft aan dat de meerwaarde van Dordrecht groot tot zeer groot is. Ook in de gesprekken komt naar voren dat de trekkersrol van Dordrecht op het gebied van het sociaal domein niet ter discussie staat en dat ze deze ook zeker neemt. Dit oordeel van respondenten geldt uitdrukkelijk voor het schaalniveau van de Drechtsteden. Meermaals is aangegeven dat Dordrecht deze rol krachtiger zou kunnen invullen binnen DG&J.



Figuur 24 Meerwaarde centrumrol Dordrecht in het Sociaal Domein

26) Zie vraag 2 en 4 van de enquête

27) Dit sluit aan bij de analyse van Asante (2017). Sturen op Samenhang. Van transitie naar transformatie in het sociaal domein. BMC rapport.

28) Asante (2017). Sturen op Samenhang. Van transitie naar transformatie in het sociaal domein. BMC rapport.

29) Er is geen noemenswaardig verschil tussen raadsleden en Drechttraadsleden.

30) Begroting GR-D 2018

31) Begroting GR-D 2018

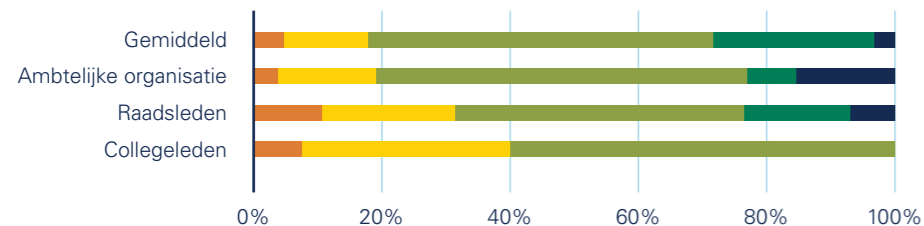
32) Ook in het rapport van Asante (2017) komt naar voren dat er veel minder cq. onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de algemene voorzieningen.

Bevindingen: Legitimititeit

- **Sterke legitimiteit binnen sociaal domein; delegatie van bevoegdheden wringt her en der met behoefte zelf binnen het sociaal domein aan het roer te zitten**
 - Legitimititeit voor de Sociale Dienst Drechtsteden is sterk aanwezig in alle Drechtstedengemeenten. De bedrijfsmatige resultaten gecombineerd met de hoge expertise en kwaliteit van dienstverlening die de SDD levert, maakt dat de SDD zeer positief wordt beoordeeld. De resultaten uit de enquête ondersteunen de beelden die in de gesprekken zijn opgehaald. 78% van de respondenten is tevreden over de SDD.
 - Desalniettemin heerst er ook enige onvrede, onder met name raadsleden, over de beperkte lokale invulling die aan het beleid in het sociaal domein gegeven

kan worden. Enkele gemeenten hebben nadrukkelijk de behoefte aan meer ruimte voor maatwerk. Voor hen wringt de gevoelsmatige lokale verantwoordelijkheid voor het sociaal domein en de delegatie van taken naar de regio. Hier komt mogelijk het verschil in tevredenheid tussen raadsleden en collegeleden ook vandaan.

- Onderlinge solidariteit voor de gezamenlijke aanpak in het sociaal domein is een gevoelig onderwerp. Een aantal van de gemeenten met beperktere sociale problematiek ervaart dat zij financieel solidair zijn aan en garant staan voor de grootstedelijke problematiek in Dordrecht en Zwijndrecht, zonder dat daar vanuit die gemeenten aandacht en waardering voor is.



Figuur 25 Tevredenheid met SDD



2.5.2 Ruimtelijk-economisch

Binnen het ruimtelijk-economisch domein heeft de GR-D verschillende taken en bevoegdheden. Zo is de Drechtstraad bevoegd visies en uitvoeringsprogramma's op te stellen voor thema's binnen het economisch domein, fysiek domein en op het gebied van de arbeidsmarkt. Aan de GR-D komen de volgende taken en bevoegdheden toe:

- Het opstellen van regionale visies op het gebied van economie, arbeidsmarktbeleid, detailhandel, kantoorontwikkeling, (herstructurering) bedrijventerreinen, toerisme en recreatie
- Het opstellen van een regionaal uitvoeringsprogramma op het regionale arbeidsmarktbeleid, detailhandel, kantoorontwikkeling, (herstructurering) bedrijventerreinen, toerisme en recreatie
- Het opstellen van een regionaal beleid en een regionaal uitvoeringsprogramma voor een regionaal verkeers- en vervoersplan.
- Het opstellen van een regionale ruimtelijke structuurvisie en een regionale woonvisie
- Het opstellen van een regionaal woningbouwprogramma, een regionaal woonruimteverdelingsbeleid, een regionaal programma voor geluidssanering, een regionaal programma voor milieu en infrastructuur en een meerjaren bodemsaneringsprogramma.
- Het sluiten van uitvoeringsconvenanten met het Rijk, provincies, gemeenten, corporaties en marktpartijen over opgaven binnen het fysiek domein.
- Het adviseren over en het ontwerpen en voorbereiden van civieltechnische werken alsmede het voeren van projectleiding en het houden van toezicht op de uitvoering van werken.
- Het beheer van het Investeringsfonds Economie.
- Het coördineren van en uitvoering geven aan de aansturing van ROM-D

De taken en bevoegdheden zijn in grote mate gedelegeerd (overgedragen) aan de GR-D. Zo is de Drechtstraad bevoegd regionale visies en uitvoeringsprogramma's vast te stellen die bindend zijn voor de deelnemende gemeenten. Uitvoering van deze visies en programma's is lokaal bij de zeven gemeenten belegd, uiteraard in onderlinge afstemming.

Bevindingen: Publieke waarde

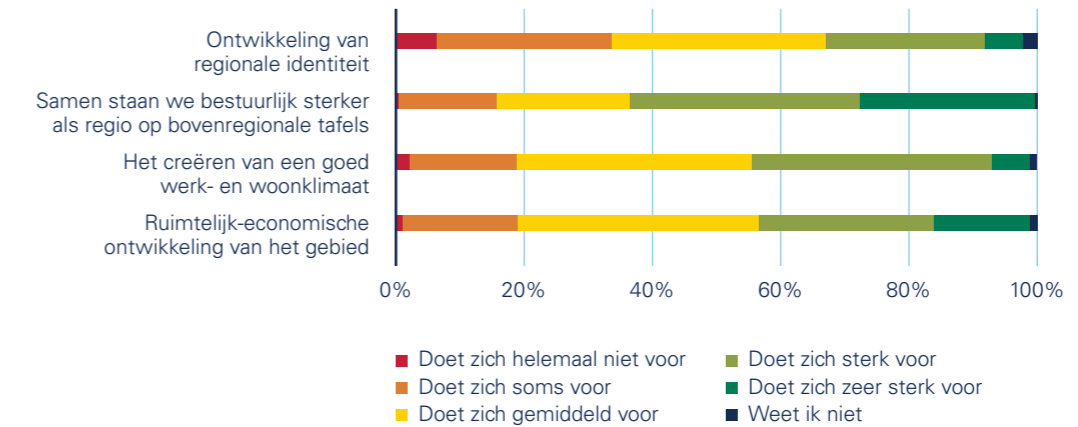
- **Ruimtelijk-economische ontwikkeling wordt onvoldoende gerealiseerd**
 - Ruimtelijk-economische ontwikkeling van het gebied en het creëren van een goed woon- en werkklimaat worden als belangrijke doelstellingen gezien voor de Drechtstedensamenwerking. De mate waarin deze doelstellingen ook worden behaald door middel van de samenwerking is echter beperkt in de ogen van de respondenten. Deze onvrede leeft het sterkst bij de respondenten uit Dordrecht. Uit de enquête komt sterk naar voren dat zij op alle aspecten veel kritischer zijn op de effecten van samenwerking op Drechtstedenschaal.³³⁾ Zo geeft slechts 9% van de Dordtse respondenten aan dat de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het gebied zich sterk voordoet. Voor de andere Drechtstedengemeenten is dit percentage met 42% beduidend hoger. Dit kan enerzijds liggen aan een hoger ambitieniveau, maar waarschijnlijk speelt vooral de manifestheid van opgaven een rol (zie ook de opgavenprofielen).
 - Diverse onderzoeken constateren dat de ruimtelijk-economische ontwikkeling binnen de Drechtsteden en de bredere Randstedelijke Zuidvleugel achterblijft ten opzichte van vergelijkbare regio's.³⁴⁾ De regio Drechtsteden profiteert nog onvoldoende van het economisch herstel. De regio heeft de laagste groei in bevolking en aantal werkzame personen in de Randstad. Daarnaast is het gemiddeld opleidingsniveau in de regio het laagst van alle regio's in de Randstad.³⁵⁾ De arbeidsproductiviteit en het Bruto regionaal product in de regio ligt beneden het gemiddelde in Nederland. Ook is de bedrijvendynamiek in de regio Drechtsteden minder gunstig dan landelijk.³⁶⁾
 - Een sterke impuls vanuit de Drechtstedensamenwerking op de ruimtelijk-economische situatie van het gebied is daarmee niet aantoonbaar. De realisatie van publieke waarde in het ruimtelijk-economisch domein komt tot dusver nog niet voldoende tot stand.

33) Zie vraag 5a van de enquête.

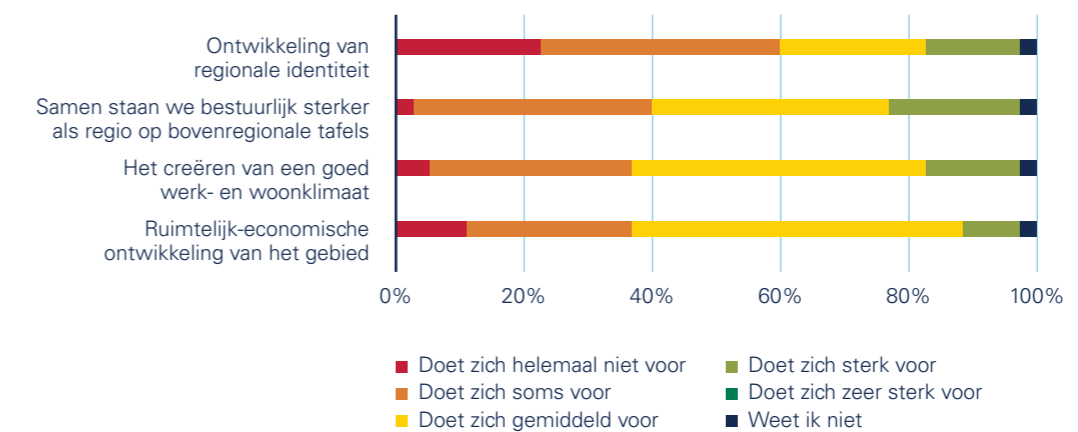
34) Tordoir & Poorthuis (2017); Atlas voor gemeenten (2017); Manshanden & Knoops (2017) Randstad monitor 2016; De Top-20 van Europese grootstedelijke regio's 1995-2016. 10^e editie, 13 juli 2017

35) Manshanden & Knoops (2017)

36) Panteia (2016). De vraag naar arbeid in de regio Drechtsteden



Figuur 26 Effecten samenwerking andere Drechtsteden



Figuur 27 Effecten samenwerking Dordrecht

- **Verskillende opvattingen over succesvolle profilering van de regio**
 - Een belangrijke doelstelling van de samenwerking is een sterkere profilering van het gebied op bovenregionale tafels. Ook op dit gebied constateren wij discrepantie tussen de beleving van Dordrecht versus de andere Drechtstedengemeenten. 43% van de andere Drechtstedengemeenten ziet dit sterk tot zeer sterk terugkomen, terwijl dit percentage in Dordrecht sterk achterblijft. 40% van de Dordtse respondenten ziet dit effect helemaal niet tot soms voordoen. Belangrijk is dat in onze gesprekken de omringende partners over het algemeen niet een hele sterke profilering van de Drechtsteden als één gezamenlijke regio ervaren. In de vertegenwoordiging van de Drechtsteden geven zij aan dat de Drechtsteden er verstandig aan doen de regio te laten vertegenwoordigen door degene die het meeste impact voor de regio kan bewerkstelligen richting regionale, landelijke en internationale netwerken en bestuurlijke tafels. Dit hoeft niet altijd Dordrecht te zijn, maar dat zal wel vaak het geval zijn.
 - De Drechtsteden hebben een stevige lobby gevoerd voor het oplossen van de fileproblematiek rondom de A15. Vanuit de Tweede Kamer is een motie aangenomen hetgeen betekent dat de minister in het gebiedsgerichte programma Goederencorridor Oost (omvang 200 miljoen) de opgave voor de A15 Ridderkerk–Gorinchem met prioriteit moet meenemen.³⁷⁾ Daarnaast maakt de A15 deel uit van het Bestuursakkoord tussen de provincie Zuid-Holland en de Drechtsteden.

- **Ook andere samenwerkingsverbanden slagen er beperkt in publieke waarde te realiseren binnen het ruimtelijk-economisch domein**
 - Binnen verschillende regio's zijn er samenwerkingsverbanden die zich richten op ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio. Voor dit onderzoek keken we naar Leiden, Rotterdam, Eindhoven en Zwolle. Ook deze samenwerkingsverbanden slagen er echter maar mondjesmaat in tot daadwerkelijke publieke waarde te komen. Vaak blijft de samenwerking hangen in visie- en/of strategievorming. Het organiseren van slagkracht in de vorm van centralisering van zeggenschap, geld en uitvoeringskracht is overall een issue, onafhankelijk van de vorm waarin wordt samengewerkt. Waar dit wel lukt, zoals in het Stedelijk Gebied Eindhoven, worden ook daadwerkelijk de eerste concrete resultaten geboekt. Vooral een gedeelde inhoudelijke agenda en een scherp, open gesprek over daadwerkelijke bereidheid om samen te werken zijn daarin doorslaggevend. Ook het intensief betrekken van triple helix partners (hetzij bij planvorming, hetzij in de besluitvorming) lijkt een voorwaarde om tot resultaat te komen.³⁸⁾

37) Dit bedrag van 200 miljoen is slechts een deel van de naar verwachting benodigde 2 miljard om de volledige problematiek op te lossen.

38) Voor een uitgebreidere analyse van de verschillende regio's rondom de steden, zie bijlage 7.

Bevindingen: Besturing, processen en organisatie

- **Strategische plannen zonder uitvoeringsagenda**
 - Het oorspronkelijke koersdocument op ruimtelijk-economisch vlak is het regionaal Meerjarenprogramma (rMJP). Dit document richt zich op een veelvoud aan thema's en is qua omvang aan onderwerpen steeds groter geworden. Respondenten, zowel bestuurders als Drechtraadsleden zelf, geven aan dat de inhoudelijke scope van het document onvoldoende scherp is, dat de agenda te breed is, in de uitwerking onvoldoende concreet en niet duidelijk belegd. Hierdoor slaagde de regio onvoldoende aandacht te richten op de belangrijkste dossiers. Met de komst van de Groeiagenda 2030 kiezen de gemeenten voor een duidelijkere prioritering op een drietal thema's (wonen, bereikbaarheid en werkgelegenheid). Dit lijkt een stap in de goede richting om de ruimtelijk-economische agenda van de regio vorm te geven. Dit vereist echter wel dat de regio, de gemeenten en andere partners de Groeiagenda voor een langere periode omarmen. Dit behoeft de aandacht, zeker aangezien de Groeiagenda 2030 niet door de Drechtraad is vastgesteld en ook niet door de lokale gemeenteraden. De vraag rijst of er daarmee voldoende eigenaarschap is om te komen tot gezamenlijke uitvoering van de groeiagenda.
 - Op ruimtelijk-economisch gebied heeft de GR-D in de afgelopen jaren een groot aantal strategische documenten opgesteld (onder andere regionaal Meerjarenprogramma Drechtsteden, Samen Zichtbaar Maritiem, Ruimtelijke Strategie Drechtsteden, Investeringsagenda, Groeiagenda 2030). Deze strategische plannen worden echter niet aan uitvoeringscapaciteit, uitvoeringsbudget of een uitvoeringsagenda gekoppeld. Ook voor de Groeiagenda 2030 is nog geen uitvoeringsagenda opgesteld. Mede door lokale verantwoordelijkheden in de uitvoering worden strategische plannen onvoldoende concreet gemaakt, zowel qua inhoud als budget. Hierdoor wordt slechts beperkt tot uitvoering gekomen.
- **Een gebrek aan uitvoeringscapaciteit**
 - De uitvoeringscapaciteit in het ruimtelijk-economisch domein is, zeker in vergelijking met de uitvoeringscapaciteit in het sociaal domein, zeer klein. Vanuit de GR-D wordt er voor 2018 vanuit de gemeenten ongeveer € 1 miljoen in de uitvoering van de groeiagenda gestopt³⁹⁾. In totaal gaat € 1,5 miljoen van de gehele GR-D begroting van € 310 miljoen

naar het taakveld economie.⁴⁰⁾ Ook is er in termen van personele capaciteit slechts in beperkte mate uitvoeringskracht georganiseerd. De beleids- en uitvoeringscapaciteit van de regio is belegd binnen Bureau Drechtsteden. Binnen het bureau Drechtsteden is in totaal 43,96 fte beschikbaar, waarvan 15,33 fte als regisseurs, coördinatoren en ondersteuners (respectievelijk 4, 5,5 en 5,5 fte). Zij zijn verantwoordelijk voor de gehele programmastructuur, bestuurlijke processen in brede zin van het woord en voorbereiding van besluitvorming van DSB en Drechtraad. Een deel van deze fte's gaat naar de realisatie van de ruimtelijk economische agenda in beleidsmatige, lobby en uitvoeringstechnische zin⁴¹⁾. Een groot deel van de capaciteit van Bureau Drechtsteden richt zich op de processen binnen het bestuurlijk en ambtelijk circuit, de regiogriffie en de CIO-office. Ook het arrangeren van lokale capaciteit die ingezet kan worden voor de gezamenlijke regionale agenda krijgt in de praktijk onvoldoende gestalte. In de uitvoering is er daarmee onvoldoende capaciteit en middelen beschikbaar om uitvoer te geven aan de ambities.⁴²⁾

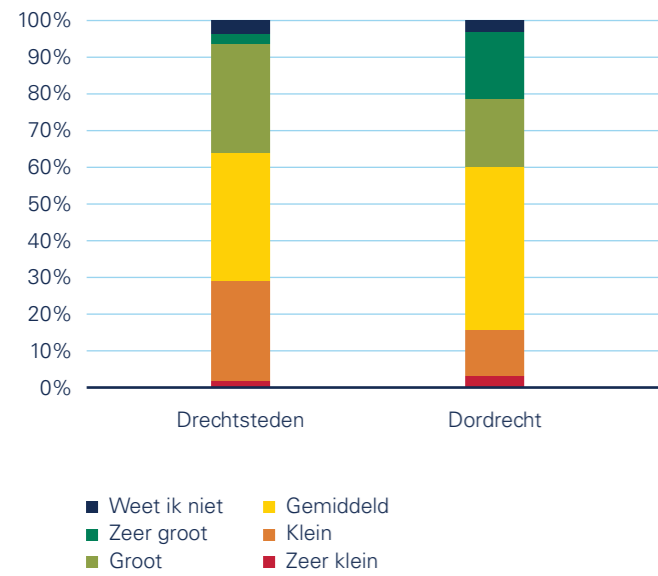
- **Centrumrol Dordrecht in ruimtelijk-economisch domein krijgt onvoldoende vorm**
 - Dordrecht heeft de afgelopen jaren niet vanuit een krachtige leidende rol geacteerd op het ruimtelijk-economisch domein. Met name de andere Drechtstedengemeenten zijn zeer kritisch op de centrumrol van Dordrecht in het ruimtelijk-economisch domein, maar dit beeld wordt ook door andere gesprekspartners gedeeld. Dordrecht is in de profilering naar Rotterdam, Den Haag en Brussel onvoldoende zichtbaar geweest. Op ruimtelijk-economisch vlak neemt Dordrecht onvoldoende het voortouw en heeft in de ogen van de omringende gemeenten de afgelopen jaren verzuimd te leveren. De andere gemeenten geven in sterke mate aan deze rol en positie Dordrecht te gunnen, mits deze ook het bijbehorend lef en daadkracht toont. De uitstraling van een krachtig Dordrecht kan helpen ook de uitstraling naar de omringende gemeenten te vergroten.

40) Begroting GR-D 2018

41) Op basis van formatieoverzicht GR-D januari 2018

42) Cijfers ontleend van begroting GR-D 2018

39) Begroting GR-D 2018



Figuur 28 Centrumrol Dordrecht: Ruimtelijk-economisch

- In sterke mate overheidscentrisch georganiseerd en intern gericht**
 - De GR-D is in sterke mate overheidscentrisch georganiseerd. Ook binnen het ruimtelijk-economisch domein is er beperkte betrokkenheid van ondernemers en onderzoek bij het ontwikkelen en uitvoeren van strategieën. Slechts 9% van de respondenten geeft aan dat de er een sterke tot zeer sterke betrokkenheid is van de triple helix samenwerkingspartners met de GR-D. Wat wellicht markanter is, is dat 41% van de respondenten niet weet of er betrokkenheid is vanuit de triple helix. De GR-D is daarmee ook op het ruimtelijk-economisch domein sterk publiek-publiek georganiseerd. De recent opgerichte Economic Development Board moet daar verandering in brengen. Deze strategische samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid probeert in samenwerking een impuls te geven aan een sterkere economische regio binnen de Drechtsteden.
 - Kaderstellende bevoegdheid ruimtelijk-economisch domein is regionaal belegd maar leidt niet tot publieke waarde**
 - In veel andere samenwerkingsverbanden binnen het ruimtelijk-economisch domein ligt de kaderstellende bevoegdheid bij de individuele raden. Dit maakt het vaak lastig tot eenduidige besluitvorming te komen en leidt tot een gebrek aan slagkracht. In tegenstelling tot andere samenwerkingsverbanden is de kaderstellende bevoegdheid binnen de Drechtsteden regionaal belegd. Toch slagen ook de Drechtsteden er maar beperkt in tot uitvoering te komen van regionale visies en plannen.⁴³⁾
 - De samenwerking biedt weinig flexibiliteit**
 - Het samenwerkingsconstruct van de GR-D is strak en formeel georganiseerd. Binnen het construct is er weinig ruimte om op een meer flexibele netwerkbasis samen te werken. 60% van de respondenten geeft aan dat de flexibiliteit van het samenwerkingsconstruct beperkt tot niet aanwezig is. Daarnaast is er ook weinig ruimte om in wisselende coalities op te treden. Op alle onderwerpen wordt een compromis gezocht voor de zeven gemeenten, wat veel vraagt in termen van afstemming.
 - De formele besluitvormingsprocedures via de Drecht-raad zijn lang. Daarnaast wordt er in het ruimtelijk-economisch domein veelal voor gekozen om het besluitvormingstraject ook parallel of volgtijdelijk via de lokale gemeenteraden plaats te laten vinden. Dit leidt tot trage en dubbele besluitvorming.
- Bevindingen: Legitimiteit**
- Geen discipline op gemaakte afspraken**
 - De delegatie van taken in het ruimtelijk-economisch domein wordt in de praktijk niet strak gehanteerd. Besluitvorming op regionaal niveau wordt niet in dezelfde mate als in het sociaal domein als bindende besluitvorming ervaren. De formele legitimiteit van de besluiten in het ruimtelijk-economisch domein krijgt daarmee onvoldoende stand in de huidige vorm. Kortom, er is weinig discipline op gemaakte afspraken in het ruimtelijk-economische domein. Bij regionaal vastgestelde visies in de Drechttraad, zoals bijvoorbeeld de woonvisie, is de lokale invulling volgens diezelfde regionale afspraken niet gegarandeerd. Soms wordt de regionale besluitvorming ook lokaal over gedaan. Een voorbeeld hiervan is de energiestrategie, die zowel regionaal als lokaal is vastgesteld. Het is daarmee onduidelijk, ook voor partners, waar het eigenaarschap en de formele legitimiteit in de besluitvorming ligt. Is dit bij de regio of bij de lokale gemeenten?
 - Er is geen overkoepelende autoriteit die de gemeenten aan de door hen gemaakte afspraken op regionaal niveau kan laten houden. In de gesprekken is veelvuldig naar voren gekomen dat er binnen de GR-D uiteindelijk geen orgaan is dat gemeenten aanspreekt wanneer zij van gemaakte afspraken afwijkt. Interessant is dat desgevraagd vrijwel alle respondenten aangeven dat gemeenten dit onderling ook niet of vrijwel niet doen. Gemeenten ervaren veel vrijheid en weinig beperkingen om lokaal andere afwegingen te maken.
 - Beperkte tevredenheid van gemeenten**
 - Ingegeven door de beperkte resultaten en de moeizame samenwerking op ruimtelijk-economisch vlak, is er weinig tevredenheid over de resultaten in het ruimtelijk-economisch domein onder de gemeenten. Alhoewel er in de afgelopen anderhalf jaar belangrijke stappen zijn gezet met de groeiagenda 2030 en de Economic Development Board ervaren zij de ruimtelijk-economische samenwerking tot dusver als onvoldoende waardevol.



43) Voor een uitgebreidere analyse van een aantal andere regionale arrangementen, zie bijlage 7.

2.5.3 Bedrijfsvoering

De GR-D voert verschillende taken uit voor de deelnemende gemeenten die niet direct binnen het sociaal domein en ruimtelijk-economisch domein liggen. Het gaat daarbij om bedrijfsvoeringstaken maar ook overige uitvoerende taken als belastingheffing. Onderstaand een overzicht:

- PIOFACH taken
- Werkzaamheden op het gebied van sociale geografie
- Werkzaamheden op het gebied van geografische informatie
- Uitvoering van de Wet op de lijkbezorging
- Heffen en invorderen belastingen (niet voor Alblasterdam en Hardinxveld-Giessendam)
- Waardebepaling en waardevaststelling onroerende zaken WOZ
- Adviseren over, ontwerpen en voorbereiden van civieltechnische werken, voeren van projectleiding en houden van toezicht op de uitvoering van werken.

Het gaat hierbij om gemandateerde bevoegdheden die de GR-D in naam van de deelnemende gemeenten uitvoert. De uitvoering is belegd bij verschillende uitvoeringsdiensten binnen het openbaar lichaam GR-D.

Bevindingen: Publieke waarde

• Bedrijfsvoeringsonderdelen functioneren redelijk tot goed

- De Drechtstedengemeenten zijn over het algemeen positief over de uitvoeringsresultaten van de verschillende bedrijfsvoeringsonderdelen van de GR Drechtsteden. 40%-63% van de respondenten geeft aan dat het Servicecentrum, het Ingenieursbureau, Gemeentebelastingen en het Onderzoekscentrum goed tot zeer goed functioneren. Met name over de Gemeentebelastingen bestaan veel positieve beelden. Over het Ingenieursbureau en het Onderzoekscentrum zijn weinig negatieve beelden naar voren gekomen in het onderzoek. De organisaties dragen bij aan goedkopere bedrijfsvoering, harmonisatie en minder kwetsbaarheid bij de individuele gemeenten.
- Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat het Servicecentrum Drechtsteden veel tot zeer veel bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. 12% van de respondenten is uitgesproken negatief. Een deel van de respondenten, in het bijzonder de gemeentesecretarissen, ziet graag meer ruimte voor maatwerk en innovatie binnen de diensten die het SCD levert. 63% van de respondenten vindt dat het schaalniveau van het SCD goed aansluit bij de taken die er zijn belegd. Zij zien duidelijke voordelen

in efficiencywinst door de bedrijfsvoeringstaken op een groter schaalniveau te organiseren.

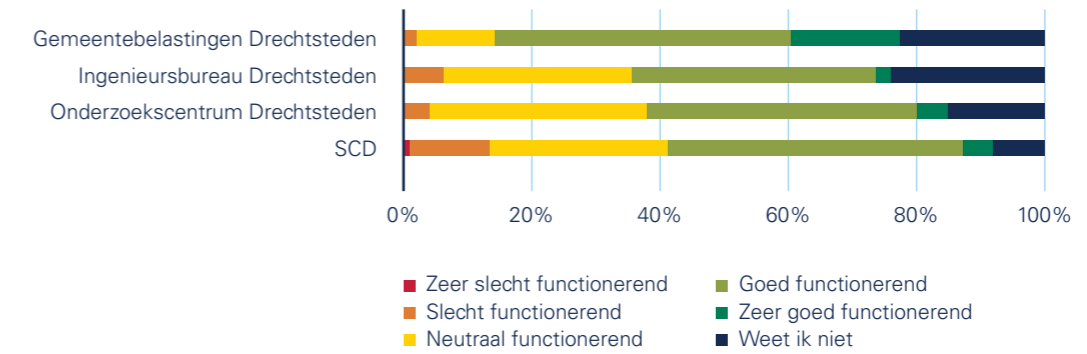
- In het verleden zijn er binnen de Drechtsteden problemen geweest op het gebied van bedrijfsvoering en systemen. De grootste problematieken op dit gebied zijn inmiddels opgelost en de bedrijfsvoering lijkt in de basis op orde⁴⁴.

• Wel is behoefte aan doorontwikkeling op het gebied van bedrijfsvoering

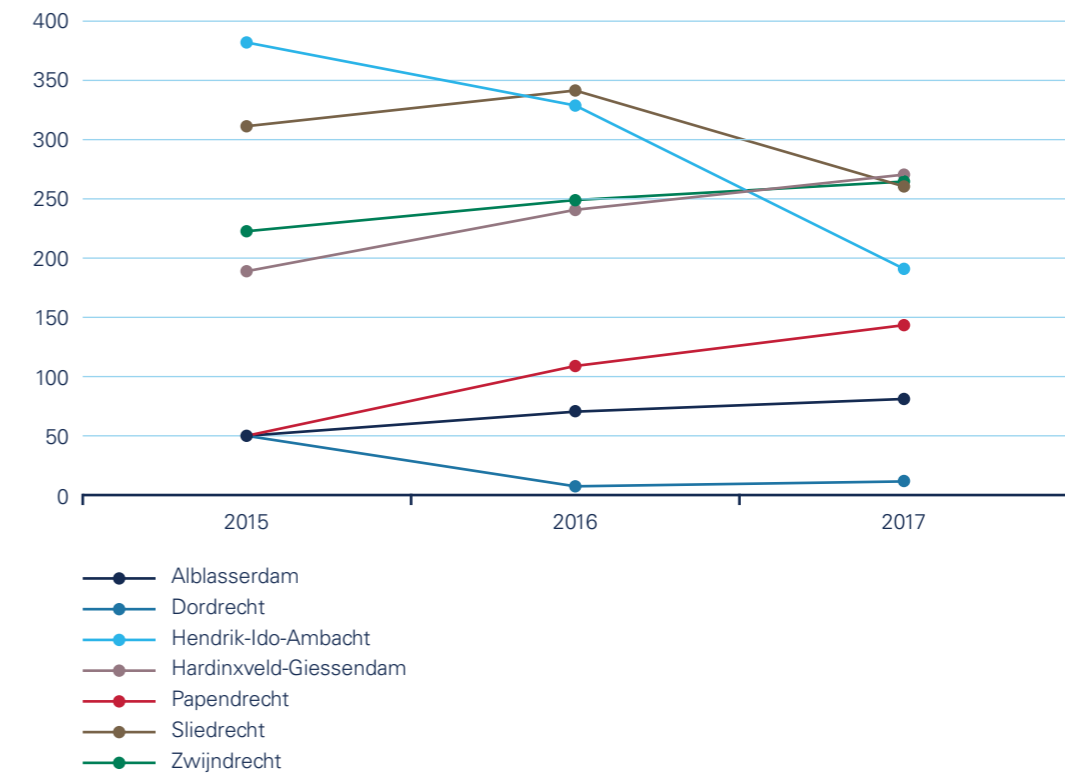
- De basis in kwaliteit van dienstverlening is op orde maar verdient verdere doorontwikkeling. Op het gebied van dienstverlening haalt het SCD haar prestatie indicatoren op een aantal vlakken wel, maar ook op een aantal vlakken niet⁴⁵. Een belangrijk thema dat de aandacht verdient is de doorontwikkeling van de ICT. Vanuit de ambtelijke top is er bij een aantal gemeenten behoefte aan een snellere doorontwikkeling op het gebied van innovatie en digitalisering⁴⁶. De prioriteit en urgentie hiervan verschillen per gemeente, waardoor de doorontwikkeling in mindere mate tot stand komt.

- In een recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over digitale volwassenheid in de dienstverlening zijn de resultaten van de afgelopen jaren op dit gebied wisselend. Dordrecht is het hoogst genoteerd en staat op plek 11 in de ranking. Sommige gemeenten zijn sterk gestegen op de ranking (Hendrik-Ido-Ambacht, Dordrecht, Sliedrecht), anderen zijn flink gedaald (Papendrecht, Alblasterdam, Zwijndrecht)⁴⁷. In een ander onderzoek van ESRI, in opdracht van BNR Nederland, scoort Dordrecht en de Drechtsteden beduidend minder goed. Dordrecht staat in dat onderzoek op plek 355. Zwijndrecht is het hoogst genoteerd op plek 229. Dit onderzoek richt zich echter slechts op een drietal indicatoren⁴⁸. Desalniettemin laat dit zien dat er op het gebied van digitale dienstverlening ruimte ligt voor doorontwikkeling.

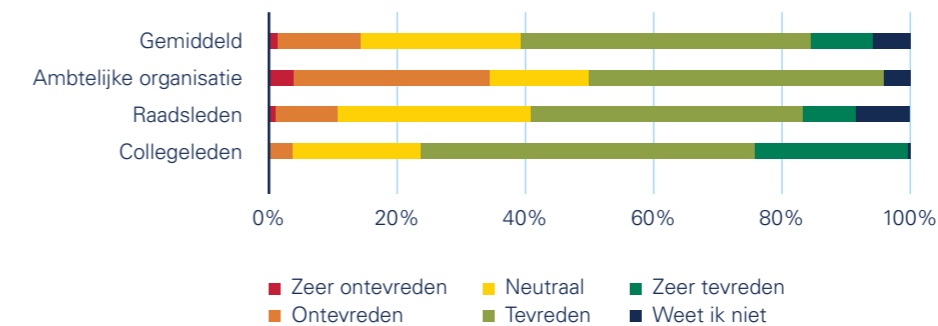
44) Jaarstukken GR-D 2016
 45) Jaarstukken GR-D 2016
 46) De innovatiekracht van de samenwerking wordt als relatief zwak beoordeeld. 43% van de respondenten geeft aan dat de realisatiekracht weinig tot niet terugkomt binnen de samenwerking.
 47) Deloitte (2016) Meting Aanbod Digitale Dienstverlening 2016.
 48) De punten die zijn gemeten zijn de mate waarin meldingen over de openbare ruimte online kunnen worden doorgegeven; de mogelijkheid om belastingzaken online te regelen en de bereikbaarheid van de gemeente op basis van de toegankelijkheid en contactgegevens.



Figuur 29 Functioneren bedrijfsvoeringsonderdelen



Figuur 30 Ranking digitale dienstverlening (Bron: Deloitte 2014-2016)



Figuur 31 Tevredenheid met SCD

Bevindingen: Organisatie, sturing en processen

- **De sturing op de bedrijfsvoering verloopt moeizaam**
 - De sturing op het SCD vanuit de GR-D is niet krachtig georganiseerd. Het inhoudelijk opdrachtgeverschap is formeel bij ONS-D belegd, maar wordt door het Netwerk-MT ingevuld. Met name bij financieringsvraagstukken leidt dit in de praktijk tot problemen. Het Netwerk-MT is namelijk niet het orgaan dat de financiering beschikbaar kan stellen, die bevoegdheid ligt bij de Drechttraad. De Drecht-raad stelt de begroting van de GR-D SCD vast. In de gesprekken komt naar voren dat het Servicecentrum Drechtsteden intern wel strak georganiseerd is en in staat vanuit een compacte agenda beleid en uitvoering te uniformeren.
 - De positionering en de aansturing van het CIO office wordt door de gesprekspartners als onduidelijk ervaren. Daarnaast wordt meermaals aangegeven dat de verbinding van het CIO office met andere onderdelen van de GR-D beperkt is.
 - De mogelijkheden tot sturing op de SCD zijn vergelijkbaar met de mogelijkheden tot sturing op de GR-D als geheel. 34% van de raadsleden ervaart weinig tot geen sturingsmogelijkheid op het SCD, tegenover 21% dat veel mogelijkheid tot sturing ervaart. Dit wordt echter niet als problematisch ervaren.
- **Er is sprake van verwijdering tussen de GR-D organisatie en de gemeentelijke organisaties**
 - De capaciteit binnen de bedrijfsvoeringsorganisaties lijkt voldoende robuust te zijn. Kritiek op de regionaal georganiseerde capaciteit is dat deze relatief autonoom opereren ten opzichte van de lokale gemeentelijke organisatie.
 - Het feit dat er veel (beleids)capaciteit bij de organisaties binnen de GR-D is belegd, betekent wel dat er bij de ambtelijke organisaties van de gemeenten minder (beleids)capaciteit aanwezig is en zij beperkter formatie kunnen leveren voor samenwerkingstaken⁴⁹⁾. Hiermee is bij het oppakken van nieuwe taken het initiatief verschoven richting de GR-D en Bureau Drechtsteden in het bijzonder en is er (gevoelsmatig) meer afstand richting de gemeentelijke organisatie. Dat initiatief lag voorheen hoofdzakelijk bij Dordrecht als grote gemeente.

- Het beeld over de waarde van Bureau Drechtsteden is wisselend. Het bureau levert in termen van coördinatie- en visievorming. Het bureau heeft echter onvoldoende realisatievermogen in de uitvoering. Deze capaciteit is zowel niet regionaal als lokaal belegd.

Bevindingen: Legitimititeit

- **Door politiek en bestuur worden afstand ervaren tot het SCD – draagvlak wel op orde**
 - Het SCD en de andere bedrijfsvoeringsorganisaties lijken redelijk op afstand te staan van politiek en bestuur. Raadsleden in het bijzonder ervaren weinig verbinding met het SCD⁵⁰⁾. Dit heeft echter geen negatief effect op de tevredenheid over en draagvlak voor het SCD. Dit is over het algemeen prima op orde. Wat opvalt is dat MT-leden negatiever oordelen over het SCD dan bestuurders. 35% van de ambtelijke organisatie is ontevreden tot zeer ontevreden over het SCD. Over heel de regeling genomen zijn de MT-leden kritischer op de GR-D.
 - Binnen de GR-D wordt de werkdruk als hoog ervaren. Een belangrijke reden die hiervoor door respondenten wordt aangedragen is dat de organisatie meer op afstand is komen te staan van de individuele gemeenten. De relatie en de sturing zijn daardoor verzakelijkt. De lat vanuit de gemeenten ligt daardoor erg hoog en de organisatie moet daar continu aan voldoen.

49) Onderzoekscentrum Drechtsteden (2017), Personeelsplanning 2017.

50) Zie vraag 9 enquête.

