



Eindrapport

Bevindingen Zuid-Holland Zuid

Bijlage 2 bij onderzoeksrapport
regionaal arrangement gemeente Dordrecht

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

6 februari 2018

Berenschot

Bevindingen Zuid-Holland Zuid

Bijlage 2 bij onderzoeksrapport
regionaal arrangement gemeente Dordrecht

Inhoud

Leeswijzer In dit document treft u al onze bevindingen t.a.v. de ZHZ-schaal voor de drie regelingen (ODZHZ, VRZHZ en DG&J) aan langs het kader zoals in dit onderzoek gehanteerd.

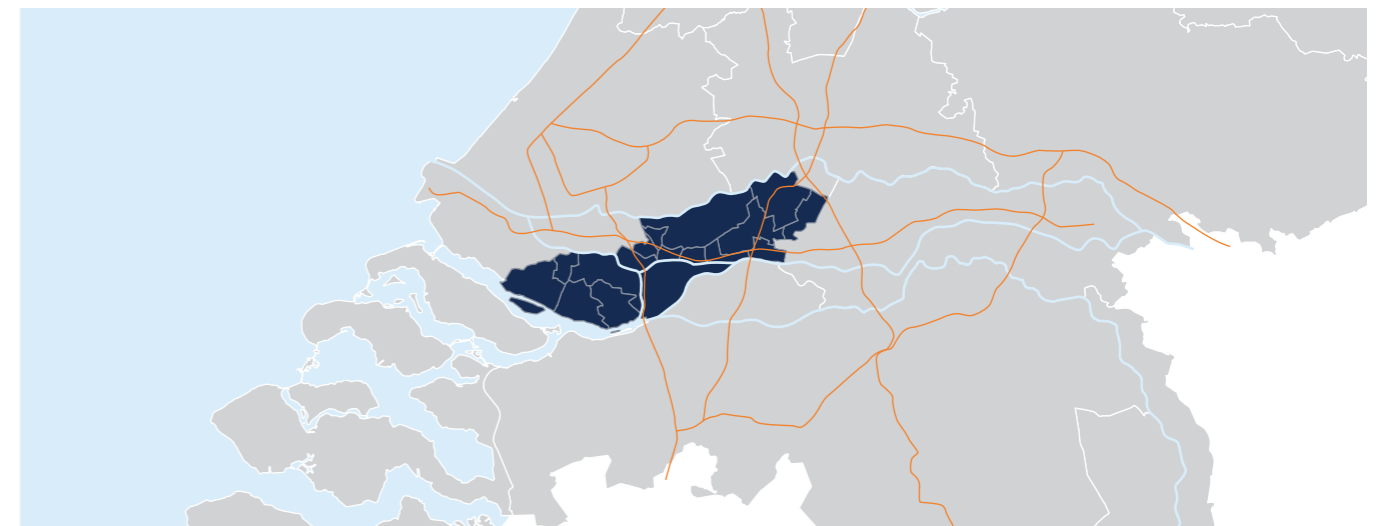
| | |
|--|----------|
| 1. Bevindingen schaalniveau Zuid-Holland Zuid | 5 |
| 1.1 Ontstaansgeschiedenis | 6 |
| 1.2 17 gemeenten en drie subregio's | 6 |
| 1.3 Algehele beeld samenwerkingen | 8 |
| 1.4 Dienst Gezondheid en Jeugd | 9 |
| 1.5 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid | 12 |
| 1.6 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid | 15 |
| 1.7 Algemene bevindingen Zuid-Holland Zuid | 17 |



Bevindingen schaalniveau Zuid-Holland Zuid

Hoofdstuk 1

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving van het schaalniveau Zuid-Holland Zuid. We behandelen achtereenvolgens de ontstaansgeschiedenis, de inrichting, de opgavenprofielen binnen de regio en de verschillende samenwerkingsverbanden. Bij deze samenwerkingsverbanden gaan we in op de structuur, taken en bevoegdheden en de resultaten.

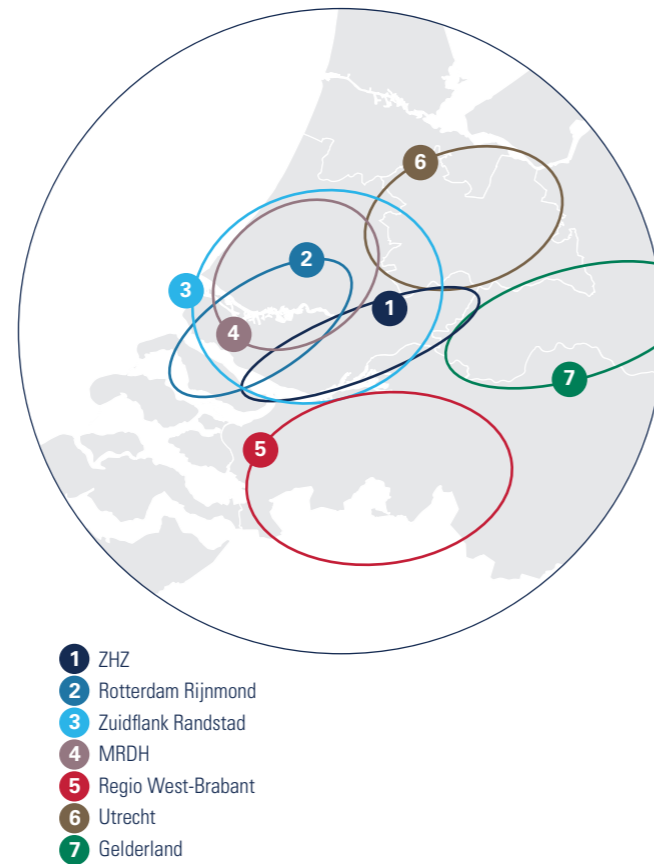


1.1 Ontstaansgeschiedenis

In 1993 is het samenwerkingsverband Gemeenschappelijke regeling Zuid-Holland Zuid opgericht. Ten grondslag aan dit samenwerkingsverband lag een in april 1992 verschenen concept integratie-verklaring, zijnde het gezamenlijk standpunt van het Overlegorgaan Hoeksche Waard, het Inter gemeenschappelijke Samenwerkingsverband Drechtsteden en het Samenwerkingsverband Alblasserwaard Vijfheerenlanden. Daarin gaven de (toekomstig) deelnemende gemeenten te kennen dat “stroomlijning van de bestaande regionale samenwerking dringend gewenst is”, dat “regering en parlement streven naar een vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie, waarbij het regionaal niveau meer op de voorgrond treedt”, dat er “ruimte ontstaat voor de overheveling van een aanzienlijk aantal taken van Rijk en provincie naar de regio” en dat zij daarom het voornemen hebben om per 1 januari 1993 één gemeenschappelijke basisregeling Zuid-Holland Zuid in te stellen. Deze regio was één van de 26, door staatssecretaris D. de Graaff-Nauta uit het kabinetten Lubbers II en III, beoogde ‘miniprovincies’¹⁾. Deze miniprovincies zijn uiteindelijk niet doorgeslagen maar Zuid-Holland Zuid is als samenwerkingsverband blijven bestaan. In 1995 werd op dezelfde schaal de Milieudienst Zuid-Holland Zuid opgericht. Dit is thans de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. In 2009 is daarnaast de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid opgericht (VRZHZ).

1.2 17 gemeenten en drie subregio's

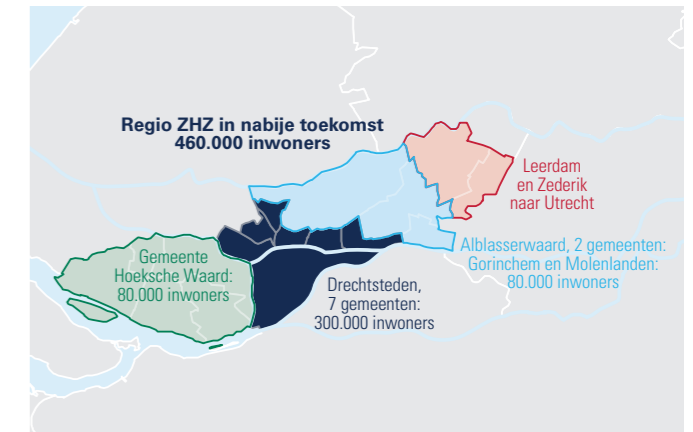
Zuid-Holland Zuid ligt als regio ingeklemd tussen de Metro-poolregio Rotterdam Den Haag in het noorden, de regio West-Brabant (onderdeel van provincie Noord-Brabant) in het zuiden, de provincie Utrecht in het Oosten en Rotterdam-Rijnmond in het westen.



Figuur 1 Ruimtelijke context ZHZ en Drechtsteden

De regio Zuid-Holland Zuid is opgebouwd uit zeventien gemeenten, verspreid over de drie subregio's Hoeksche Waard, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) en de Drechtsteden. De totale omvang van de regio is circa 483.000 inwoners. De regio Zuid-Holland Zuid is opgebouwd uit drie subregio's. Naast de Drechtsteden zijn dit de Hoeksche Waard en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Met de aanstaande bestuurlijke herindelingen binnen de Hoeksche Waard en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden blijven tien gemeenten over met in totaal circa 418.000 inwoners.

- Hoeksche Waard**
 De Hoeksche Waard bestaat momenteel uit vijf gemeenten: Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Deze vijf gemeenten hebben in totaal circa 85.000 inwoners. Per 1 januari 2019 fuseren de vijf gemeenten tot de nieuwe gemeente Hoeksche Waard. Het inwoneraantal van deze subregio blijft ook na de gemeentelijke herindeling gelijk.
- Alblasserwaard-Vijfheerenlanden**
 De Alblasserwaard-Vijfheerenlanden bestaat uit vijf gemeenten: Giessenlanden, Gorinchem, Leerdam, Molenwaard en Zederik. Deze vijf gemeenten hebben in totaal circa 115.000 inwoners. Door herindeling van Leerdam en Zederik met Vianen ontstaat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Deze gemeente gaat onderdeel uitmaken van de provincie Utrecht. Door afsplitsing van deze gemeenten blijven per 1 januari 2019 de gemeenten uit de Alblasserwaard over. Twee van deze gemeenten, Giessenlanden en Molenwaard, fuseren per 1 januari 2019 in de nieuwe gemeente Molenlanden. Daarmee blijven er twee gemeenten over met een inwoneraantal van circa 45.000 inwoners (Molenlanden) en 35.000 inwoners (Gorinchem). Het inwoneraantal van deze subregio neemt daarmee af van circa 115.000 inwoners tot circa 80.000 inwoners.
- Drechtsteden**
 De Drechtsteden bestaan uit zeven gemeenten: Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht en Albrandswaard. Deze zeven gemeenten hebben in totaal 290.000 Inwoners.



Figuur 2 Toekomstige situatie ZHZ na herindelingen, per 1-1-2019

Nb. Het gebied Goeree-Overflakkee (48.653 inwoners²⁾) behoort volgens het rapport ‘Tussenrapportage Slimmer en Sterker Bestuur 2017’ van de Provincie Zuid-Holland tevens tot de regio Zuid-Holland Zuid. Goeree-Overflakkee participeert echter niet in de drie gemeenschappelijke regelingen die op Zuid-Holland Zuid schaal zijn belegd. Goeree-Overflakkee is aangesloten bij de samenwerkingsverbanden in de regio Rotterdam Rijnmond. Goeree-Overflakkee heeft met name met de Hoeksche Waard op het gebied van duurzame landbouw een nauwe samenwerking. Om het vertrek van Leerdam en Zederik op te vangen zou het eventueel van waarde kunnen zijn voor de regio Zuid-Holland Zuid om ook formeel met de gemeente Goeree-Overflakkee te gaan samenwerken binnen de gemeenschappelijke regelingen.

1) Van draden spinnen en manden maken tot netwerken, Anderhalve eeuw Drechtstedenoverleg, p.20.

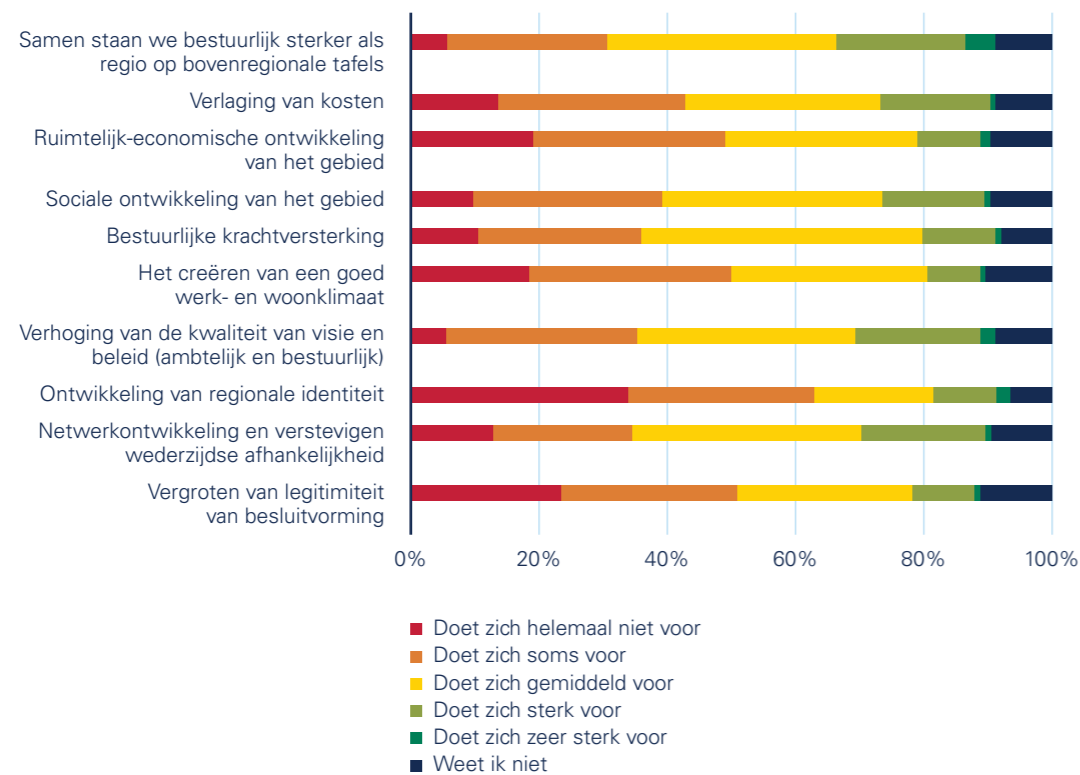
2) CBS statline, gegevens per 1-1-2017.

1.3 Algehele beeld samenwerkingen

Op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid bevinden zich drie dominante samenwerkingsverbanden. Dit zijn de Dienst Gezondheid en Jeugd (DG&J), de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ). Deze samenwerkingsverbanden richten zich op specifieke deelopgaves en de uitvoer van wettelijke taken. In deze paragraaf geven we per samenwerkingsverband een overzicht van:

- De structuur
- Taken en bevoegdheden
- Resultaten
 - Publieke waarde
 - Legitimiteit
 - Organisatie, sturing en processen

Onderstaand treft u het beeld aan van hoe de respondenten op de enquête kijken naar de effecten die de ZHZ-samenwerking oplevert. Daarbij valt op dat de respondenten in zijn algemeen geen positief beeld hebben van de toegevoegde waarde van de ZHZ-samenwerking. Met name de toegevoegde waarde op een aantal van de springende punten in het regionale opgavenprofiel van de Drechtsteden (ruimtelijk-economisch ontwikkeling gebied, creëren goed werk- en woonklimaat) en het ontwikkelen van regionale identiteit scoren laag.



Figuur 3 Algehele beeld effecten ZHZ samenwerking

1.4 Dienst Gezondheid en Jeugd

Structuur

De DG&J is een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het betreft een zogenaamde collegeregeling. Dit betekent dat door de colleges wordt deelgenomen aan de regeling en dat door de regeling enkel collegebevoegdheden worden uitgeoefend.

De DG&J heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam³⁾. Het wordt gevormd door de portefeuillehouders uit de zeventien gemeenten. Voorzitter, en daarmee wettelijk vertegenwoordiger van het openbaar lichaam van de DG&J, is de portefeuillehouder uit Dordrecht. Dordrecht heeft (inclusief de voorzitter) als enige gemeente twee afgevaardigden in het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van het openbaar lichaam. Het dagelijks bestuur bestaat naast de voorzitter uit de portefeuillehouders van Dordrecht, Strijen, Zwijndrecht en Gorinchem. Daarmee is elke subregio vertegenwoordigd, waarbij de Drechtsteden door twee wethouders zijn vertegenwoordigd. Elk lid van het algemeen bestuur heeft een gewogen stem afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente.

Taken en bevoegdheden

In de Wet publieke gezondheid is de verplichting opgenomen dat de colleges van burgemeester en wethouders, die behoren tot een regio als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's, via het treffen van een gemeenschappelijke regeling zorg moeten dragen voor de instelling en instandhouding van een regionale gezondheidsdienst in die regio, ook wel GGD genoemd. Deze GGD is ondergebracht bij de DG&J. Naast uitvoering van de wettelijke taken als regionale gezondheidsdienst is de DG&J belast met:

- Uitvoering van de Leerplichtwet (Bureau Leerplicht en Voortijdig Schoolverlaten)
- Instandhouding van de Regionale Ambulancevoorziening
- Uitvoering van Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
- Het houden van toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen
- Instandhouding van het Jeugd Preventie Team
- Uitvoering Jeugdwet (zie onderstaand)

De serviceorganisatie Jeugd (verder: SO Jeugd) maakt onderdeel uit van de DG&J. SO Jeugd houdt zich bezig met uitvoering van de Jeugdwet in opdracht van de zeventien deelnemende gemeenten. Concrete bevoegdheden van de SO Jeugd zijn in ieder geval:

- Het contracteren of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet evenals uitvoerders van taken in het kader van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK);
- Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de deelnemende gemeenten betreffende de uitvoering van de jeugdhulptaken, welke ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen alsmede inzake de organisatie en uitvoering van het AMHK.
- Het inrichten en in stand houden van het AMHK en het organiseren en in stand houden van een regionale crisisdienst.

Resultaten

Resultaten - publieke waarde

- **Wisselende beelden prestaties**
 - De gemeenten binnen de regio Zuid-Holland Zuid zijn in beperkte mate positief over het functioneren van DG&J. Deze ontevredenheid uit zich met name op het gebied van jeugdtaken, de uitvoering van GGD-taken lijken over het algemeen naar wens en verwachting te verlopen. De Drechtstedenregio is in gesprekken kritischer op de waarde van DG&J dan de andere twee subregio's.
 - De ontevredenheid van de Drechtstedengemeenten over het functioneren en de effectiviteit van DG&J en SO Jeugd uit zich in de enquête. Daarin worden DG&J en de SO Jeugd structureel als minst positief beoordeeld ten opzichte van de andere gemeenschappelijke regelingen. Slechts een derde van de respondenten geeft aan dat DG&J en de SO Jeugd veel tot zeer veel bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Gemeenteraadsleden zijn het meest kritisch over de bijdrage die SO Jeugd levert in het behalen van gemeentelijke doelstellingen. 21% van de raadsleden uit de Drechtsteden geeft aan dat SO Jeugd in hun ogen weinig tot niets bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen.
 - Onder de gesprekspartners bestaan wisselende beelden over de geschiktheid van het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid om jeugdtaken op te pakken. Een derde van de respondenten is ontevreden tot zeer ontevreden over de aansluiting tussen opgaven en schaalniveau⁴⁾. In Dordrecht is dit zelfs meer dan de helft. Met het oog op integrale sturing in het sociaal

3) Dit betekent dat het bestuurlijk primaat bij het algemeen bestuur ligt. Dit houdt in dat in beginsel alle bevoegdheden tot regeling en bestuur toekomen aan het algemeen bestuur tenzij krachtens de wet het dagelijks bestuur of de voorzitter bevoegd is.

4) Zie vraag 2 enquête

domein ziet een deel van de respondenten liever dat de taken op lokale(re) schaal belegd worden. Een belangrijk punt van kritiek is dat de organisatie er onvoldoende in slaagt om maatwerk te leveren in de zeventien gemeenten⁵⁾.

- Het recente rapport van Asante (2017)⁶⁾ die de transitie en transformatie van het sociaal domein in Dordrecht onderzocht, schetst op basis van gesprekken met betrokkenen het beeld dat in het jeugd domein de transformatie nog niet goed tot stand is gekomen en de wachtlijsten toenemen. Evaluatierapporten van Seinstra van de Laar (2016) en AEF (2016) laten een minder negatief beeld zien. Uit beide rapporten blijkt dat zowel DG&J als SO Jeugd in de taakuitvoering niet ondermaats functioneert. In de evaluatie van de SO Jeugd komt naar voren dat deze goed tot zeer goed functioneert. De organisatie is efficiënt, effectief en hoogwaardig van kwaliteit⁷⁾. De uitvoering van de jeugdteams verloopt volgens het rapport van Seinstra van de Laar (2016) op hoofdlijnen goed, zeker gezien het korte tijdsbestek dat de organisatie bestaat. Ook de uitvoering van de Jeugd Gezondheidszorg verloopt in Zuid-Holland Zuid volgens afgesproken werkwijzen en professionele richtlijnen⁸⁾. In de diverse rapporten worden verbeterpunten aangedragen op het gebied van transparantie, de informatievoorziening richting gemeenten en de integrale sturing. Het is de ambitie van DG&J om de komende jaren door te ontwikkelen, beter aan te sluiten op de behoeften van gemeenten, de integraliteit binnen het sociaal domein te versterken en beter aansluiting te verzorgen tussen de sociale jeugd- en wijkteams⁹⁾.

Resultaten - Organisatie, sturing en processen

• Aansturing voor verbetering vatbaar

Bij de Dienst Gezondheid en Jeugd en de Serviceorganisatie Jeugd doen zich diverse problemen voor in de governance en aansturing van de regeling. Binnen DG&J zijn verschillende taken samengevoegd die in karakter

erg verschillen. Er zijn beleidsrijke en beleidsarme taken, publiek en privaat gefinancierde taken en taken waarvoor maatwerk moet worden toegepast en die zo gestandaardiseerd mogelijk moeten worden uitgevoerd. Dat brengt complexiteiten met zich mee in de aansturing. Deze problemen doen zich specifiek voor op het gebied van jeugdtaken. Bij de reguliere GGD taken zijn deze beelden veel minder sterk¹⁰⁾.

- Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de wisselwerking tussen beide functioneert volgens een groot deel van de gesprekspartners niet goed. De onderlinge dynamiek is onrustig en daarmee niet constructief. De samenwerking binnen het bestuur van DG&J verloopt moeizaam ('een wespennest'). Er is gebrek aan inhoudelijke overeenstemming tussen de gemeenten. Daarnaast wordt er vanuit meerdere kanten kritiek geuit op de kwaliteit van de bestuurders bij DG&J.
- Het algemeen bestuur worstelt met de verschillende rollen (eigenaar, opdrachtgever en beleidssteller). Deze worden onvoldoende vorm gegeven. Dit zorgt ervoor dat er niet goed gestuurd wordt op lokale en regionale prioriteiten en geen onderscheid wordt gemaakt in de verschillende rollen. In de gesprekken komt naar voren dat er een onvoldoende ontwikkeld gevoel van collectief eigenaarschap en een sterk ontwikkeld cliëntelisme is.
- Daarbij is ook meermaals opgemerkt dat het dagelijks bestuur geen meerwaarde weet te leveren in het scheiden van rollen in het AB in haar agendering van en voorbereiding op vergaderingen. Vanuit beide gremia (AB en DB) spelen dus elkaar versterkende mechanismen die er toe leiden dat de volledige besturing van de regeling leidt tot frustratie, negatieve beelden en gebrek aan vertrouwen.
- De colleges en gemeenteraden hebben de behoefte om meer op maatwerk in te kunnen zetten. In de manier waarop de regeling op dit moment is georganiseerd ervaren ze onvoldoende ruimte om op lokale doelstellingen te kunnen sturen via DG&J en SO Jeugd. Dit zorgt voor ontevredenheid over de regeling. Meer dan de helft van de respondenten uit de enquête ervaart weinig tot geen sturingsmogelijkheden op lokale doelstellingen bij de SO Jeugd (59%)

10) Onze waarnemingen op basis van gesprekken, enquête en documentanalyse sluiten voor een groot deel aan bij de bevindingen uit het rapport van Asante (2017) Sturen op Samenhang. Van transitie naar transformatie in het sociaal domein. BMC rapport en Oudkerk (2015). In het verleden gebeurt niets. Een governanceonderzoek ten behoeve van de Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid Holland Zuid. BMC, april 2015.

en DG&J (57%)¹¹⁾. Met name raadsleden zijn kritisch over de sturingsmogelijkheden bij beide instanties¹²⁾. Daarnaast hebben raadsleden behoefte aan een verbetering van de informatievoorziening van DG&J.

- Een veelvoorkomend punt van kritiek is dat de integrale sturing in het sociaal domein voor de Drechtsteden wordt bemoeilijkt doordat het beleid van jeugd op het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid wordt vastgesteld en het beleid voor WMO en W&I op Drechtstedenschaal¹³⁾.

• Financieel in control

Financieel is de regeling momenteel 'in control', mede door een forse bezuinigingsopgave. Mede als gevolg van die bezuinigingen is de regeling op een aantal specialistische taken (onder andere infectieziekten) ook samenwerking met de GGD Rotterdam Rijnmond aangegaan. Met dat maatregelen-pakket lijkt de grootste acute financiële problematiek opgepakt. Tegelijkertijd constateren we ook dat de financiële positie van een GR als DG&J kwetsbaar blijft, mede ingegeven door de inherente onzekerheid over de precieze ontwikkeling van de zorgbehoevende populatie en het open-einde-regeling kenmerk van een taak als jeugd zorg. Ten verschijnen van dit rapport spelen bijvoorbeeld weer vraagstukken over extra financiële middelen voor de GR DG&J. Daarnaast hebben de bezuinigingen de organisatie, zo geven meerdere bronnen aan, ook kwetsbaar gemaakt en is de organisatie op een aantal kritieke processen 'dun'.

• Robuustheid aan de maat

- Het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid geeft DG&J en SO Jeugd voor nu voldoende robuustheid om zorg te dragen voor een goede uitvoering van de wettelijke taken. Desalniettemin worden specialistische GGD taken, zoals bepaalde infectieziekten, uitbesteed bij Rotterdam-Rijnmond en kunnen andere taken alleen nog op 'waakvlamniveau' worden uitgevoerd¹⁴⁾. Dit heeft voor een groot deel te maken met de bezuinigingen op de betreffende taakvelden. Bij een financiële impuls is het beeld dat deze taken ook op ZHZ-schaal kunnen worden opgepakt. Dit zal dus wel als gevolg hebben dat de rekening verdeeld wordt over de deelnemende gemeenten en ieder dit terug zal zien in zijn/haar bijdrage aan de regeling.

11) Zie vraag 8a van de enquête

12) Dit komt voort uit onze gesprekken en interviews, maar tevens uit het evaluatierapport van Seinstra en van de Laar (2016).

13) Ook in het rapport van Assante (2017) wordt dit punt nadrukkelijk gemaakt.

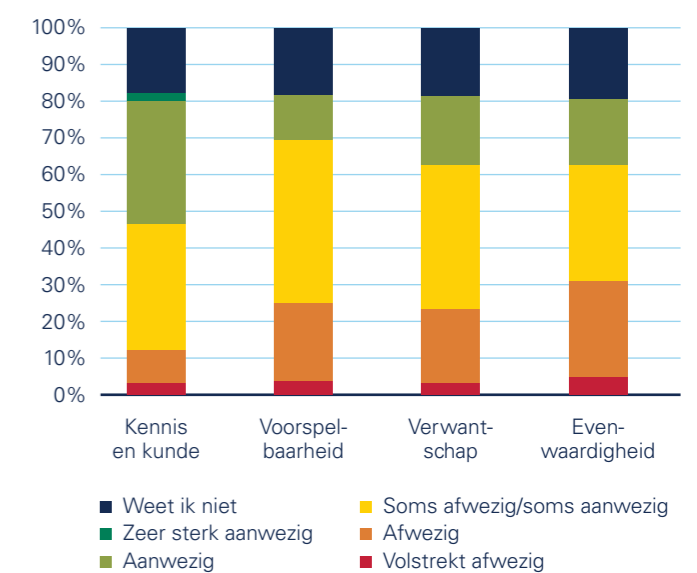
14) Beleidsplan DG&J 2016-2019

- De bestuurlijke ontwikkelingen op ZHZ-schaalniveau hebben mogelijk wel gevolgen voor de robuustheid van DG&J op de langere termijn. Voor de inkooptaken op het vlak van jeugd zorg (uitgevoerd door SO-jeugd) geldt bovendien dat het vormgeven van de daadwerkelijke inkoop op een lager schaalniveau dan ZHZ vanuit onze expertise als onwenselijk wordt gezien. Relaties met aanbieders en het bundelen van inkoopkracht zijn goed gediend met de ZHZ-schaal en zouden zelfs op nog grotere schaal kunnen worden vormgegeven – al wordt maatwerk dan weer ingewikkelder.

Resultaten - Legitimiteit

De legitimiteit voor de Dienst Gezondheid en Jeugd is beperkt aanwezig. Het draagvlak voor de DG&J lijkt binnen de Drechtsteden minder groot dan voor de andere gemeenschappelijke regelingen. In zowel de Hoeksche Waard als de AV-regio lijkt er meer draagvlak te zijn voor de regeling. Zij lijken gemiddeld genomen tevredener te zijn over het functioneren van DG&J dan de Drechtsteden¹⁵⁾.

De beelden die in de Drechtsteden zijn opgehaald worden ondersteund door de enquête. Daaruit blijkt dat 35%-38% van de respondenten ontevreden tot zeer ontevreden is over het functioneren van DG&J en de SO Jeugd. Ook het vertrouwen in DG&J lijkt beperkt. Van alle gemeenschappelijke regelingen is er het minste vertrouwen in DG&J. Ongeveer 20% van de respondenten geeft aan geen vertrouwen te hebben in DG&J tegenover een vergelijkbaar percentage dat expliciet aangeeft wel vertrouwen te hebben in DG&J.



Figuur 4 Vertrouwen in DG&J

15) Ook uit het rapport van Seinstra van de Laar (2016) zijn de andere sub-regio's minder kritisch op het functioneren van de SO Jeugd en DG&J.

5) De lagere waardering van raadsleden over SJO kan te maken hebben met het feit dat jeugdhulp vrij recent is gedecentraliseerd waarbij, ook elders in het land, bij aanvang de focus ligt op continuïteit van zorg en pas nu aandacht gegeven kan worden aan transformatie. Daarnaast is de schaalgrootte anders. GR-D is een regeling met zeven gemeenten en heeft een accounthouder per gemeente. SJO is een regeling met zeventien gemeenten en heeft een accounthouder per subregio.

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

7) Seinstra, A., Spannenburg, D., Gunnink, J. & Kuin, R. (2016). Evaluatie Serviceorganisatie Jeugd en formule jeugdteams Zuid-Holland Zuid. Seinstra van de Laar, juni 2016.

8) Veldhuisen, A. van & Hofstede, K. (2016). Een stevige en verbindende Jeugdgezondheidszorg. Eindrapport Bestuursopdracht JGZ Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid. Andersson Eiffers Felix, mei 2016

9) Beleidsplan DG&J 2016-2019

1.5 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Structuur

De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) is een openbaar lichaam ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het betreft een zogenaamde collegeregeling. Het treffen van deze regeling is verplicht op basis van de Wet veiligheidsregio's.

Ook de Veiligheidsregio heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de zeventien gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit de burgemeesters van Dordrecht, Cromstrijen, Hendrik-Ido-Ambacht, Gorinchem en Zwijndrecht. Voorzitter van de Veiligheidsregio is de burgemeester van Dordrecht¹⁶. Elk lid van het algemeen bestuur heeft één stem. Dit komt erop neer dat Dordrecht, net als elke andere deelnemende gemeente, 5,9% van de stemmen heeft binnen het algemeen bestuur.

Taken en bevoegdheden

De Veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening (bij ongevallen en rampen) binnen de regio. Taken die daarbij horen zijn:

- Het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- Het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- Het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de brandweerzorg.
- Het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- Het instellen en in stand houden van een brandweer;
- Het instellen en in stand houden van een GHOR;
- Het voorzien in de meldkamerfunctie;
- Het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;

- Het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij bovengenoemde taken.

Resultaten

Resultaten - Publieke waarde

- **Goede prestaties Veiligheidsregio**
 - De gemeenten binnen de regio Zuid-Holland Zuid hebben zich allen positief uitgelaten over de kwaliteit, het functioneren en de effectiviteit van de Veiligheidsregio. Het schaalniveau van de Veiligheidsregio is in de ogen van de respondenten het juiste niveau om de daar belegde opgaven op te pakken¹⁷. Voor de Drechtstedengemeenten geldt in het bijzonder dat ze erg positief zijn over de bijdrage die de veiligheidsregio levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Uit de enquête blijkt dat 62%-78% van de respondenten aangeeft dat de Veiligheidsregio veel tot zeer veel bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen¹⁸.
 - De positieve beelden die in het onderzoek zijn opgehaald over de kwaliteit van de taakuitvoering worden ondersteund door het regiobeeld van de Inspectie Veiligheid en Justitie op het gebied van rampenbestrijding en crises. In dit regiobeeld constateert de Inspectie dat de VR ZHZ tot de top van de Veiligheidsregio's in Nederland behoort¹⁹. De VR ZHZ scoort op alle geïdentificeerde taakvelden minimaal een voldoende en in een aantal gevallen zelfs zeer goed. De samenwerking met netwerkpartners, interregionale samenwerking en het evalueren van incidenten is op niveau georganiseerd. De samenhang tussen de opgestelde plannen, samenwerking met gemeenten en de kwaliteitszorg is in de basis op orde. Het zicht op vakbekwaamheid van multi-functionarissen is voor verbetering vatbaar. De operationele prestaties zijn, waar het gaat om het toetsingskader, over het algemeen in de basis op orde. De meer kwalitatieve aspecten van de taakuitvoering zijn deels in de basis op orde en deels voor verbetering vatbaar²⁰. Ook op de reactietijd van de brandweer bij branden scoort de Veiligheidsregio ZHZ over het algemeen prima²¹.

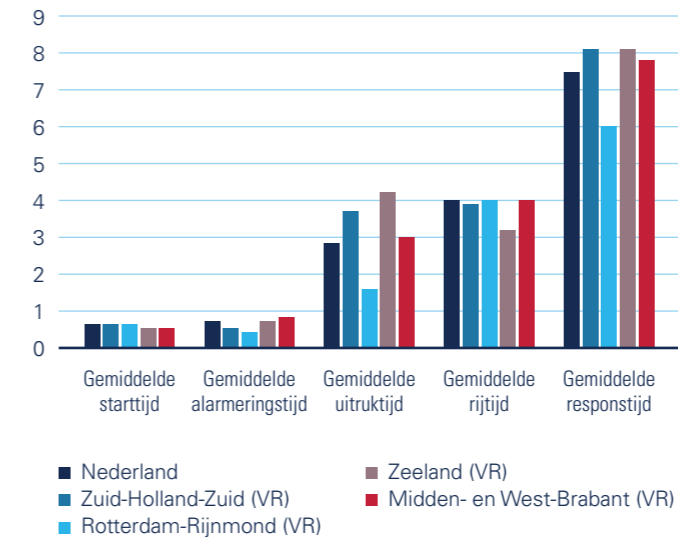
17) Dit komt uit de gesprekken die gevoerd zijn met gemeenten uit de hele ZHZ regio ende enquête (vraag 2).

18) Zie vraag 7 van de enquête

19) Jaarverslag 2016 Veiligheidsregio ZHZ

20) Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). Staat van de Rampenbestrijding 2016. Regiobeeld 18. Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Oktober 2016

21) Zie grafiek 'reactietijd van brandweer bij branden 2016'.



Figuur 5 Reactietijd van brandweer bij branden 2016 (CBS)

• Relatief hoge kosten

De kosten van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zijn relatief gezien hoger dan andere (omliggende) veiligheidsregio's²². Middels een benchmark zijn de kosten van de VRZHZ in 2015 vergeleken met de Veiligheidsregio's Zeeland en Midden- en West-Brabant. Uit de vergelijking blijkt dat de VRZHZ relatief gezien de hoogste gemeentelijke bijdrage per inwoner heeft, de hoogste personeelslasten (gemiddeld per fte) en de grootste organisatie (uitgedrukt in fte)²³. Op dit moment wordt er twaalf miljoen extra budget per jaar in de Veiligheidsregio gestopt dan dat er uit het gemeentefonds wordt uitgehaald.



16) Naast zijn voorzittersrol, vertegenwoordigt de burgemeester van Dordrecht tevens de gemeente Dordrecht binnen dit gremium.

22) De precieze reden voor de hogere kosten van de VR ZHZ ten opzichte van andere veiligheidsregio's wordt in de benchmark niet benoemd.

23) Kinkel, T. & Gambier, N. (2015). Benchmark Veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid, Midden en West-Brabant en Zeeland. BMC Rapport, januari 2015.

Resultaten - Organisatie en besturing

- **Overzichtelijke en effectieve sturing**
 - De sturing op de Veiligheidsregio verloopt overzichtelijk en zonder grote problemen. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur lijken effectief en constructief te functioneren. Deze effectiviteit en constructiviteit zijn onder andere naar voren gekomen in de besluitvorming rondom de nieuwe kostensystematiek voor de veiligheidsregio. Daar is solidair en unaniem voor de nieuwe systematiek gekozen door zowel de voor- en de nadeelgemeenten.
 - De raden van de Drechtstedengemeenten zijn tevens tevreden over de sturingsmogelijkheden. Uit de enquête komt naar voren dat de gemeenteraadsleden gemiddeld genomen minder sturingsmogelijkheden op de Veiligheidsregio ervaren dan de collegeleden en de ambtelijke organisatie. Raadsleden uit de Drechtstedengemeenten geven in gesprekken aan dit niet als problematisch te ervaren. Raadsleden ervaren over het algemeen voldoende grip op de Veiligheidsregio en zien weinig noodzaak om sterker te kunnen sturen²⁴⁾.
- **Voldoende robuuste organisatie:**

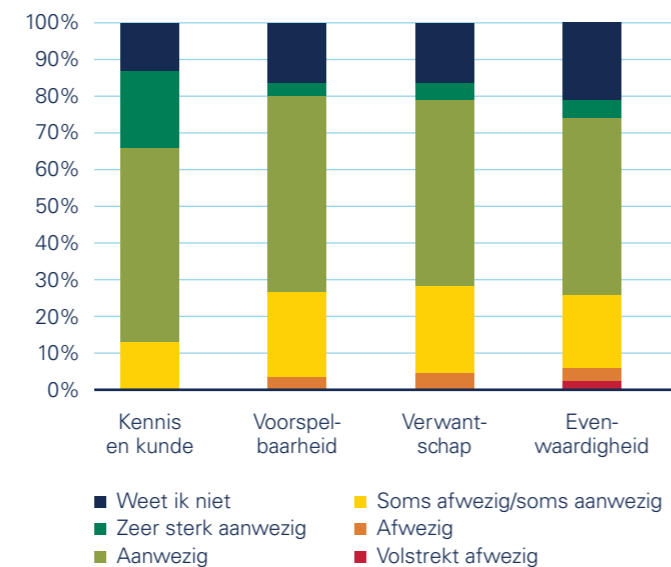
De Veiligheidsregio lijkt op dit moment qua slagkracht voldoende aan de maat te zijn om binnen het huidige gebied en voor het huidige takenpakket publieke waarde te leveren. Gelet op de mogelijke consequenties van de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio Zuid-Holland Zuid, de aanstaande Evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's in 2019 en andere relevante ontwikkelingen is de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid momenteel bezig met een strategische heroriëntatie.

Voor specialistische taakgebieden wordt samengewerkt met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Sommige taken, zoals de meldkamer, worden bij Rotterdam-Rijnmond belegd.

Resultaten - Legitimiteit

- **Formele legitimiteit:**

Er is veel draagvlak voor de Veiligheidsregio onder de Zuid-Holland Zuid gemeenten. Alle drie de subregio's zijn in hoge mate tevreden over de Veiligheidsregio. Voor de Drechtstedengemeenten komt dit beeld heel sterk terug uit de enquête. Op de meeste terreinen wordt de Veiligheidsregio het meest positief beoordeeld van alle samenwerkingsterreinen. 79% van de collegeleden, raadsleden en MT-leden is tevreden met het functioneren van de veiligheidsregio. De Drechtstedengemeenten hebben ook veel vertrouwen in de Veiligheidsregio²⁵⁾. Slechts een klein percentage geeft aan dat één of meerdere van de elementen van vertrouwen afwezig zijn binnen de Veiligheidsregio. Het overgrote merendeel van de respondenten heeft veel vertrouwen in de Veiligheidsregio.



Figuur 6 Vertrouwen in de VR ZHZ

25) Vraag 6 enquête

1.6 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Structuur

Net als de VRZHZ en de DG&J is de Omgevingsdienst ZHZ (OZHZ) een openbaar lichaam ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het betreft een college-regeling waaraan naast de colleges van de zeventien gemeenten ook wordt deelgenomen door Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland. Het treffen van deze regeling is verplicht op basis van de Wabo. Volgens deze wet dient het werkgebied van de Omgevingsdienst overeen te komen met dat van de Veiligheidsregio.²⁶⁾

De Omgevingsdienst heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het AB wordt gevormd door de portefeuillehouders van de zeventien gemeenten en twee gedeputeerden van de provincie Zuid-Holland, waarvan een tevens voorzitter is van de OZHZ. Het DB bestaat uit de voorzitter, vicevoorzitter en een vertegenwoordiging vanuit de drie subregio's. Momenteel zijn dit naast de voorzitter en vicevoorzitter (uit Dordrecht) de portefeuillehouders van Korendijk, Alblasersdam en Molenwaard. Elk lid van het algemeen bestuur heeft een gewogen stemrecht gebaseerd op de jaaromzet.

Taken en bevoegdheden

Gemeenten zijn wettelijk verplicht een deel van hun taken op het gebied van milieu bij de Omgevingsdienst onder te brengen. Dit zijn de zogenaamde wettelijke basistaken. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen extra taken door de Omgevingsdienst uit te laten voeren, zoals bouwen en woningtoezicht en adviestaken. Deze extra taken worden ook vaak plustaken genoemd. Samenvattend kan gesteld worden dat de Omgevingsdienst de volgende taken uitvoert:

- Wettelijke milieutaken (VTH) op grond van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo)
- de milieutaken op grond van andere wet- en regelgeving dan genoemd onder a, voor zover een of meer gemeenten besluiten tot mandatering van deze taken en bevoegdheden aan de Omgevingsdienst;
- de Algemene wet bestuursrecht en andere relevante regelgeving betreffende de procedures in samenhang met de taken genoemd onder a en b, met inbegrip van het adviseren, ondersteunen en vertegenwoordigen van de colleges in bezwaar- en beroepsprocedures;
- de Wet op de economische delicten en het coördineren van (opsporings)overlegverbanden met alle handhavingspartners.

Dordrecht heeft ervoor gekozen de taken op het gebied van bouw- en woningtoezicht bij de Omgevingsdienst neer te leggen.

Resultaten

Resultaten - Publieke waarde

• Prima prestaties

- De gemeenten binnen de regio Zuid-Holland Zuid zijn gematigd positief over de kwaliteit en het functioneren van de Omgevingsdienst. Voor gemeenten uit de Drechtsteden en de Hoeksche Waard functioneert de Omgevingsdienst naar wens en verwachting. Een klein aantal gemeenten, met name in de AV-regio, is minder tevreden over de taakuitvoering op het gebied van handhaving.
- Het merendeel van de respondenten van de Drechtsteden geeft aan dat de Omgevingsdienst veel tot zeer veel bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen²⁷⁾. Slechts een klein gedeelte is uitgesproken negatief over de bijdrage van de OZHZ en geeft aan dat deze weinig tot zeer weinig bijdraagt. Meer dan de helft van de respondenten vindt het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid een goed schaalniveau om de taken op te pakken. Slechts 13% vindt het schaalniveau slecht passend bij de opgaven²⁸⁾.
- De tweede bestuursrapportage van de Omgevingsdienst van 2017 laat een wisselend beeld zien met betrekking tot het behalen van de zelf gestelde prestatie-indicatoren. Over het algemeen functioneert de OZHZ prima en voldoet het aan de VTH-kwaliteitseisen. De producten en prestaties worden binnen de gestelde bandbreedte gerealiseerd. De productiviteitsnorm wordt gehaald. Daarnaast wordt dienstbaarheid en de uitvoering van de adviestaken zowel op inhoud als prijs/kwaliteit verhouding ruimschots boven de gestelde norm behaald. Aan de andere kant wordt er beneden de norm gescoord op de tijdigheid in de vergunningverlening en op het gebied van toezicht en handhaving. Het percentage inhuur is tevens ver boven de norm²⁹⁾. De realisatie op de gemeentelijke wettelijke taken loopt in financiële zin gemiddeld volgens planning. Het beeld varieert echter per gemeente. Voor sommige gemeenten loopt de realisatie voor op schema, maar voor anderen (ver) achter op schema. Dit lijkt aan te sluiten bij het wisselende beeld van de gemeenten over de Omgevingsdienst en de bijbehorende kwaliteitsbeleving.

24) Zie voor de cijfers voor sturingsmogelijkheden vraag 8 enquête

26) Of met het werkgebied van meer dan één veiligheidsregio, of met het grondgebied van een kring van door de minister aangewezen gemeenten.

27) Zie vraag 7 van de enquête

28) Enquête vraag 2

29) Tweede bestuursrapportage Omgevingsdienst 2017

- **Gemiddelde kosten**

De Omgevingsdienst ligt in vergelijking met andere omgevingsdiensten in Nederland op een gemiddeld kostenniveau³⁰⁾.

Resultaten - Organisatie, sturing en processen

- **Aansturing op orde**

De sturing op de Omgevingsdienst verloopt zonder grote problemen. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur lijken naar wens te functioneren. Collegeleden geven aan voldoende in staat te zijn om op de Omgevingsdienst te sturen. De bedrijfsvoering van de OZHZ wordt als veilig, gezond en duurzaam omschreven³¹⁾. Ongeveer de helft van de raadsleden van de Drechtstedengemeenten geeft aan weinig sturingsmogelijkheden te ervaren op lokale en regionale doelstellingen middels de Omgevingsdienst. Alhoewel de gemeenten redelijk positief zijn over de Omgevingsdienst, geven zij in een aantal gevallen aan dat het uniforme kader waar vanuit de omgevingsdienst opereert minder ruimte laat om taken integraal op te pakken. Over het algemeen wordt de grip als voldoende ervaren.

- **Robuustheid onder druk**

De robuustheid van de Omgevingsdienst op de langere termijn staat onder druk door ontwikkelingen in haar omgeving. De Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, taakovergang in het kader van het Brzo en de bestuurlijke herindelingen in de regio Zuid-Holland Zuid hebben invloed op de robuustheid van de organisatie van OZHZ en maken dat de OZHZ mogelijk met 40 fte moet krimpen. Met het oog op deze veranderende context voert de Omgevingsdienst een robuustheidsonderzoek richting de toekomst uit³²⁾. Een aantal belangrijke ontwikkelingen dat de robuustheid van de OZHZ onder druk zet:

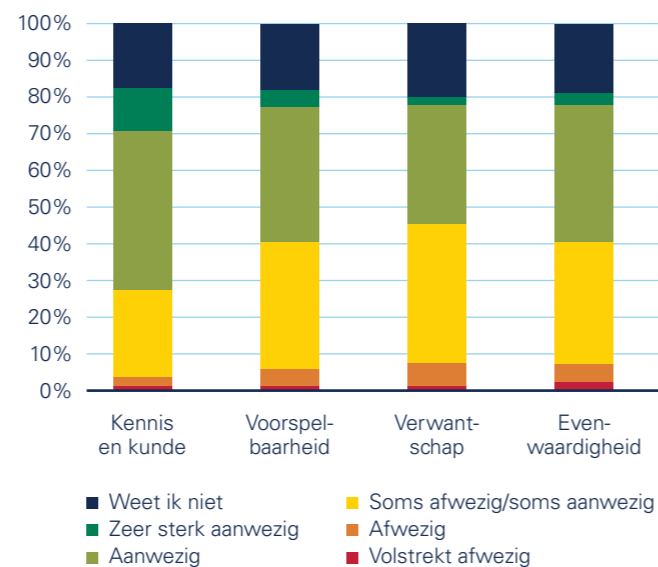
- Gemeenten kunnen vrijwillig kiezen in hoeverre zij naast de basistaken ook plustaken afnemen bij de OZHZ. Op dit moment hebben vier van de zeventien gemeenten plustaken belegd bij de OZHZ. Doordat er minder gemeenten plustaken afnemen bij de omgevingsdienst, kan er op deze taken minder schaalvoordeel worden behaald op zowel kwaliteit als kosten. Met het oog op de bestuurlijke herindelingen in de regio ZHZ wordt het aantal gemeenten dat (plus) taken afneemt bij de OZHZ minder.

- De OZHZ heeft al een deel van de taken overgedragen aan de DCMR. Voor specialistische, zware industriële kennis neemt de OZHZ diensten af bij de DCMR, de omgevingsdienst voor de regio Rotterdam-Rijnmond³³⁾.

Resultaten - Legitimiteit

- **Draagvlak op orde in de Drechtsteden en de Hoeksche Waard**

Voor een groot deel van de gemeenten is er draagvlak voor de Omgevingsdienst. Dit geldt met name voor de Hoeksche Waard en de Drechtsteden. In de AV-regio staat het draagvlak van de Omgevingsdienst voor een aantal gemeenten meer onder druk, in verband met problemen in de taakuitvoering. Het beeld dat voortkomt uit de gesprekken, ondersteund door de resultaten uit de enquête laat zien dat de gemeenten in de Drechtsteden gemiddeld genomen tevreden zijn over de Omgevingsdienst. Meer dan de helft van de respondenten uit de enquête is tevreden tot zeer tevreden over de OZHZ. 10% is ontevreden tot zeer ontevreden. Het vertrouwen in de Omgevingsdienst lijkt op orde. Slechts een klein gedeelte van de respondenten geeft aan geen vertrouwen te hebben in de Omgevingsdienst; een veel groter deel geeft aan voldoende vertrouwen te hebben in de Omgevingsdienst.



Figuur 7 Vertrouwen in de OZHZ

33) Met ingang van 1 juli 2017 worden de provinciale BRZO-taken in Zuid-Holland uitgevoerd door de DCMR.

1.7 Algemene bevindingen Zuid-Holland Zuid

1.7.1 Opgavenprofiel

Op de oostflank delen de Drechtsteden en de AV-regio opgaven, bijvoorbeeld in de maritieme sector, maar dit is slechts een beperkt deel van de totaliteit van opgaven binnen de subregio's. De Hoeksche Waard deelt nauwelijks opgaven met de Drechtsteden en in veel mindere mate met de AV-regio. Uit zowel de gesprekken met bestuurders uit de regio, de enquête³⁴⁾, als de rapportage van Tordoir en Poorthuis (2017) komt naar voren dat de inhoudelijke verbinding tussen de drie gebieden fragiel blijkt en de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten beperkt is, mede ingegeven door de uiteenlopende opgaveprofielen³⁵⁾. De onderlinge verbanden tussen de drie subregio's zijn dun en de netwerkwaarde is relatief laag³⁶⁾. De oriëntatie van de drie subregio's is veel meer intern binnen de subregio gericht of extern op Rotterdam³⁷⁾.

Samenwerking tussen de drie subregio's komt hoofdzakelijk tot stand in de functionele samenwerkingsverbanden Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Dienst Gezondheid en Jeugd. Verdere inhoudelijke samenwerking en verbinding komt slechts beperkt tot stand. Er is een strategisch-economisch platform op ZHZ schaal, voortgekomen uit het Regionaal economisch overleg (REO). Hier komen echter weinig tot geen concrete resultaten uit. Er lijkt weinig commitment te zijn op dit niveau vanuit de Drechtsteden en Hoeksche Waard. Alblasserwaard/Vijfheerenlanden toont meer bereidheid om hier, vanuit het principe grenzeloos samenwerken, voor te blijven gaan. Het schaalniveau van Zuid-Holland Zuid levert daarmee geen betekenisvolle bijdrage aan het oplossen van de ruimtelijk-economische beleidsagenda's van de ingelezen gemeenten. Deze beleidsagenda wordt veel meer op subregionaal en/of lokaal niveau opgepakt³⁸⁾.

1.7.2 Structuur van samenwerking

De drie samenwerkingsverbanden hebben allen de structuur van een openbaar lichaam. Dit betekent dat de samenwerkingsverbanden bestaan uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. In het algemeen bestuur zijn alle colleges van de deelnemers vertegenwoordigd. Dordrecht is voorzitter van de Veiligheidsregio en DG&J terwijl de provincie het voorzitterschap van de Omgevingsdienst op zich neemt. De formele invloed verschilt per samenwerkingsverband. Bij de Omgevingsdienst wordt de

invloed gebaseerd op de bijdrage per deelnemer, bij de DG&J op het aantal inwoners van de gemeente en bij de Veiligheidsregio is het principe 'one man one vote' van toepassing.

1.7.3 Taken en bevoegdheden

Het takenpakket van de samenwerkingsverbanden is voor een deel wettelijk bepaald. Bij de Dienst Gezondheid en Jeugd zijn echter naast de wettelijk verplichte taken (op basis van de Wpg) ook een heel aantal andere taken ondergebracht in het bijzonder op het gebied van Jeugd. Dan gaat het om de ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet onder andere door inkoop van Jeugdzorg. Dit is dan ook het samenwerkingsverband waar je als gemeente de meeste keuzevrijheid hebt wat betreft het takenpakket. Dit geldt ten dele voor de Omgevingsdienst. Daarin is alleen een keuze te maken voor wat betreft het onderbrengen van plustaken. Dordrecht heeft er als één van vier enige Drechtstedengemeenten (Alblasserdam, Giessenlanden, Leerdam en Dordrecht – Giessenlanden trekt taken waarschijnlijk terug i.v.m. herindeling tot Molenlanden en Leerdam gaat waarschijnlijk over naar Utrechtse Omgevingsdienst) voor gekozen een deel van deze bouw-plustaken bij de Omgevingsdienst onder te brengen. Aanvullend op die plustaken heeft Dordrecht nog een aantal andere plustaken neergelegd, waaronder APV en ondermijning.

1.7.4 Relatie kosten-baten en financiering regelingen

Per regeling schetsen we een kosten-batenbeeld. Voor het beeld van de baten baseren we ons op de hierboven geschetste resultaten die de regelingen realiseren. Voor de financiële data baseren we ons op de meest recente beschikbare CBS-cijfers over de begrotingsomvang van gemeenten (cijfers over 2017, totale bedrag aan lasten op de begroting van de gemeenten) en op de vastgestelde begrotingen 2018 – meest recente versies uit eind 2017 – van de betreffende drie GR'en zoals ons ter beschikking gesteld door de regelingen zelf. Er is voor de OZHZ bij de percentage-berekeningen buiten beschouwing gelaten wat gemeenten nog aan aanvullende opdrachtgerichte werkzaamheden uitgeven aan dienstverlening van de OZHZ. Het gaat dus om de basis- en plustaken. Voor alle regelingen geldt dat buiten beschouwing is gelaten of gemeenten via bijvoorbeeld subsidie-relaties voor specifieke activiteiten nog andere geldstromen naar de GR'en hebben. Dit kan maken dat in de eigen begroting van de gemeente een andere, hogere optelsom gemaakt wordt over de afdracht aan een regeling. Hier staan dan specifieke werkzaamheden tegenover die in het totaalbeeld van de vergelijking van inleg aan de regelingen niet relevant is.

30) Begroting 2016 OZHZ

31) Jaarverslag Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid 2016

32) Tweede Bestuursrapportage Omgevingsdienst 2017

34) Zie vraag 9 uit de enquête. Raadsleden, de ambtelijke top en collegeleden van de Drechtstedengemeenten ervaren de minste verbinding met de respectievelijke raadsleden, ambtelijke top en collegeleden van de andere Zuid-Holland Zuid gemeenten.

35) Provincie Zuid-Holland (2017).

36) Uit de enquête komt naar voren dat het ontwikkelen van een regionale identiteit en netwerkontwikkeling tot de minst belangrijke doelstellingen van samenwerking op ZHZ-schaal behoren.

37) Tordoir & Poorthuis (2017).

38) Zie hiervoor onder andere vraag 5b 'effecten van samenwerking Zuid-Holland Zuid' uit de enquête in de bijlage.

DG&J

De regeling heeft voor 2018 een totaal verwachte som van baten van € 140.350.000,-. Daarvan betreft € 98.834.955,- financiering voor (de inkoop van) jeugdzorg via SO-Jeugd. De financieringsverdeling van dit taakveld is afhankelijk van de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds (op basis van begroting DG&J, pagina 26). Een bedrag van € 18.804.556,- wordt ingezet voor de DG&J taken (GGD-taken) en is gebaseerd op een combinatie van indicatoren als aantal inwoners, aantal jeugdigen, aantal leerlingen en aantal extra contactmomenten jeugdigen per gemeente. Tot slot is € 17.450.000,- begroot voor de RAV-taken van DG&J.

Hardinxveld-Giessendam en Hendrik Ido Ambacht kennen afwijkingen van het percentage inleg in relatie tot het percentage inwonersaantal. Deze discrepantie zit op de financiering voor de DG&J/GGD-taken. Hardinxveld-Giessendam heeft 6% van de inwoners en legt 10% van de financiering in. Voor Hendrik-Ido-Ambacht zijn deze percentages andersom. Hier geldt dat dit, voor zover achterhaalbaar voor Berenschot uit de begroting 2018 van DG&J, verklaarbaar is op basis van de in deze gemeente specifieke omvang van problematiek.

Er is voor zover Berenschot kan constateren géén sprake van substantiële disbalans in kosten-baten voor gemeenten in de inleg van deze regeling, omdat de financiering grotendeels taak- danwel inkomstengebonden per gemeente is.

OZHZ

De omgevingsdienst kent voor 2018 een totale begrote batensom van €22.486.827,- (tevens totale begrotingsomvang). Deze baten komen uit verschillende bronnen: een inwonersafhankelijke bijdrage (€ 2.000.000,-), vergoeding voor wettelijke taken milieu en Bouw- en Woningtoezicht (€ 17.800.000,-) op basis van voorschotten en nacalculatie op basis van daadwerkelijk afgenomen producten (inclusief de plustaken Bouw- en woningtoezicht voor gemeenten Dordrecht, Alblasserdam, Giessenlanden en Leerdam). Daarnaast ontvang de OZHZ in 2018 € 2.600.000,- uit gecontracteerd werk, vooral van de gemeente Dordrecht en de provincie Zuid Holland. Van de totale begroting wordt een flink deel ingelegd door de provincie Zuid Holland, namelijk € 5.962.661,- (excl. gecontracteerd werk). In de kostenverdeling onder de gemeenten valt voor de Drechtstedengemeenten op dat Dordrecht en Alblasserdam, door hun extra takenpakket, ook een substantieel hoger aandeel dan op basis van inwonertal verwacht zou mogen worden, afdragen aan OZHZ. Ook het aandeel van de totale begroting dat door deze gemeenten wordt uitgegeven in de OZHZ ligt fors boven dat van de overige Drechtstedengemeenten (Alblasserdam meer dan twee maal zoveel als de overige gemeenten). Voor de overige gemeenten liggen de percentages in lijn met wat op basis van inwonertallen verwacht zou mogen worden.

Er is voor zover Berenschot kan constateren géén sprake van substantiële disbalans in kosten-baten voor gemeenten in de inleg van deze regeling, omdat de financiering grotendeels taakgebonden danwel direct afhankelijk van het inwonersaantal per gemeente is. Wat we wel constateren is dat een breder draagvlak voor de plustaken de robuustheid van de organisatie ten goede zou komen én dat dit waarschijnlijk de prijs voor de huidige afnemende gemeenten zou verlagen door efficiëncy-voordelen. Dit effect zal niet groot zijn.

VRZHZ

De veiligheidsregio heeft voor 2018 een totale begrotingsomvang van € 38.962.954,-. De kosten zijn redelijk conform inwonersverdeling verdeeld over de drie ZHZ-subregio's. De inkomsten van de VRZHZ zijn voor 2018 als volgt opgebouwd: € 32.610.000,- uit een gemeentelijke bijdrage conform een in 2017 vastgesteld verdeelmodel op basis van het gemeentefonds, sub-cluster Brandweer en Rampenbestrijding voor de verdeling van alle kosten van de Veiligheidsregio, met uitzondering van de kosten voor taken die vallen onder het Pluspakket '€ 1.757.583,-. Ook de huisvestingsvergoeding van € 4.595.371,- wordt conform de genoemde verdeelsleutel toegerekend. Het gevolg van de kostenverdeelsleutel is dat Dordrecht, zowel op ZHZ-schaal als op Drechtstedelijke schaal een groter deel van de regeling bekostigt dan op basis van inwoneraantal verwacht zou worden, maar de vergoeding is dan ook gebonden aan de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds. De bijdrage van de gemeente Dordrecht legt dan ook geen onevenredig groot beslag op de totale begroting van de gemeente.

Er is voor zover Berenschot kan constateren géén sprake van substantiële disbalans in kosten en baten voor gemeenten in de inleg van deze regeling, mede omdat net na een uitgebreid onderzoek tot de huidige kostenverdeelsleutel is gekomen, met expliciete instemming van alle deelnemende gemeenten en gemeenteraden.

Totaalbeeld financiën ZHZ-GR'en

We zien geen substantiële disbalansen tussen kosten en baten in de inleg voor de ZHZ-regelingen vanuit de betreffende gemeenten. Qua batenkant constateren we dat de drie regelingen allen naar behoren presteren, blijkend uit diverse evaluaties en prestatie-indicatoren. Aan de kostenkant vallen de volgende zaken op: van de drie regelingen legt DG&J het grootste beslag op de gemeentelijke begrotingen (tussen de 8% en 12% van de gemeentelijke begrotingen van de Drechtstedengemeenten, 9% van de totale Drechtstedelijke begroting (alle begrotingen bij elkaar opgeteld) gaat naar DG&J met een totaalbedrag van net boven de 75 miljoen euro). De regelingen kennen allen een sterk uitvoeringsgericht karakter, bekostiging van de regelingen is dan ook sterk gekoppeld aan volume-indicatoren (inwoneraantallen, leerlingenaantallen etc.) óf gebonden aan de hoogte van

uitkeringen uit het gemeentefonds, die indirect ook gebaseerd is op veel volume-indicatoren. Alblasserdam legt als gemeente het grootste deel van haar begroting in voor de bekostiging van de drie ZHZ-regelingen (16,9% van de totale begroting), Papendrecht en Hendrik-Ido-Ambacht het minste (11,2%). Van alle begrotingen tezamen gaat 12,8% naar de inleg van de ZHZ-regelingen. Dordrecht zit op 12,4% van haar totale begroting. De volgende tabel geeft de cijfers per regeling inclusief een aantal overkoepelende indicatoren per gemeente.



| gemeente | ALGEMENE KENMERKEN | | | | DG&J | | | | OZHZ | | | | VRZHZ | | | | % v.d. gemeentelijke begroting als inleg voor de drie regelingen tezamen |
|---|--------------------|--------------------|---------------------|--|------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|--|
| | inwoners 2017 | % van Drechtsteden | deel van totaal ZHZ | Lasten totaal (excl. mutaties reserves) [2017] | bijdrage totaal | % v.d. begroting v.d. regeling | % van aandeel Drechtsteden | % v.d. begroting v.d. gemeente | bijdrage totaal | % v.d. begroting v.d. regeling | % van aandeel Drechtsteden | % v.d. begroting v.d. gemeente | bijdrage | % v.d. begroting v.d. regeling | % van aandeel Drechtsteden | % v.d. begroting v.d. gemeente | |
| Alblasserdam | 20008 | 6,9% | 4,1% | € 44.498.000,00 | € 5.038.681,00 | 4% | 7% | 11% | € 1.106.460,00 | 6% | 13% | 2,5% | € 1.372.246,00 | 4% | 6% | 3% | 16,9% |
| Dordrecht | 118731 | 41,2% | 24,3% | € 431.870.000,00 | € 36.233.276,00 | 31% | 48% | 8% | € 5.252.182,00 | 26% | 60% | 1,2% | € 12.259.375,00 | 31% | 54% | 3% | 12,4% |
| Hardinxveld-Giessendam | 17872 | 6,2% | 3,7% | € 37.673.000,00 | € 4.277.502,00 | 4% | 6% | 11% | € 390.082,00 | 2% | 4% | 1,0% | € 1.580.834,00 | 4% | 7% | 4% | 16,6% |
| Hendrik Ido Ambacht | 29731 | 10,3% | 6,1% | € 66.037.000,00 | € 5.462.700,00 | 5% | 7% | 8% | € 400.947,00 | 2% | 5% | 0,6% | € 1.535.732,00 | 4% | 7% | 2% | 11,2% |
| Papendrecht | 32292 | 11,2% | 6,6% | € 80.724.000,00 | € 6.945.984,00 | 6% | 9% | 9% | € 474.970,00 | 2% | 5% | 0,6% | € 1.591.945,00 | 4% | 7% | 2% | 11,2% |
| Sliedrecht | 25012 | 8,7% | 5,1% | € 55.733.000,00 | € 6.590.528,00 | 6% | 9% | 12% | € 467.885,00 | 2% | 5% | 0,8% | € 1.397.788,00 | 4% | 6% | 3% | 15,2% |
| Zwijndrecht | 44417 | 15,4% | 9,1% | € 115.618.000,00 | € 10.483.767,00 | 9% | 14% | 9% | € 708.359,00 | 4% | 8% | 0,6% | € 3.022.921,00 | 8% | 13% | 3% | 12,3% |
| Drechtsteden | 288063 | | 59,0% | € 832.153.000,00 | € 75.032.438,00 | 64% | 64% | 9% | € 8.800.885,00 | 44% | | 1,1% | € 22.760.841,00 | 58% | | 3% | 12,8% |
| AV-regio | 114310 | | 23,4% | | € 14.018.339,00 | 12% | 12% | | | | | | € 6.835.762,00 | 18% | | | |
| Hoeksche Waard | 85678 | | 17,6% | | € 28.588.734,00 | 24% | 24% | | | | | | € 9.366.350,00 | 24% | | | |
| Provincie ZH (ODZHZ) | | | | | | | | | € 5.962.661,00 | 30% | | | | | | | |
| ZHZ | 488051 | | | | € 117.639.511,00 | excl. RAV | | | € - | | | | € 38.962.953,00 | | | | |
| totaal baten regeling begroting 2018 | | | | | € 140.350.000,00 | incl. RAV & mutaties | | | € 19.876.912,00 | | | | € 38.962.954,00 | | | | |
| totale baten incl. contractwerk | | | | | n.v.t. | | | | € 22.486.827,00 | | | | n.v.t. | | | | |

Tabel met financiële indicatoren ZHZ-regelingen DG&J, OZHZ en VRZHZ. Per regeling de bijdrage per gemeente voor de Drechtstedengemeenten, de totalen van de subregio's en overige inleggende partijen en de totale begrotingen van de regelingen. Daarnaast tonen we de inleg per Drechtsteden-gemeente als percentage van de totale inleg in de regeling, als percentage van de totale inleg door Drechtsteden-gemeenten en als percentage van de totale begroting van die betreffende gemeente. Tot slot tonen we de totale inleg in de drie regelingen per gemeente als percentage van de totale begroting van die gemeente.

1.7.5 Resultaten

Resultaten - Publieke waarde:

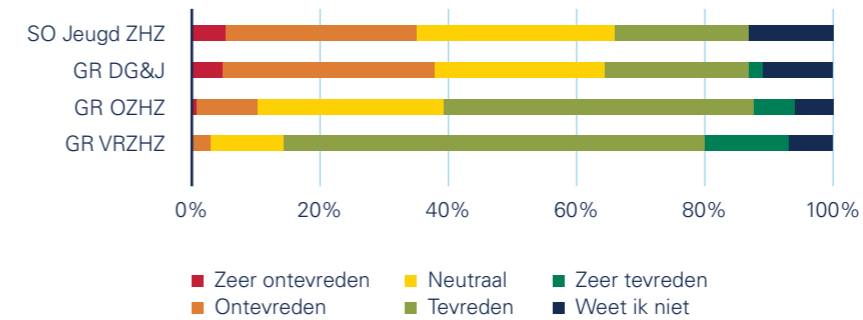
- Samenwerking tussen de drie subregio's komt hoofdzakelijk tot stand in de functionele samenwerkingsverbanden Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Dienst Gezondheid en Jeugd. Verdere inhoudelijke samenwerking en verbinding komt slechts beperkt tot stand.
- De drie gemeenschappelijke regelingen op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid slagen erin tot efficiënte en effectieve dienstverlening te komen. De regelingen zijn voldoende in staat publieke waarde te realiseren op de specifieke taakvelden waartoe ze zijn opgericht. De gerealiseerde publieke waarde sluit doorgaans aan bij verwachtingen van colleges, raden en externe partners. In de beeldvorming is men kritischer op het functioneren van DG&J, maar in de praktijk lijkt deze adequate resultaten te behalen.
- De nabijheid van Rotterdam als grote stad is van invloed op de ontwikkeling van de Zuid-Holland Zuid schaal. Met name de Hoeksche Waard en de Drechtsteden zijn sterk georiënteerd op Rotterdam en de regio Rotterdam-Rijnmond. De inwoners zijn georiënteerd op Rotterdam op het gebied van mobiliteit, gezondheidszorg en werkgelegenheid.

Resultaten - Legitimiteit:

- Het schaalniveau Zuid-Holland Zuid ontleent haar betekenis hoofdzakelijk vanuit wettelijke grondslag. De Zuid-Holland Zuid schaal wordt buiten de gemeenschappelijke regelingen om niet altijd als een even relevante schaal ervaren, zeker met het oog op de bestuurlijke ontwikkelingen.
- De relaties tussen de gemeenschappelijke regelingen en de individuele gemeenten zijn op orde. Er is tevredenheid over en vertrouwen in het functioneren van de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en het GGD deel van DG&J. Er bestaat ontevredenheid over het jeugddeel van DG&J.

Resultaten - Organisatie, sturing en processen:

- Het schaalniveau, de organisatie van de GR'en en de governance sluiten (net) aan bij de (uitvoerings) opgaven die spelen op het niveau van Zuid-Holland Zuid. De schaal ZHZ is voor de gemeenten op de huidige onderwerpen relevant en van voldoende massa. Het schaalniveau is over het algemeen groot genoeg om schaalvoordelen te behalen en compact genoeg om als gemeente te kunnen sturen.
- De robuustheid van de drie gemeenschappelijke regelingen staat in meer of mindere mate onder druk door de bestuurlijke ontwikkelingen binnen Zuid-Holland Zuid. De regio brokkelt af door het vertrek van Leerdam en Zederik naar Utrecht en de mogelijke heroriëntatie van de te vormen Hoeksche Waard gemeente richting Rotterdam-Rijnmond.
- Voor specialistischere functies wordt door alle drie de regelingen gebruik gemaakt van de expertise van de regio Rotterdam-Rijnmond.
- De governance binnen de veiligheidsregio en de omgevingsdienst functioneren naar behoren. DG&J wordt over het algemeen als een lastigere gemeenschappelijke regeling ervaren dan de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst, mede door de beleidsinhoudelijke taken die er belegd zijn. Bij DG&J is er veel ontevredenheid over de aansturing en het functioneren van het algemeen en dagelijks bestuur.
- De gemeenteraden ervaren beperkt grip op de gemeenschappelijke regelingen. Dit wordt in de gesprekken die wij hebben gevoerd niet als problematisch ervaren. Daarnaast zijn er in het afgelopen jaar extra stappen gezet om de grip van raadsleden op de gemeenschappelijke regelingen te versterken binnen Zuid-Holland Zuid. De denktank Grip op GR'en heeft hiertoe diverse adviezen en aanbevelingen gedaan die ten dele ook al zijn geïmplementeerd³⁹⁾. De informatievoorziening richting raden is daarmee over het algemeen op orde. Bij DG&J is dit nog wel een punt van aandacht.



Figuur 8 Tevredenheid over GR'en ZHZ

39) Opleverdocument Denktank Grip op Gemeenschappelijke Regelingen Regio Zuid-Holland Zuid

