



Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de Rekenkamercommissies Alblasserdam, Hendrik Ido Ambacht en Sliedrecht en de rekenkamer Dordrecht

Het onderzoek werd uitgevoerd door:



Auteurs:

drs. K.B.M. de Vaan

drs. J. Wils

mr. S. E. Junte

Zoetermeer, juli 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	7
Doel en opzet van het onderzoek	7
Hoofdconclusies	7
Deelconclusies	9
Aanbevelingen	13
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	15
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	15
1.3 Normenkader	17
1.4 Onderzoeksverantwoording	18
1.5 Leeswijzer	19
DEEL I	21
2 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden: kader, historie, inrichting en sturing	23
2.1 Gemeenschappelijke regelingen	23
2.2 Ontstaansgeschiedenis van de GRD	23
2.3 Inrichting, taken en bevoegdheden	24
2.3.1 Taken en bevoegdheden GRD	24
2.3.2 Bestuur: Drechttraad en Drechtstedenbestuur	25
2.4 Sturing binnen de GRD	27
2.4.1 Opzet van het sturingsmodel	27
2.4.2 Sturen in de praktijk	29
2.5 Conclusie	31
3 Sociale Dienst Drechtsteden	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Oprichting	33
3.2.1 Een ISD voor drie gemeenten	33
3.2.2 Uitbreiding naar zes gemeenten	34
3.3 Aansturing	36
3.3.1 Bestuurscommissie, Drechtstedenbestuur en adviescommissie WZI	36
3.3.2 Drechttraad en gemeenteraden	37
3.3.3 Invulling van de contramalfunctie	38
3.4 Doelstellingen en resultaten	39
3.4.1 Doelstellingen	39
3.4.2 Beoogde resultaten	39
3.4.3 Behaalde resultaten	41
3.5 Conclusie	44

4	Servicecentrum Drechtsteden	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Oprichting	47
4.3	Aansturing	50
4.3.1	Besturingsmodel	50
4.3.2	Invulling van de contramalfunctie	51
4.3.3	Rol gemeenteraden	52
4.3.4	Verantwoording	52
4.4	Doelstellingen en resultaten	52
4.4.1	Doelstellingen en prestaties	52
4.4.2	Resultaten	54
4.5	Conclusie	57
5	Ingenieursbureau Drechtsteden	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Oprichting	59
5.3	Aansturing: eigenaar, aandeelhouder en opdrachtgever	61
5.4	Doelstellingen en resultaten	63
5.4.1	Doelstellingen	63
5.4.2	Financiële doelstellingen	64
5.4.3	Resultaten	64
5.5	Conclusie	66
	DEEL II	69
6	Gemeente Alblasserdam	71
6.1	Deelname aan de GRD	71
6.1.1	Totstandkoming van de regeling	71
6.1.2	Sturing door de gemeenteraad	72
6.2	Deelname aan de SDD	73
6.3	Deelname aan het SCD	75
6.4	Conclusie	77
7	Gemeente Dordrecht	79
7.1	Deelname aan de GRD	79
7.1.1	Totstandkoming van de regeling	79
7.1.2	Sturing door de gemeenteraad	80
7.2	Deelname aan de Sociale Dienst Drechtsteden	81
7.3	Deelname aan het SCD	83
7.4	Deelname aan het Ingenieursbureau Drechtsteden	84
7.5	Conclusie	85

8	Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht	87
8.1	Deelname aan de GRD	87
8.1.1	Totstandkoming van de regeling	87
8.1.2	Sturing door de gemeenteraad	88
8.2	Deelname aan de SDD	89
8.3	Deelname aan het SCD	90
8.4	Conclusie	92
9	Gemeente Sliedrecht	95
9.1	Deelname aan de GRD	95
9.1.1	Totstandkoming van de regeling	95
9.1.2	Sturing door de gemeenteraad	97
9.2	Deelname aan de SDD	97
9.3	Deelname aan het SCD	99
9.4	Conclusie	101
	DEEL III	105
10	Conclusies en aanbevelingen	107
10.1	Inleiding	107
10.2	Hoofdconclusies	107
10.3	Deelvraag 1: het verloop van de besluitvorming	109
10.4	Deelvraag 2: huidige sturingsmogelijkheden gemeenteraden	110
10.5	Deelvraag 3: verschillen tussen gemeenten	112
10.6	Deelvraag 4: resultaten cases	113
10.7	Aanbevelingen	115
	Bijlage 1 Bronvermelding	117
	Bijlage 2 Takenpakket SCD	121

Samenvatting en conclusies

Doel en opzet van het onderzoek

De Rekenkamer(commissie)s van Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht hebben Research voor Beleid gevraagd onderzoek te doen naar de regionale samenwerking in de Drechtsteden. Het onderzoek is toegespitst op sturing en resultaten in het kader van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). De centrale vraagstelling hierbij is:

A: Wat zijn voor de deelnemende gemeenten de resultaten van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden in relatie tot de vooraf gestelde doelen?

B: In welke mate kunnen de verschillende gemeenteraden sturing geven aan de beleidsvorming en -uitvoering in Drechtstedenverband?

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de vier gemeenten waarvan de rekenkamer(commissie)s opdracht hebben gegeven tot het onderzoek. Om inzicht te krijgen in de feitelijke resultaten van de GRD en de sturingsmogelijkheden zijn casestudies uitgevoerd. Gekozen is voor de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), het Ingenieursbureau Drechtsteden (IBD) en het Servicecentrum Drechtsteden (SCD). De drie cases zijn vanuit de verschillende uitgangssituatie beoordeeld. De SDD en het IBD lopen al wat langer waardoor hier wat nader is ingezoomd op de financiële resultaten en de bereikte prestaties. Voor het SCD is dit vanwege de korte looptijd in globalere zin gebeurd. Daarnaast verschillen cases vanuit het perspectief van sturingsmogelijkheden. Bij het SCD en het IBD gaat het grotendeels om bevoegdheden van het college met andere sturingsinstrumenten (alleen via de begrotingsbehandeling of informatieverzoeken) dan bij de SDD.

De basis voor het onderzoek vormde een reconstructie van de besluitvorming om zicht te krijgen op de geformuleerde doelen in iedere gemeenteraad en de eventueel gemaakte afspraken over verdere sturing. Daartoe zijn collegestukken, raadsstukken en notulen van raads- en commissievergaderingen bestudeerd. Ook de gemeenschappelijke regeling zelf en rapporten, adviezen en evaluaties die vooraf zijn gegaan aan de oprichting van de GRD zijn hierbij meegenomen. Per case zijn ook diverse stukken zoals verantwoordingsdocumenten bestudeerd. Naast de documentenstudie zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren per gemeente en vertegenwoordigers van de onderzochte GRD cases. Tot slot hebben groepsgesprekken met een selectie van raadsleden per gemeente plaatsgevonden.

Hoofdconclusies

Hieronder komen eerst de hoofdconclusies van het onderzoek aan de orde. Vervolgens wordt in de deelconclusies specifiek ingegaan op de uitkomsten voor de verschillende onderzoeksvragen.

1. Het besturingsmodel functioneert goed ondanks de complexiteit

In de afgelopen jaren is binnen de Drechtsteden via een goed voorbereid en strak geregiseerd proces een nieuw en complex besturingsmodel ingevoerd. Dit model blijkt ondanks de

complexiteit in korte tijd goed te zijn gaan functioneren. Uit het onderzoek zijn geen duidelijke gebreken of tekortkomingen in de opzet gebleken. Nadeel van het besturingsmodel is dat er bestuurlijke drukte zal blijven bestaan. Dit is gezien de uitgangspunten en kaders van het besturingsmodel niet of nauwelijks te voorkomen. Binnen de kaders van het huidige model kan wel op verschillende punten verdere aanscherping plaatsvinden. Deze punten hebben ten eerste betrekking op het functioneren van de Drechtraad. Het gaat dan om de wenselijkheid van regionale fractievorming, de intensiteit van betrokkenheid van niet-Drechtraadsleden, de structurering van de informatievoorziening en de opzet en frequentie van Drechtraadvergaderingen. Ten tweede zijn er verbeteringsmogelijkheden te benoemen in de uitwerking, monitoring en verantwoording van de (niet-financiële) prestaties van de onderzochte GRD-diensten. Bij conclusie 4 komt dit laatste nader aan de orde.

2. Directe sturingsmogelijkheden gemeenteraden beperkt, indirecte mogelijkheden weinig gebruikt

De mate waarin de gemeenteraden nog sturing kunnen geven aan beleid en uitvoering van de GRD-diensten is beperkt. Sturing vanuit de gemeenteraad gebeurt direct alleen via de raadsleden die namens de gemeente vertegenwoordigd zijn in de Drechtraad. Daarnaast kunnen gemeenteraden minder directe sturingsinstrumenten gebruiken als de behandeling van de gemeentebegroting, de informatieplicht, het ter verantwoording roepen van het college of het geven van een opdracht aan het college. Deze sturingsmogelijkheden blijken in de praktijk nog weinig te worden gebruikt.

3. Financiële doelen gedeeltelijk bereikt

Belangrijke vraag voor gemeenten is of de beoogde financiële resultaten worden bereikt. Vanwege de verschillen tussen de onderzochte cases is het moeilijk algemeen generaliseerbare conclusies te trekken over de resultaten van de GRD als geheel. De vraag dient per case te worden beantwoord. De resultaten laten een wisselend beeld zien. Voor de SDD is te concluderen dat de samenwerking in financieel opzicht loont. In 2007 blijkt dat in alle gemeenten de verwachte besparingen worden bereikt of overtroffen. Voor het SCD zal in de komende jaren moeten blijken in hoeverre de structurele besparingen vanaf 2011 gerealiseerd gaan worden. Het SCD heeft te maken met aanloopproblemen en financiële tegenvallers, waardoor de transitiekosten duidelijk hoger uitvallen dan begroot. Het IBD boekt financieel goede resultaten. Ook hier blijkt de samenwerking te lonen. Wel geldt voor het IBD dat de verbetering in het resultaat vooral komt door investering in de interne bedrijfsvoering. Efficiencyvoordelen door samenwerking zijn hier minder aan de orde.

4. Zicht op prestaties voor verbetering vatbaar

Naast de financiële resultaten zijn ook de verdere geboekte prestaties door de GRD-diensten van belang. Dit vereist dat de doelstellingen zijn vertaald in concrete en meetbare prestaties, dat deze worden gemonitord en dat er verantwoording plaatsvindt. Van de onderzochte cases heeft alleen de SDD specifieke normen benoemd, monitort deze en rapporteert hierover. Enige punt van aandacht is dat maar in beperkte mate uit de gehanteerde normen is op te maken hoe de SDD presteert ten opzichte van andere sociale diensten. Het SCD heeft nog geen prestatiecriteria benoemd voor de diensten die worden geleverd. Gezien de grote verscheidenheid is dit ook niet eenvoudig. Niettemin is het wel nodig om een goed beeld te kunnen vormen van de output en de kwaliteit van de dienstverlening. Nu is er alleen zicht op financiële resultaten en de urenverantwoording op adviesdiensten. Het inzichtelijk maken van de verbeteringen in de kwaliteit van de diensten van het SCD is dan ook nog niet mogelijk. Voor het IBD geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het SCD. De financiële resultaten zijn goed te volgen, maar de strategische doelstellingen zijn verder niet

vertaald in concrete prestaties. Dit betekent dat het voor zowel het IBD als het SCD nog niet goed mogelijk is te beoordelen of (niet-financiële) doelstellingen worden bereikt en daarmee of zij doeltreffend zijn.

Deelconclusies

In het rapport is per onderzochte case en per gemeente een uitgebreide uitwerking van de besluitvorming, sturingsmogelijkheden en resultaten gegeven. Bij wijze van samenvatting zijn hieronder de hoofdlijnen uit deze hoofdstukken gepresenteerd.

1. Het verloop van de besluitvorming

Uit de reconstructie van de besluitvorming valt op te maken dat de invoering van zowel de GRD als het SCD en de SDD een op regionaal niveau strak geregisseerd proces is geweest waarin grote overeenkomsten tussen de gemeenten optreden. De timing, inhoud en aandachtspunten voor de gemeenteraden komen sterk overeen. Daarnaast valt op dat er ook nauwelijks verschillen optreden in het type doelstellingen en afspraken over sturing en verantwoording. Het IBD neemt in de besluitvormingsfase een duidelijke uitzonderingspositie in. Niet alleen omdat hier slechts één van de vier onderzochte gemeenten in deelnam (Dordrecht). Ook omdat de gemeenteraad alleen is geïnformeerd over de oprichting en er verder geen bespreking heeft plaatsgevonden.

Overwegingen voor deelname

De overwegingen voor deelname aan de GRD, de SDD en het SCD zijn in alle vier de gemeenten vrijwel identiek. Voor de GRD in het algemeen gold de gedachte dat de gemeenten gezamenlijk sterker staan dan alleen en zo beter de regionale opgaven kunnen oppakken. Voor de verschillende diensten lag (vooral in kleinere gemeenten) het accent op het verminderen van de kwetsbaarheid, een betere continuïteit en vergroting van de kwaliteit en efficiëntie.

Gestelde doelen

Opvallend is dat in de besluitvorming weinig specifieke doelen zijn gesteld. Voor de SDD zijn in de drie kleinere gemeenten wel randvoorwaarden gesteld als de aanwezigheid van een lokaal loket en het behoud van beleidsruimte voor bovenwettelijke voorwaarden en voorzieningen. Beide punten zijn toegezegd. In een later stadium bleek deze lokale beleidsruimte echter niet aanwezig te zijn door de delegatie van taken aan de SDD. Dit is in latere commissievergaderingen of de raad zelf besproken bij de eerste wijziging van de GRD. Bij het SCD is in de meeste raden aandacht besteed aan een zorgvuldige overgang van personeel. Verder ligt het accent sterk op het behalen financiële voordeel voor de gemeente. Zowel voor het SCD als de SDD zijn hier concrete afspraken over gemaakt. Voor het SCD geldt dat de te verwachten besparingen na de besluitvorming in de raden naar beneden is bijgesteld, onder andere door wijzigingen in het basispakket en het niet overgaan van diensten naar het SCD. De raden zijn hierover geïnformeerd. Voor het IBD zijn geen financiële besparingsdoelstellingen geformuleerd. Aangegeven is dat het self supporting dient te zijn.

Afspraken sturing en verantwoording

Consequentie van de structuur van de GRD is dat de raad op verschillende terreinen op grote afstand komt te staan. Tegelijkertijd kan via de Drechtraad direct invloed worden uitgeoefend. Om deze reden is de sturing door de gemeenteraad beperkt aan de orde geweest in de besluitvorming in alle gemeenteraden. Alleen de SDD diensten zijn 'beleidsrijk'. Bij de

SDD is daarom in de meeste gemeenten wel aandacht geweest voor het behoud van sturingsmogelijkheden. Zoals hierboven aangegeven is, bleek de raad echter uiteindelijk vanwege de delegatie ook hier op afstand te staan. In Sliedrecht is wel specifiek aangedrongen op een zo direct mogelijke democratische verantwoording aan de raden van de deelnemende gemeenten. Ook is in deze gemeente sturing bij het SCD aan de orde geweest. Om grip te kunnen houden op de kwaliteit van dienstverlening is toegezegd dat de kwaliteit wordt gemonitord en de raad erover wordt geïnformeerd.

2. Huidige sturingsmogelijkheden gemeenteraden

Besturingsstructuur GRD-diensten

De besturing van de GRD en de GRD-diensten is een ingewikkeld samenspel van rollen en bevoegdheden. Voor de SDD geldt dat de structuur weliswaar complex is, maar wel helder is vastgelegd in een besturingsarrangement. Voor het SCD en het IBD is een dergelijk document niet opgesteld. Bij de totstandkoming van het IBD is overigens afgesproken dit wel te doen om duidelijkheid te scheppen over de zeggenschap en verantwoordelijkheid van de deelnemende en niet-deelnemende gemeenten. Daarnaast is een uitgewerkt besturingsmodel hier van belang, omdat een spanningsveld kan optreden tussen de verschillende rollen van de gemeente. Als aandeelhouder kunnen andere belangen spelen dan als opdrachtgever of eigenaar.

De opdrachtgeversrol binnen gemeenten wordt ingevuld door middel van de contramalfunctie. Voor het SCD is deze rol door gemeenten verschillend ingevuld. Door zowel enkele gemeenten als het SCD is geconstateerd dat de invulling van deze rol nog verder ontwikkeld moet worden. Heldere afspraken over bevoegdheden gekoppeld aan functies zijn hiervoor noodzakelijk. Ook de functie en status van het Coördinerend Overleg Bedrijfsvoering geeft nog verwarring. De afgevaardigde ambtenaren hebben verschillende functieniveaus en mandaten. Voor de SDD is de sturing op ambtelijk niveau beperkt, omdat het opdrachtgeverschap is gedelegeerd. Bij het IBD geldt dat gemeenten te maken hebben met de eerder genoemde dubbelrol. De rollen van opdrachtgever en aandeelhouder kunnen tegenstrijdig zijn.

Bevoegdheden gemeenteraad

De organisaties onder de GRD verlenen vooral uitvoerende diensten. Ook voor de regionalisering van deze taken beperkte de rol van de raad zich hier vooral tot controle op de financiën. Nu de taken onder de GRD worden uitgevoerd liggen de bevoegdheden bij de Drecht-raad. Ook deze heeft dus een vrij beperkte bemoeienis met de GRD-diensten. Van de gekozen cases is er één uitzondering: de SDD. Hierbij is wel sprake van beleid. Door de delegatie liggen bevoegdheden vooral bij de Drecht-raad en niet meer bij de gemeenteraden. Over het geheel genomen is er dus een beperkte sturende rol van gemeenten bij de onderzochte onderdelen van de GRD.

Sturing gemeenteraden

Sturing vanuit de gemeenteraad gebeurt dus direct alleen via de Drecht-raadsleden die namens de gemeente vertegenwoordigd zijn in de Drecht-raad. Wel kunnen de gemeenteraden via de jaarlijkse vaststelling van de gemeentebegroting richting geven aan beleid dat onder de GRD valt. Daarnaast kan politieke beïnvloeding ten aanzien van de uitoefening van aan de GRD gedelegeerde bevoegdheden via de verhouding gemeenteraad - college tot stand komen. Vanuit het principe van verlengd lokaal bestuur is het college verantwoording aan de raad verschuldigd. Ook kan de raad het college de opdracht geven om te proberen iets

in regionaal kader te bewerkstelligen. Deze sturingsmogelijkheden blijken in de praktijk nog weinig te worden gebruikt.

Verhouding Drechtraad-gemeenteraad

Gezien hun bevoegdheden ontvangen gemeenteraden beperkt informatie over resultaten van de GRD. Deze komen wel aan de orde in de Drechtraad. Via Drechtraadsleden kunnen andere gemeenteraadsleden op de hoogte zijn. Drechtraadsleden vormen de relatie tussen de gemeente en de regio en dienen, op basis van lokale input, de sturing vanuit de gemeenteraad uit te oefenen. Een goede voorbereiding op de besluitvorming in de Drechtraad binnen een gemeente is dan ook van belang. Met name de timing en structurering van de informatievoorziening zijn hierin cruciaal. In de praktijk zien raadsleden in de afstemming tussen de gemeenteraad en de Drechtraad verschillende knelpunten. Zo zorgt de voorbereidingsfase voor veel overleg. Zowel op lokaal als regionaal niveau wordt afgestemd, wat een duidelijke taakverzwaring voor Drechtraadsleden betekent. Daarnaast komt de benodigde informatie voor de Drechtraadvergaderingen vaak in een laat stadium. Het is dan lastig een zorgvuldig voorbereidingstraject binnen de gemeente te doorlopen. Ook is de afstand tot de Drechtraad voor niet-Drechtraadsleden groot. Het is lastig de gemeenteraadsleden buiten de Drechtraad goed inhoudelijk te betrekken.

Verantwoordingsinformatie

Belangrijk voor het kunnen sturen is dat voldoende en juiste informatie over de resultaten van het SCD, de SDD en het IBD wordt ontvangen. Deze informatie komt gezien het bovenstaande bij de Drechtraad aan de orde. Met de verantwoordingsdocumenten van de drie diensten is het voor Drechtraadsleden mogelijk een goed beeld te vormen van de financiële resultaten van de diensten als geheel. Op basis hiervan is een indicatie aanwezig voor het waarschijnlijk wel of niet bereiken van de beloften. Met deze gegevens is het echter niet mogelijk te bepalen in hoeverre de voorgespiegelde financiële voordelen op gemeentelijk niveau worden gerealiseerd. Feitelijk vindt hierover dus geen terugkoppeling plaats aan de gemeenteraad.

Naast de financiële resultaten zijn ook de verdere geboekte prestaties van belang. Hiervoor is het nodig dat meetbare prestaties zijn benoemd en dat deze ook worden gemeten en gerapporteerd. Zoals aangegeven in hoofdconclusie 4 doet de SDD dit het beste. Het SCD en het IBD kunnen nog een slag maken. Hun financiële resultaten zijn goed te volgen, maar de strategische doelstellingen zijn nauwelijks vertaald in concrete prestaties.

3. Verschillen tussen gemeenten

In de besluitvormingsfase zijn er in beperkte mate specifieke gemeentelijke afspraken over sturing en verantwoording gemaakt. De verschillen tussen gemeenten zijn dan ook beperkt. De behandeling in de Drechtraad komt echt in de plaats van de gemeenteraad. De eigen raadsleden hebben daarin de mogelijkheid tot politieke sturing. Wel verschilt de houding ten opzichte van regionale fractievorming. Raadsleden in Dordrecht hebben geen enkel probleem met het bestaan en functioneren van regiofracties, terwijl in de andere gemeenten regionale fractievorming omstreden is. Hiermee kan namelijk het partijbelang voorrang krijgen boven het lokale belang. Een ander verschil tussen Dordrecht en de andere gemeenten is dat in Dordrecht het behoud van eigen beleidsruimte en grip op de regionale ontwikkelingen als raad niet aan de orde is geweest, terwijl in de andere gemeenten dit belangrijke aandachtspunten waren. In Sliedrecht zijn het meest concreet afspraken gemaakt over sturing door de raad. Deze afspraken betreffen het monitoren van de inrichting van en geleverde kwaliteit door het SCD.

4. Resultaten

Voor het beoordelen van de resultaten die de GRD tot op heden heeft geboekt, is ingezoomd op drie cases. Deze cases staan op zichzelf, maar de resultaten als geheel geven wel een beeld van resultaten die de GRD boekt. Dit neemt niet weg dat andere GRD-diensten en ontwikkelingen op andere terreinen van de GRD een ander beeld kunnen laten zien.

Financiële resultaten

De financiële resultaten van de diensten zijn af te leiden van de GRD jaarrekening en tussentijdse managementsrapportages. De resultaten laten een wisselend beeld zien. Het IBD heeft de kleinste omvang, maar presteert financieel gezien wel naar behoren. De resultaten over 2007 en 2008 zijn boven de gestelde doelen. In de SDD gaat verreweg het meeste geld om. Het is een ingewikkelde financieringsstructuur met gelden die voor diverse taken bestemd zijn. Over het geheel presteert de SDD in 2007 boven verwachting en in 2008 iets minder. Op onderdelen zijn er meevallers en op andere onderdelen tegenvallers. Het nettoresultaat valt als geheel wat lager uit dan verwacht, onder andere door hogere apparaatskosten. Voor gemeenten is daarnaast het resultaat op gemeentelijk niveau interessant, zodat duidelijk wordt of de verwachte besparingen worden gerealiseerd. In 2007 blijkt dat in alle gemeenten de verwachte besparingen worden bereikt of overtroffen. Zeker als wordt gekeken naar de gewijzigde berekening in verband met formatie-uitbreiding voor de Wmo. Daarnaast wordt voor de meeste gemeenten ook op de overige kosten een aanvullend voordeel geboekt.

Het SCD heeft te maken met financiële tegenvallers. De transitiekosten vallen duidelijk hoger uit dan begroot. Deze worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door problemen op het gebied van ICT. De te bereiken efficiëntie van het SCD hangt deels samen met het regionale IP&A programma (Informatievoorziening, Processen en Automatisering). De hierin te ontwikkelen regionale infrastructuur is nog niet gereed waardoor beduidend meer personeel nodig is. Achteraf lijkt hier gekozen voor een erg positief scenario bij het bepalen van de formatie van de ICT afdeling (de service eenheid Applicatie en Technisch beheer).

Overige resultaten

De SDD heeft zoals aangegeven concrete doelstellingen opgesteld en vertaald in meetbare normen. Hieruit blijkt dat bij de meeste benoemde resultaten de SDD redelijk goed op weg is. Op de doelstellingen die achterblijven heeft de SDD acties benoemd ter verbetering. Wel is zoals gezegd het ambitieniveau van de gestelde doelen moeilijk te bepalen.

Het SCD heeft naast het realiseren van een efficiëntieslag ook als doelstelling de kwaliteit te verhogen. Op deze laatste doelstelling laat het SCD een wisselend beeld zien. Op een aantal terreinen lijkt al een kwaliteitsslag te zijn gemaakt. Dit kan echter nog niet worden gestaafd aan de hand van een meetinstrument. Tegelijkertijd zijn er duidelijke knelpunten op het gebied van ICT. Deze problemen zijn beeldbepalend doordat elke gemeenteambtenaar ermee te maken heeft. Klachten over klantgerichtheid en dienstverlening geven aan dat het inlevingsvermogen en de kennis van de lokale praktijk nog verbeterd moeten worden.

Voor het IBD zijn belangrijke doelstellingen het ontwikkelen van een adviserende rol voor gemeenten, het verminderen van de kwetsbaarheid van de personele organisatie en het maken van een kwaliteitsslag door een professionele en zakelijke bedrijfsvoering en uitvoering. Het IBD heeft de afgelopen twee jaar vooral geïnvesteerd in de bedrijfsvoering, verbetering van de managementinformatie en het reduceren van de externe inhuur. Hiermee zijn

goede financiële resultaten behaald. Belangrijke uitdaging voor de toekomst is vooral de adviesrol uit te bouwen. Dit was één van de belangrijke overwegingen voor het publieke karakter van het IBD en een logische vervolgstap in de huidige ontwikkeling. Bovendien kan aan niet-deelnemende gemeenten duidelijk worden gemaakt waar de meerwaarde van aansluiting ligt.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies zijn aanbevelingen gepresenteerd. Deze zijn in het onderstaande kader in het kort weergegeven.

Sturing en verantwoording algemeen

- 1 Voer een strategische discussie met alle gemeenteraden over de wijze van betrokkenheid van gemeenteraden bij de besluitvorming rond GRD-diensten. Daarbij kan aandacht worden besteed aan elementen die nu spanning veroorzaken: regionale fractievorming, intensiteit van betrokkenheid van niet-Drechtraadsleden, de bruikbaarheid van de huidige instrumenten voor betrokkenheid en de opzet van de Drechtraadvergaderingen.
- 2 Overweeg als gemeenteraad ter afronding van het transitieproces per GRD-dienst - eenmalig – om directe terugkoppeling te vragen over de mate waarin de destijds gestelde doelen zijn bereikt. Dit kan voor alle diensten in de vorm van een rapportage zoals ook door de SDD is opgesteld.

SDD

- 3 Bied meer inzicht in de achtergronden van de gepresenteerde doelstellingen. Daarbij gaat vooral om het ambitieniveau van deze doelstellingen in relatie tot andere sociale diensten.

SCD

- 4 Investeer in het meetbaar maken van de geleverde kwaliteit. Dit betekent dat hiervoor concrete doelstellingen moeten worden benoemd en meetinstrumenten worden ontwikkeld.
- 5 Geef gezamenlijk met gemeenten de opdrachtgeversrol binnen gemeenten verder invulling.

IBD

- 6 Na het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering is het voor het IBD tijd een volgende stap te zetten. Investeer als IBD in het meer "beleidsrijk" maken van de geboden diensten om het publieke karakter te vergroten, werk de doelstellingen verder uit in concrete prestaties en stel gezamenlijk met betrokken gemeenten een besturingsarrangement op waarin duidelijk rollen en bevoegdheden van betrokkenen zijn benoemd.
- 7 Voer als niet-deelnemende gemeenten een strategische discussie over het IBD waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de wenselijkheid van aansluiting bij het IBD. Thema's daarbij zijn niet alleen eventueel te realiseren efficiencywinst of verbetering van de continuïteit binnen de organisatie, maar ook de behoefte aan een publieke raadgevende functie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 8 maart 2006 trad de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) in werking. Dit is een samenwerkingsverband van de gemeenten Alblasserdam, Binnenmaas, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.¹ Onder de GRD valt een aantal onderdelen dat taken uitvoert voor de deelnemende gemeenten:

- Sociale Dienst Drechtsteden
- Ingenieursbureau Drechtsteden
- Bureau Leerplicht en Voortijdig Schoolverlaten
- Servicecentrum Drechtsteden
- Gemeentebelastingen Drechtsteden
- Onderzoekcentrum Drechtsteden
- Bureau Drechtsteden.

Het doel van de GRD is “draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling in het gebied” van de deelnemende gemeenten. Het is echter mogelijk dat in het besluitvormingsproces rondom de instelling van de GRD in deelnemende gemeenten verschillende doelstellingen leidend zijn geweest en verschillende verwachtingen zijn gewekt ten aanzien van de resultaten van de GRD. Daarnaast betekent het wegzetten van taken in een gemeenschappelijke regeling het doen van afstand van een bepaalde mate van zeggenschap over de uitvoering hiervan. Dit alles kan een spanningsveld tussen de verwachtingen in de verschillende deelnemende gemeenten, de praktijk van de samenwerking en de resultaten daarvan tot gevolg hebben.

Bovenstaande vormde aanleiding voor de Rekenkamer(commissie)s van Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht om onderzoek te doen naar de regionale samenwerking in de Drechtsteden.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek is toegespitst op sturing en resultaten in het kader van de GRD. Dit heeft geleid tot de volgende tweeledige vraagstelling.

A: Wat zijn voor de deelnemende gemeenten de resultaten van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden in relatie tot de vooraf gestelde doelen?

B: In welke mate kunnen de verschillende gemeenteraden sturing geven aan de beleidsvorming en -uitvoering in Drechtstedenverband?

¹ Binnenmaas is per 1 januari 2009 uit de regeling getreden.

Op basis hiervan zijn de volgende deelvragen opgesteld.

Deelvraag 1: besluitvormingsfase

- a. Wat waren de overwegingen voor de betrokken gemeenteraden om in te stemmen met de bundeling van taken in Drechtstedenverband?
- b. In welke mate werd daarbij aandacht geschonken aan toekomstige politieke sturing vanuit de raad op betrokken beleidsterrein?
- c. Welke doelen hebben de gemeenteraden bij besluitvorming rondom de bundeling van taken in de GRD gesteld ten aanzien van beoogde prestaties en effecten?

Deelvraag 2: (huidige) sturingsmogelijkheden

- a. Welke formele sturingsmogelijkheden vloeien voort uit de GRD en de beraadslaging daarover in de gemeenteraden?
- b. Hoe vindt coördinatie van het beleid van de verschillende deelnemende gemeenten met het oog op uitvoering in Drechtstedenverband plaats? Welke actoren zijn daarbij betrokken en wat zijn hun taken en bevoegdheden?
- c. Op welke wijze maken de gemeenteraden gebruik van de formele en informele mogelijkheden die zij bezitten voor beïnvloeding van dit coördinatieproces?
- d. Op welke wijze maken de gemeenteraden gebruik van de formele en informele mogelijkheden die zij bezitten om, nadat eenmaal gekozen is voor het bundelen van taken in Drechtstedenverband, bij te sturen wanneer afwijking van de beoogde effecten en resultaten dreigt?
- e. Ontvangen gemeenteraden voldoende en juiste informatie over prestaties en effecten van de uitvoering in Drechtstedenverband om op tijd bij te kunnen sturen?

Deelvraag 3: verschillen tussen gemeenten

- a. Bestaan er verschillen in de ruimte voor politieke sturing op de samenwerking in de GRD tussen de betrokken gemeenteraden? Zo ja, worden deze verschillen door formele structuren en afspraken of door het gebruik daarvan veroorzaakt?
- b. Wat zijn de gevolgen van eventuele verschillen in politieke sturing?

Deelvraag 4: resultaten

- a. Wat zijn de bereikte resultaten in relatie tot de beoogde doelen?
- b. Worden de bereikte resultaten door de deelnemers op eenzelfde wijze gewaardeerd? Zo niet, wat is daarvoor de reden?
- c. Welke conclusies kunnen op basis van de resultaten op de onderzochte deelterreinen getrokken worden over de werking van de GRD?
- d. Is bijsturing gewenst en zo ja, welke lessen zijn uit de antwoorden op de vorige deelvragen te trekken over de wijze waarop bijsturing plaats kan vinden?

1.3 Normenkader

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader waarmee getoetst kan worden in hoeverre de sturing (binnen de daarvoor gestelde kaders in de gemeenschappelijke regeling) en resultaten voldoen aan gangbare eisen van goed bestuur. Voor het deel van de onderzoeksvragen dat betrekking heeft op sturing, hebben de normen vooral betrekking op de aanwezigheid van afspraken en het gebruik ervan. Bij de onderzoeksvragen die gericht zijn op resultaten zijn de normen vooral gericht op de vertaling in meetbare doelen, de aanwezigheid van meetinstrumenten en de mate waarin inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre gestelde doelen zijn bereikt.

Enkele onderzoeksvragen zijn gericht op het schetsen van een kader en het trekken van algemene conclusies. Hiervoor zijn geen normen vermeld (in de tabel een "-"). Beantwoording is hier een afgeleide van de overige normen.

Tabel 1.1 Normenkader

Vragen	Normen
<i>Deelvraag 1: Besluitvormingsfase</i>	
A. Overwegingen	-
B. Aandacht politieke sturing	- Er zijn afspraken vastgelegd tussen raad en college over informatieverstrekking, vorm hiervan en de timing
C. Gestelde doelen	- Er zijn per dienst van de GRD afspraken vastgelegd tussen raad en college over de opbrengsten in termen van besparingen, verbetering van kwaliteit van uitvoering en (indien van toepassing) verbetering kwaliteit beleidsontwikkeling - Deze opbrengsten zijn per onderdeel SMART
<i>Deelvraag 2: (huidige) sturingsmogelijkheden</i>	
A. Formele sturingsmogelijkheden GRD	- De GRD bevat bepalingen ten aanzien van de bevoegdheden die zijn overgedragen - De inhoud, wijze en momenten van verantwoording door de Drechtraad en de gemeenteraden zijn uitgewerkt - De bepalingen in de Wgr voor politieke en financiële sturingsmogelijkheden zijn benut - De sturingsmogelijkheden zijn per GRD-dienst uitgewerkt in een sturingsarrangement waarin rollen, bevoegdheden en de wijze van verantwoording zijn vastgelegd
B. Coördinatie van beleid	- Voor beleidsthema's die onder de GRD vallen is helder vastgelegd welk deel van het beleid lokaal blijft en welk deel regionaal wordt ingevuld - Op gemeentelijk niveau zijn functionarissen benoemd die de inhoudelijke beleidsinput en -afstemming verzorgen, sturen op het behalen van gestelde doelen en controle uitoefenen op de financiën
C. Gebruik mogelijkheden beleidsbeïnvloeding door raden	- Raadsleden gebruiken actief de mogelijkheden voor beïnvloeding van beleidsthema's die onder de GRD vallen via collegeleden en leden van de Drechtraad.
D. Gebruik mogelijkheden sturing resultaten door raden	- Raadsleden gebruiken hun bevoegdheden bij beleidsthema's die onder de GRD vallen via de gemeentebegroting, het beroep op informatieplicht, ter verantwoording roepen van het college of het

Vragen	Normen
	geven van een opdracht aan het college.
E. Informatie over prestaties en effecten	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn afspraken gemaakt over de aard en inhoud van de informatievoorziening van GRD-diensten aan gemeenteraden - De informatievoorziening is gericht op de afgesproken doelstellingen en wordt tijdig beschikbaar gesteld. - Het is transparant op welke bronnen de verstrekte informatie gebaseerd is
<i>Deelvraag 3: verschillen tussen gemeenten</i>	
A. Verschillen in ruimte voor sturing	-
B. Gevolgen van eventuele verschillen	-
<i>Deelvraag 4: resultaten</i>	
A. bereikte resultaten in relatie tot beoogde doelen	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de financiële en andere doelstellingen zijn meetinstrumenten ontwikkeld waarmee is te bepalen in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt - De meetinstrumenten maken het ambitieniveau van de doelen inzichtelijk - De meetinstrumenten zijn betrouwbaar en valide - De bereikte resultaten komen overeen met de vooraf vastgelegde doelen - Er vindt informatievoorziening aan gemeenten plaats waarin een relatie is gelegd tussen de beoogde doelen en de bereikte resultaten
B. oordeel bereikte resultaten	- De resultaten voldoen aan de verwachtingen, mede gezien de specifieke context of omstandigheden
C. Conclusies	-
D. Bijsturing	-

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de vier gemeenten waarvan de rekenkamer(commissie)s opdracht hebben gegeven tot het onderzoek: Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht.

De basis voor het onderzoek vormde een reconstructie van de besluitvorming om grip te krijgen op de geformuleerde doelen in iedere gemeenteraad en de eventueel gemaakte afspraken over verdere sturing. Daartoe zijn collegestukken, raadsstukken en notulen van raads- en commissievergaderingen bestudeerd. Ook de gemeenschappelijke regeling zelf en rapporten, adviezen en evaluaties die vooraf zijn gegaan aan de oprichting van de GRD zijn hierbij meegenomen.

Om inzicht te krijgen in de feitelijke resultaten van de GRD en de sturing die gedurende het beleidsproces plaatsvindt, zijn vervolgens casestudies uitgevoerd. Bij de selectie van cases is rekening gehouden met de diversiteit van de taken van de Gemeenschappelijke Regeling.

Daarnaast zijn de volgende criteria gebruikt:

- bij ten minste één case is sprake van coördinatie/harmonisatie van beleid, hetgeen leidt tot gemeenschappelijk beleid
- bij ten minste één case is sprake van uitvoerende werkzaamheden waarmee de eventuele efficiencyvoordelen en kwaliteitsverbetering van de regeling zijn te constateren
- de cases bevinden zich in een verschillend stadium van uitvoering, zodat zowel wat over de resultaten als over eventuele mogelijkheden voor bijsturing kan worden gezegd
- de cases hebben een aanzienlijke budgettaire omvang.

Op grond van de deze criteria is gekozen voor de SDD, het IBD en het SCD. Voor de SDD is gekozen omdat het al langer loopt, er sprake is van harmonisatie van beleid en het een forse budgettaire omvang heeft. Het IBD is gericht op uitvoerende werkzaamheden en bestaat al langere tijd. Daarnaast is deze case interessant omdat op dit moment niet alle gemeenten hieraan deelnemen. Het gaat dan om het verklaren van de achtergronden van deze situatie en het verkennen van de mogelijkheden en randvoorwaarden voor verdere samenwerking. Het SCD is gekozen omdat hiermee veel geld is gemoeid en het bovendien heel direct raakt aan één van de kerndoelstellingen van de samenwerking: het vergroten van de efficiëntie en de kwaliteit. Het SCD is op 1 april 2008 van start gegaan en bevindt zich nog in de opbouwfase. Het is daarom te vroeg om resultaten inzichtelijk te maken. De focus is bij deze case daarom anders. Het accent ligt op het inzichtelijk maken van de stand van zaken, het toetsen of dit in lijn is met de doelstellingen en leerpunten te benoemen.

De casestudies zijn uitgevoerd middels documentstudie en interviews. De documentstudie heeft zich, gezien de aard van de onderzoeksvragen, gericht op informatie richting gemeenteraden. De informatiestroom richting de Drechttraad is dan ook niet onderzocht. Er is gesproken met betrokkenen bij de SDD, het IBD en het SCD. Tevens is gesproken met ambtenaren van elke in het onderzoek betrokken gemeente die betrokken zijn bij deze diensten. Ook hebben in iedere gemeente groepsgesprekken plaatsgevonden met een selectie van raadsleden, waarbij zo veel mogelijk rekening is gehouden met de samenstelling van de raad. De uitspraken van raadsleden in het rapport zijn op deze gesprekken gebaseerd. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.

De indrukken uit de eerste twee onderzoeksfases zijn vervolgens in elke gemeente getoetst en verdiept in groepsgesprekken met betrokken raadsleden. Daarna is het concept rapport geschreven, waarop in de laatste onderzoeksfase ambtelijk wederhoor is toegepast.

1.5 Leeswijzer

Het rapport bevat twee delen. Het eerste deel behandelt de GRD en de geselecteerde cases: SDD, SCD en IBD (hoofdstuk 2 tot en met 5). Het tweede deel (de hoofdstukken 6 tot en met 9) beschrijft de besluitvorming over, sturing op en resultaten van de GRD en de geselecteerde diensten per gemeente. Het derde deel bevat de conclusies en aanbevelingen.

DEEL I

- **De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden**
- **De Sociale Dienst Drechtsteden**
- **Het Service Centrum Drechtsteden**
- **Het Ingenieursbureau Drechtsteden**

2 Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden: kader, historie, inrichting en sturing

2.1 Gemeenschappelijke regelingen

Intergemeentelijke samenwerking vindt op veel terreinen plaats. Soms is dit wettelijk verplicht – bijvoorbeeld bij brandweertaken – maar meestal is de samenwerking vrijwillig. Te denken valt aan samenwerking op het gebied van de Wet werk en bijstand en van afvalverwerking. Aan deze samenwerking kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking. Privaatrechtelijke samenwerking bestaat bijvoorbeeld uit het afsluiten van contracten of deelname aan privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals een stichting. Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats in een gemeenschappelijke regeling en is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het kan de vorm hebben van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeente of een regeling zonder meer.¹

Redenen voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling zijn onder meer het aanpakken van regionale problematiek, het realiseren van efficiëntievoordelen voor gemeentelijke taken en risicospreiding. Gemeenten dragen bevoegdheden op deze gebieden geheel of gedeeltelijk over aan de gemeenschappelijke regeling en voeren die zo gezamenlijk uit. Hoewel het mogelijk is om bevoegdheden van de raad en burgemeester over te dragen, betreft het meestal (uitvoerende) bevoegdheden van het college.² De bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) sluiten ook het beste aan op deze vorm van samenwerking. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 2.4.1.

2.2 Ontstaansgeschiedenis van de GRD

Per 8 maart 2006 is de GRD van kracht tussen de gemeenten Alblasterdam, Binnenmaas³, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De samenwerking gaat echter verder terug. Al in 1999 vormden de gemeenten de zelfstandige bestuurscommissie Drechtsteden binnen de in 1993 opgerichte gemeenschappelijke regeling Zuid-Holland Zuid. Voor 1993 vormden de Drechtsteden een regio met zelfstandige Wgr-status.

In januari 2004 heeft de Commissie Dijkstal op verzoek van het Drechtstedenbestuur een advies uitgebracht over de samenwerking in de Drechtsteden, gevat in het rapport "Samen stad betekent wat". Het rapport bevat voorstellen voor de vergroting van de uitvoeringsgerichtheid en de daadkracht van de regionale samenwerking. Deze voorstellen zijn opgepakt door de Commissie Scholten, die op 10 juni 2004 adviseerde de samenwerking tussen de gemeenten te organiseren in een zelfstandige maatschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid, die zoveel mogelijk werkt overeenkomstig de principes van het duale stelsel.⁴ Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de GRD.

¹ VNG, "Raadgever intergemeentelijke samenwerking", laatst geraadpleegd op www.vng.nl op 19 januari 2009.

² Ministerie van BZK & Interprovinciaal Overleg, "Verbonden Partijen", juli 2005, p. 7.

³ Met ingang van 1 januari 2009 is de gemeente Binnenmaas uit de gemeenschappelijke regeling getreden.

⁴ Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, overwegingen.

De deelnemende gemeenten hadden de volgende redenen om de regeling aan te gaan¹:

- een heldere en transparante besluitvorming en verantwoording over de uitgaven uit het regionaal investeringsfonds was niet mogelijk zonder een duidelijke juridische entiteit
- besluitvorming door de Drechtsteden over regionale aangelegenheden verliep traag en leidde tot bestuurlijke drukte omdat elk besluit achteraf door de betrokken gemeenteraden bekrachtigd moest worden
- dat gemeenteraden stonden op afstand.

2.3 Inrichting, taken en bevoegdheden

2.3.1 Taken en bevoegdheden GRD

De doelstelling van de gemeenschappelijke regeling is draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van het gebied.² Hiervoor heeft de Gemeenschappelijke Regeling de volgende taken en bevoegdheden.

Tabel 2.1 Taken en bevoegdheden Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden

Beleidsterrein	Taken/bevoegdheden
Economie en bereikbaarheid (economie, grondzaken, bereikbaarheid, recreatie en toerisme)	Opstellen regionale beleidsvisies en uitvoeringsprogramma's
Fysiek (volkshuisvesting, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beheer, milieu, water, groen en publieke infrastructuur)	Opstellen regionale beleidsvisies en uitvoeringsprogramma's; adviseren over, ontwerpen/voorbereiden en projectleiderschap van civieltechnische werken
Sociaal (sociale zekerheid en –ontwikkeling, onderwijs en kennisinfrastructuur, sport en cultuur)	Opstellen regionale visie en uitvoeringsprogramma sociaal beleid; Bevoegd gezag m.b.t. diverse wetten op sociaal gebied
Bestuurlijke ontwikkeling en grotestedenbeleid	Opstellen regionaal Meerjaren Ontwikkelingsprogramma
Gemeentelijke belastingen/WOZ	Heffing en invordering belastingen volgens verordeningen en regels van de afzonderlijke gemeenten; uitvoeringstaken WOZ; adviseren gemeenten
Staf- en ondersteunende diensten, bedrijfsvoering, sociaal-geografisch onderzoek	Uitvoeringstaken op het gebied van financiële zaken, informatisering, automatisering, personeelsaangelegenheden, organisatievraagstukken, facilitaire zaken, inkoop, communicatie, juridische zaken, sociaalgeografisch onderzoek

De taken van Drechtsteden op deze gebieden zijn zowel beleidsvormend als uitvoerend van aard.³ Deze terreinen waren niet allemaal al vanaf het begin in de regeling opgenomen. Aanvankelijk is de regeling beleidsarm gehouden. De besluitvorming over de regeling zelf is losgekoppeld van de besluitvorming over regionale taken en bevoegdheden. De reden hiervoor was dat men de regeling direct na de gemeenteraadsverkiezingen op 6 maart 2006 in

¹ Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, versie 1.2, memorie van toelichting, p. 16.

² Artikel 4, eerste lid, van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden.

³ Zie artikelen 5, 6 en 7 van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

wilde laten gaan, maar meer tijd nodig had voor een zorgvuldige afweging ten aanzien van de regionale taken en bevoegdheden. In de eerste versie van de regeling waren alleen de terreinen economie en bereikbaarheid, fysiek (zonder publieke infrastructuur), sociaal (zonder sociale zekerheid) en bestuurlijke ontwikkeling en grote stedenbeleid opgenomen.¹

Sinds 2006 is de regeling drie maal gewijzigd. De eerste wijziging is ingevoerd per 1 januari 2007. Deze betrof de verdere overdracht van taken en bevoegdheden aan de GRD, onder meer het onderbrengen van de SDD in de GRD.² De tweede wijziging betrof het onderbrengen van het Service Centrum Drechtsteden, het Sociaal Geografisch Bureau en de regionale belastingdienst in de GRD. Deze wijziging ging in per 1 januari 2008 en voor wat betreft de belastingdienst per 1 juli 2008. De derde wijziging vond ingang per 1 januari 2009, als gevolg van het besluit van de gemeente Binnenmaas om uit de GRD te treden. Tevens zijn bij die gelegenheid enkele verduidelijkingen en verbeteringen in de tekst van de GRD doorgevoerd: de wijze van besluitvorming in het Drechtstedenbestuur is in de regeling vastgelegd en het Drechtstedenbestuur heeft de bevoegdheid gekregen om wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de regeling aan te bieden aan de deelnemende gemeenten.³ Op 1 juli 2009 zal de regeling opnieuw gewijzigd worden vanwege de overgang van Bureau Leerplicht en Voortijdig Schoolverlaten (BLVS) naar de regio Zuid-Holland Zuid.⁴

2.3.2 Bestuur: Drechttraad en Drechtstedenbestuur

Voor het samenwerkingsverband Drechtsteden is gekozen voor een openbaar lichaam. Dit is een constructie die veel weg heeft van het bestuurlijke model van een gemeente. Het heeft een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een voorzitter, waarbij het AB het hoofd is van het openbare lichaam. De voorzitter van het AB is tevens voorzitter van het DB.⁵

Het algemeen bestuur van de regeling wordt uitgeoefend door de Drechttraad. Deze raad bestaat uit een voorzitter en leden uit de raden van deelnemende gemeenten, aangevuld met ten minste twee leden van het totaal aan burgemeesters en wethouders van de gemeenten.⁶ De Drechttraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Hij oefent op bovengenoemde gebieden de bevoegdheden uit die krachtens de Gemeentewet aan gemeenteraden toekomen.

Het Drechtstedenbestuur (DSB) bestaat uit leden die op aanbeveling van de Drechttraad zijn aangewezen door de betrokken gemeenteraden.⁷ Het bestuur is belast met het dagelijks bestuur van de regeling en de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van de Drechttraad. Het oefent op eerdergenoemde gebieden de taken en bevoegdheden uit die toekomen aan het college van een gemeente.⁸

¹ GR Drechtsteden versie 1.2, memorie van toelichting, p. 16 en GR Drechtsteden, versie 1.2, art. 4.

² Raadsvoorstel voor eerste wijziging en toelichtende brief daarbij van B&W van de gemeente Dordrecht, 5 september 2006.

³ Voorstel voor b&w van Dordrecht voor 3e wijziging, september 2008.

⁴ Besluit Drechtstedenbestuur t.a.v. 3^e wijziging GR Drechtsteden, 30 oktober 2008.

⁵ Artikel 12 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁶ Artikel 9, eerste en tweede lid, van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

⁷ Artikel 11, eerste lid, van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

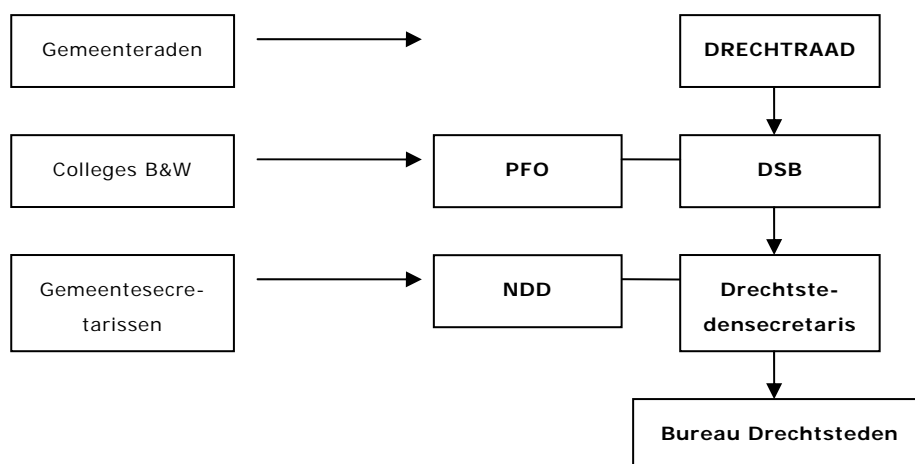
⁸ Artikel 16 van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

Niet genoemd in de GRD, maar wel van belang voor het bestuur van de regeling zijn:

- Portefeuillehoudersoverleggen (PFO's): hierin komen wethouders van de deelnemende gemeenten bijeen om richting te geven aan het regionale beleid. De PFO's brengen advies uit aan het DSB. Ze bestaan op de terreinen:
 - Wonen en stedelijke vernieuwing
 - Ruimte, groen en milieu
 - Economie en bereikbaarheid
 - Middelen (P&O en financiën)
 - Sociaal
- Netwerkdirectie (NDD): hierin zitten de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Hun taak is de afstemming tussen gemeenten en de regionale samenwerking vorm te geven, gericht op een goede invulling door de gemeenten van hun eigenaarsrol in het kader van de GRD. Analoog aan de relatie tussen de PFO en het DSB, brengt de NDD advies uit aan de Drechtstedensecretaris.
- Bureau Drechtsteden: dit is een onderdeel van de organisatie van Drechtsteden dat onder de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur hangt. Het heeft een adviserende rol richting deze organen. Daarnaast coördineert Bureau Drechtsteden de diverse programma's die de GRD uitvoert, controleert het de voortgang daarvan en zorgt het voor inzicht in zaken die spelen bij de uitvoeringsorganisaties.¹

Onderstaand figuur bevat een schematisch overzicht van de hierboven beschreven inrichting van de GRD. Hierbij moet worden opgemerkt dat de plaats van het Bureau Drechtsteden in het figuur geen aansturing van de overige GRD-diensten door Bureau Drechtsteden impliceert. Zij zijn nevensgeschikt aan het Bureau Drechtsteden. Verder neemt de SDD een bijzondere positie in ten opzichte van de overige GRD-diensten door de aanwezigheid van de Bestuurscommissie SDD, waaraan kaderstellende en uitvoerende bevoegdheden zijn gedelegeerd. Dit betekent dat het DSB geen uitvoerende bevoegdheden heeft ten aanzien van de SDD en de Bestuurscommissie nevensgeschikt is aan het DSB waar het om de DSB gaat. Meer over de aansturing van de SDD in hoofdstuk 3.

Figuur 2.1 Inrichting Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden



¹ <http://drechtsteden.waxtrapp.com/drechtsteden?waxtrapp=yhfydGsHuOnMocBfmB>.

2.4 Sturing binnen de GRD

Het sturingsvraagstuk betreft de verhouding tussen de verschillende actoren van de GRD. Bijzonder in dit kader is dat de Drechtsteden gekozen hebben voor een duale inrichting van de GRD. Deze keuze heeft gevolgen voor de wijze waarop sturing plaats kan vinden.

2.4.1 Opzet van het sturingsmodel

Dualisme¹

De Wgr gaat ervan uit dat leden van het algemeen en dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling primair vertegenwoordiger van hun gemeente zijn, en dualisme binnen deze regelingen daarmee ongewenst is. De bepalingen in deze wet beogen dan ook monistisch ingerichte gemeenschappelijke regelingen. De Drechtsteden wilden echter een duaal bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De reden daarvoor was de wens aan te sluiten bij het lokale bestuursmodel en daadkracht, draagvlak en procedurele legitimiteit te realiseren. Daadkracht houdt in meer focus op de uitvoering en vermindering van de bestuurlijke drukte; draagvlak wijst op de behoefte van de verschillende partijen in de Drechtsteden om bij besluitvorming betrokken te zijn; procedurele legitimiteit betreft zorgvuldige procedures voor besluitvorming, maar ook het streven naar meer transparantie en democratische legitimiteit in de Drechtsteden speelt hierbij een rol.

Bevoegdheden

Om duale verhoudingen zo veel mogelijk in de gemeenschappelijke regeling te verankeren was het nodig een extra dimensie aan de regeling toe te voegen. Zo heeft de Drechtstraad kaderstelling en toezicht als taken gekregen, en verordenende, budgettaire en kaderstellende bevoegdheden. Individuele rechten van de Drechtstraadsleden zijn eveneens opgenomen: het recht van initiatief, van amendement en het vragen- en interpellatierecht.

Het Drechtstedenbestuur is verantwoordelijk gesteld voor de voorbereiding van de kaderstelling en de uitvoering na kaderstelling. Een aantal bevoegdheden die in een gemeente bij het college ligt, maar in een gemeenschappelijke regeling bij het algemeen bestuur, is door de Drechtstraad aan het Drechtstedenbestuur gedelegeerd: regels vaststellen ten aanzien van de ambtelijke organisatie, besluiten tot privaatrechtelijke handelingen en besluiten tot het voorbereiden of voeren van rechtsgedingen, bezwarenprocedures of administratieve procedures namens de regeling.

Vertegenwoordiging

Bij de inrichting van de GRD hebben gemeenteraden voor wat betreft de wijze van vertegenwoordiging in de Drechtstraad een keuze gemaakt tussen de 'fractievariant', waarin elke gemeentefractie in de Drechtstraad vertegenwoordigd is, en de 'vertegenwoordigingsvariant', waarin elke gemeente middels vier leden in de Drechtstraad vertegenwoordigd zou worden. Gekozen is voor de fractievariant: elke fractie in een gemeenteraad heeft een vertegenwoordiger in de Drechtstraad. Dit zou het draagvlak voor regionale beslissingen vergroten en maakt bovendien coalitievorming op partij-ideologische lijnen mogelijk. Het is echter niet mogelijk dit expliciet in de regeling vast te leggen, omdat dit de vrijheid van gemeenten om zelf over de eigen vertegenwoordiging in de Drechtstraad te beslissen inperkt. Daarom is in artikel 9 van de regeling gesteld dat het aantal leden per gemeente overeenkomt met

¹ Gebaseerd op memorie van toelichting bij Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden versie 1.2, p. 20-26.

het aantal fracties in de gemeenteraad van die gemeente. Daarbij is het de bedoeling dat elke fractie vertegenwoordigd wordt, maar gemeenten kunnen ervoor kiezen de vertegenwoordiging anders in te richten.

Een andere moeilijkheid ligt in de bepaling van de Wgr dat het algemeen bestuur het dagelijks bestuur uit zijn midden benoemt. De Drechtsteden wilden echter in de Drechtstraad alleen raadsleden, en in het Drechtstedenbestuur alleen bestuurders. De oplossing ligt erin een aantal bestuurders in de Drechtstraad te benoemen. Dat gaat als volgt. De formateur van het Drechtstedenbestuur adviseert de Drechtstraad over te benoemen personen. De Drechtstraad doet vervolgens een aanbeveling van de in de Drechtstraad te benoemen collegeleden aan de betreffende gemeenteraden. Die gemeenteraden wijzen vervolgens de collegeleden in de Drechtstraad aan. Daarna kan de Drechtstraad het Drechtstedenbestuur uit zijn midden aanwijzen.

Stemgewicht

Ook voor wat betreft het stemgewicht is gekozen uit twee varianten: de 'kiesdelervariant', een stemverhouding gebaseerd op de kiesdelers van de deelnemende gemeenten, versus de 'fractievariant', een stemverhouding gebaseerd op aantal raadszetels van de deelnemende gemeenten. Gekozen is voor de kiesdelervariant met het oog op de democratische legitimatie van de besluiten van de Drechtstraad.

De aanwezigheid van collegeleden in de Drechtstraad speelt vervolgens nog een rol bij de besluitvorming. Alle leden van de Drechtstraad hebben namelijk stemrecht. Dat betekent dat bestuurders kunnen stemmen over zaken waarover zij verantwoording dragen. Elke gemeente heeft in de Drechtstraad een bepaald stemgewicht. De wet staat niet toe dat een verschillend stemgewicht wordt toegekend aan vertegenwoordigers uit dezelfde gemeente. De Drechtsteden omzeilen dit verbod door in de memorie van toelichting bij de regeling te stellen dat de afzonderlijke gemeenteraden met hun vertegenwoordigers wel afspraken kunnen maken over hoe het stemgewicht onderling wordt verdeeld. Het aantal fractiezetels van een partij kan daarbij een rol spelen, evenals het aandeel stemmen dat bestuurders in de Drechtstraad krijgen. In de praktijk brengen bestuurders geen stem uit in de Drechtstraad. Interessant detail is overigens dat op grond van de Wgr gemeenteraden hun vertegenwoordigers in de Drechtstraad een stemaanwijzing mee kunnen geven.

Ondersteuning

De ondersteuning van de Drechtstraad ten slotte ligt conform de Wgr in handen van de Drechtstedensecretaris. Volgens het dualisme zou de Drechtstraad een eigen ondersteuning moeten hebben. Dit is opgelost door een regiogriffie van de griffiers van de deelnemende gemeenten te vormen en de taken die de Drechtstedensecretaris ten behoeve van de Drechtstraad uitvoert te mandateren aan de coördinerend griffier van deze regiogriffie.

Delegatie versus mandaat

Bij beleidsmatige sturing binnen de GRD dient onderscheid gemaakt te worden naar de aard van de overdracht van taken: mandaat of delegatie. Voor gedelegeerde taken geldt dat deze geheel worden uitgevoerd onder naam en verantwoordelijkheid van Drechtsteden. Kaderstelling en controle vindt primair plaats door de Drechtstraad. De gemeenteraad heeft hier geen directe bevoegdheden. Wel kan de gemeenteraad via de jaarlijkse vaststelling van de gemeentebegroting richting geven aan beleid dat onder de GRD valt. Daarnaast kan politieke beïnvloeding ten aanzien van de uitoefening van aan de GRD gedelegeerde bevoegdheden via de verhouding gemeenteraad-college tot stand komen. Vanuit het principe van ver-

lengd lokaal bestuur kan het Drechtstedenbestuur onder het door het college gevoerde bestuur gevat worden, en is het college daar verantwoording over aan de raad verschuldigd. Ook kan de raad het college de opdracht geven om te proberen iets in regionaal kader te bewerkstelligen. Een dergelijke opdracht bindt het college, maar niet de GRD.

Gemandateerde taken worden weliswaar door de GRD uitgevoerd, maar onder naam en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Sturing op deze taken kan de raad vormgeven via de gebruikelijke weg: de relatie tot het college.¹

2.4.2 Sturen in de praktijk

In de gemeentehoofdstukken wordt ingegaan op de sturing in de praktijk in de betreffende gemeente. Voor alle gemeenten geldt echter dat de verhouding tussen gemeenteraad en Drechtraad een belangrijk aspect is die de sturing in de praktijk inkleurt. In dit hoofdstuk wordt daarom kort stilgestaan bij deze verhouding.

Verhouding gemeenteraad-Drechtraad

Vier keer per jaar vindt een bijeenkomst van de Drechtraad plaats. In deze bijeenkomsten wordt een scala aan thema's behandeld. Vooraf aan deze bijeenkomsten dienen de Drecht-raadsleden op lokaal en regionaal niveau zich voor te bereiden. Voor met name de kleinere gemeenten is in de voorbereiding een belangrijke vraag of er aandacht voor specifieke gemeentelijke belangen moet zijn of dat langs politieke kleur gestemd gaat worden.

De precieze voorbereiding verschilt per gemeente, maar in grote lijnen is het proces hetzelfde. Een belangrijk moment is de afstemming in commissieverband. Niet altijd kan deze voorafgaand aan de Drechtraad plaatsvinden. Daarom zijn er ook ingelaste bijeenkomsten met Drecht-raadsleden. Rond deze bijeenkomst vindt ook afstemming met de eigen fractie plaats. Specifiek voor de SDD is er de adviescommissie WZI. Ook de twee leden van elke gemeente in deze commissie hebben vooraf afstemming over hun inbreng. Ook dit gaat per gemeente doorgaans in commissieverband. Voor belangrijke thema's kiezen gemeenten er daarnaast soms voor nog een eigen informatiebijeenkomst voor de gehele raad te organiseren. Tot slot worden financiële stukken nog in de Auditcommissie van de Drechtraad behandeld, alvorens de Drechtraad ze bespreekt.

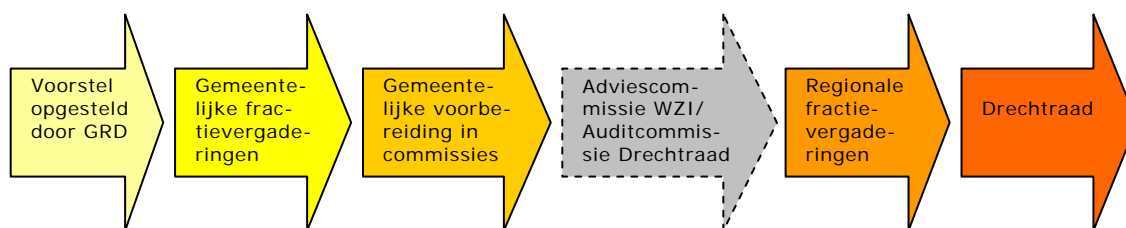
Na de gemeentelijke voorbereiding volgt de voorbereiding in de regiofracties. Dat zijn fracties van de Drecht-raadsleden van een zelfde politieke partij van alle deelnemende gemeenten. In de regiofracties wordt besproken welke lijn de fractie volgt bij de behandeling in de Drechtraad. Het kan voorkomen dat het regionale fractiestandpunt conflicteert met het lokale belang. In dat geval zeggen raadsleden het lokale belang voorrang te geven.

Naast het formele voorbereidingsproces per gemeente zijn er Drechtraadcarrousel. Dit zijn bijeenkomsten op regionaal niveau voor alle raadsleden van de Drechtstedengemeenten waarin inhoudelijke thema's worden behandeld zonder politieke discussie of stellingname. De carrousel hebben een informeel karakter. Er zijn geen stukken ter voorbereiding. De bijeenkomsten dienen dan ook niet gebruikt te worden als input voor het besluitvormingsproces.

¹ College van B&W van de gemeente Dordrecht, *Notitie informatie- en verantwoordingsrelaties in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden*, januari 2008, p. 1-2.

Uit het voorgaande is op te maken dat voor een vergadering in de Drechtraad vele schakels goed op elkaar dienen aan te sluiten. Een cruciaal aspect hierin is de timing van de informatievoorziening. Deze moet dusdanig zijn dat het op lokaal niveau mogelijk is Drechtraadbijeenkomsten goed inhoudelijk voor te bereiden. Onderstaand figuur laat de verschillende schakels in de besluitvorming zien.

Figuur 2.2 Schakels in de GRD-besluitvorming



De gekleurde schakels doorloopt een voorstel waarover besluitvorming in de Drechtraad dient plaats te vinden in ieder geval. De grijze schakel Adviescommissie WZI / Auditcommissie Drechtraad is alleen van toepassing bij stukken met betrekking tot de SDD (die in de Adviescommissie WZI worden behandeld) en financiële stukken (die in de Auditcommissie worden behandeld).

Oordeel raadsleden over huidige werkwijze

Diverse raadsleden in de betrokken gemeenten constateren dat met het instellen van de Drechtraad nog steeds sprake is van bestuurlijke drukte. Deze drukte concentreert zich nu in het voortraject tot de besluitvorming. Op vele niveaus is sprake van overleg en uitwisseling. Uit bovenstaande figuur blijkt dat over een voorstel minimaal vier maal gesproken wordt. Drechtraadsleden dienen daarbij telkens aanwezig te zijn en zien hierdoor een aanmerkelijke verzwaring van hun werkzaamheden. Ter voorbereiding op vergaderingen dient veel informatie te worden doorgenomen en in zowel lokaal als regionaal te worden afgestemd. In verschillende fracties zijn raadsleden specifiek vrijgemaakt voor Drechtraadwerkzaamheden.

Voor veel Drechtraadsleden geldt dat de rol die zij innemen veeleisend wordt gevonden. Ze staan met één been in het gemeentelijk belang en met één been in het regionale belang. Enerzijds dienen zij hun eigen fractieleden binnen de gemeente te betrekken bij de Drechtraad en het lokale belang te bewaken. Anderzijds denken de raadsleden mee over regionale vraagstukken. Dit gebeurt niet alleen in de Drechtraad, maar ook in regionale fractievergaderingen. Regionale fractiestandpunten kunnen echter conflicteren met het lokale belang. Drechtraadsleden dienen hier continu een balans in te vinden.

Door raadsleden in meerdere gemeenten is aangegeven dat de afstand tot de Drechtraad voor niet-Drechtraadsleden groot is. Gezien de complexiteit en hoeveelheid van de informatie wordt het lastig gevonden de eigen fractie op efficiënte wijze te betrekken. Verschillende fracties geven aan hier enigszins mee te worstelen.

Een kritiekpunt in meerdere gemeenten is de timing van de informatie. In de Drechtraadvergaderingen staan veel thema's op de agenda. Ter voorbereiding zijn er veel stukken, vaak met een complex karakter, die de nodige voorbereidingstijd vragen. De informatie

komt echter vaak juist in een laat stadium. Het is dan lastig een zorgvuldig voorbereidingstraject binnen de gemeente te doorlopen.

In verschillende gemeenten is door raadsleden kritiek geuit op het gebruik van de Drecht-raadcarroussels. Het zijn informele bijeenkomsten waarin raadsleden onvoorbereid informatie krijgen en vragen kunnen stellen. In de praktijk is de reactie van raadsleden echter ook gebruikt als input voor het vervolg van het besluitvormingsproces en toekomstige beslissingen in het Drechtstedenbestuur en de Drechttraad. Het stoort raadsleden dat het gebruik van de carroussels niet volgens het afgesproken karakter plaatsvindt.

Ambtelijke sturing

De gemeentelijke contramal is de wijze waarop de gemeentelijke organisatie op ambtelijk niveau vorm en invulling geeft aan de aansturing van de taken die de GRD voor de gemeente uitvoert. Het is de invulling van de eigenaars-, opdrachtgevers- en klantrol. Hiervoor bestaat geen blauwdruk: elke gemeente geeft op eigen wijze invulling aan de contramalfunctie. Deze verschilt bovendien voor de verschillende GRD-diensten, en voor gemandateerde en gedelegeerde taken. Verdere aandacht voor dit onderwerp is er daarom in de hoofdstukken over de diensten en over de gemeenten.

2.5 Conclusie

Opzet regeling en verhouding met Wgr

De uitwerking van het sturingsmodel van de GRD is te beschouwen als een uitgebreid en zorgvuldig uitgewerkt traject waarin duidelijk oog is voor de betrokkenheid van gemeenten. Heldere besluitvorming en verantwoording en democratische legitimiteit zijn sleutelbegrippen in de uitwerking. Dit is terug te vinden in de gekozen duale opzet van de GRD. Tegelijkertijd betekent deze keuze wel dat op enkele punten wordt afgeweken van de Wgr. De Wgr past vooral goed bij kleinere gemeenschappelijke regelingen gericht op uitvoerende taken. De unieke schaalgrootte in Nederland en het type taken dat onder de GRD valt, gaat verder en vraagt daarom ook een andere betrokkenheid van gemeenteraden. Onder andere het duale karakter zelf, de benoeming van het algemeen bestuur en het stemgewicht wijkt af. Hoewel hiermee wordt afgeweken van de Wgr versterkt de gekozen opzet de betrokkenheid van gemeenten.

Sturingsmogelijkheden

Uit de opzet van de GRD volgt dat de directe sturing vooral via de Drechttraad loopt. De benodigde taken en bevoegdheden hiervoor zijn geregeld. De Drechttraad heeft kaderstelling en toezicht als taken gekregen, en verordenende, budgettaire en kaderstellende bevoegdheden. Daarnaast hebben de Drechttraadsleden het recht van initiatief, van amendement en het vragen- en interpellatierecht.

De mate van sturing door de gemeenteraden is afhankelijk van de aard van de overdracht van taken: is er sprake van mandatering of delegatie. Bij gedelegeerde taken (zoals bij de SDD) heeft de gemeenteraad geen directe bevoegdheden. De gemeenteraad kan wel via de jaarlijkse vaststelling van de gemeentebegroting richting geven aan beleid of het college opdracht geven op regionaal niveau invloed uit te oefenen. Bij gemandateerde taken kan de gemeenteraad wel direct via de gebruikelijke sturingsinstrumenten invloed uitoefenen. De gemandateerde taken zijn in de praktijk echter beleidsarm en uitvoerend gericht. De rol van de gemeenteraad op deze terreinen is dan ook vrij beperkt.

Naast de directe sturingsmogelijkheden zijn er uiteraard wel de indirecte mogelijkheden voor sturing. Dit kan via het betrokken Drechtraadslid in de fractie, andere Drechtraadsleden, via gemeentelijke commissies of leden van de adviescommissie (in het geval van de SDD) of via het college, bijvoorbeeld middels het vragenrecht.

Verhouding Drechtraad en gemeenteraad

Doordat de sturingsmogelijkheden voor gemeenteraden vrij beperkt zijn, nemen de Drechtraadsleden binnen een gemeente een belangrijke plaats in. Zij vormen de relatie tussen de gemeente en de regio en dienen, op basis van lokale input, de sturing vanuit de gemeenteraad uit te oefenen. Een goede voorbereiding op de besluitvorming in de Drechtraad binnen een gemeente is dan ook van belang. Met name de timing en structurering van de informatievoorziening zijn hierin cruciaal. In de praktijk zien raadsleden in de afstemming tussen de gemeenteraad en de Drechtraad enkele knelpunten.

- De voorbereidingsfase zorgt voor veel overleg. Zowel op lokaal als regionaal niveau wordt afgestemd wat een duidelijke taakverzwaring voor Drechtraadsleden betekent.
- De afstand tot de Drechtraad is voor niet-Drechtraadsleden groot. Het is lastig de gemeenteraadsleden buiten de Drechtraad goed inhoudelijk te betrekken.
- De benodigde informatie voor de Drechtraadvergaderingen komt vaak in een laat stadium. Het is dan lastig een zorgvuldig voorbereidingstraject binnen de gemeente te doorlopen.
- Het gebruik van de Drechtraadcarrousels vindt niet altijd plaats conform de afspraken hierover. Het zijn informele bijeenkomsten waarin raadsleden onvoorbereid informatie krijgen en vragen kunnen stellen. Het mag niet gebruikt worden als formele input voor besluitvorming.

3 Sociale Dienst Drechtsteden

3.1 Inleiding

De Sociale Dienst Drechtsteden is als case geselecteerd omdat het een "beleidsrijke" dienst is, het al enige tijd loopt en een forse budgettaire omvang heeft. In het hoofdstuk wordt stilgestaan bij de oprichting, de wijze van aansturing en doelstellingen en resultaten. Bij de sturing staat centraal of de rollen, bevoegdheden en wijze van verantwoording duidelijk zijn vastgelegd en ook tot stand komen. Voor de doelstelling en resultaten geldt dat wordt gekeken welke afspraken over doelstellingen zijn gemaakt, op welke wijze wordt gemeten of aan de doelstellingen wordt voldaan en in hoeverre hierover informatievoorziening plaatsvindt.

3.2 Oprichting

Aan de oprichting van de SDD is een traject van 3,5 jaar vooraf gegaan, vanaf het eerste idee tot de daadwerkelijke totstandkoming. In onderstaande tabel staan de belangrijkste beslismomenten rond de SDD, die aanvankelijk Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) genoemd werd.

Tabel 3.1 Tijdverloop oprichting SDD

Datum	Gebeurtenis
10/07/2003	Bestuursopdracht Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht
20/04/2004	Rapport Samenwerkingsopvattingen
08/10/2004	Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht tekenen intentieverklaring ISD
september 2005	Overeenstemming zes colleges over deelname aan ISD
tweede helft 2005	Raden van de zes gemeenten besluiten deel te nemen aan ISD
01/07/06	Eerste streefdatum oprichting ISD
01/10/06	Tweede, aangepaste streefdatum oprichting ISD
01/01/07	SDD is operationeel

3.2.1 Een ISD voor drie gemeenten

In 2003 hebben de colleges van de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht en Papendrecht de bestuursopdracht geformuleerd dat de meerwaarde van samenwerking op het terrein van sociale zaken in de drie gemeenten onderzocht moet worden. Doelstellingen van samenwerking zouden dan onder meer moeten zijn: vermindering kwetsbaarheid, borging continuïteit, realisatie van efficiencyvoordelen in beleid en uitvoering, verbeteren van de kwali-

teit van dienstverlening en versterking van de positie van de gemeenten in de ketensamenwerking, met name op de aanbiedersmarkt van activeringstrajecten.¹

De bestuursopdracht heeft geresulteerd in een rapportage waarin de opvattingen van de gemeenten over de samenwerking worden beschreven.²

Belangrijkste bevindingen waren dat de samenwerking gestructureerd en geïntensiveerd moest worden, met prioriteit voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Activiteiten op het gebied van zorg en overige regelingen zouden voorlopig geen onderdeel worden van samenwerking. De gemeenten waren het niet eens over de intensiteit van de samenwerking: Zwijndrecht en Papendrecht voelden niet voor het model van een intergemeentelijke sociale dienst, wel zou de samenwerking aanzienlijk, niet kleinschalig moeten zijn.

Naar aanleiding van het rapport is een samenwerkingsmodel uitgewerkt. In eerste instantie werd gedacht aan een 'groeimodel' waarin beleid en uitvoering van elkaar werden gescheiden en gemeenten zelf verantwoordelijk bleven voor 'politiek gevoelige zaken'. Dit voorstel werd echter al snel van tafel geveegd omdat de stuurgroep, bestaande uit de verantwoordelijke wethouders en secretarissen van de drie gemeenten, vreesde dat deze aanpak ineffectief was. Bovendien zou deze samenwerkingsvorm inefficiënt zijn, omdat de samenwerking zo goed als zeker ook zou leiden tot een intergemeentelijke sociale dienst. Bij de keuze voor een groeimodel zouden twee reorganisaties dan kort op elkaar volgen, wat personele en financiële consequenties zou hebben en uiteindelijk ook gevolgen voor de dienstverlening.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om de stuurgroep 'samenwerking sociale zaken' nader onderzoek te laten doen naar de consequenties van de oprichting van een intergemeentelijke sociale dienst. Die adviseerde de colleges om te kiezen voor het ISD-model, omdat het volgens de stuurgroep het beste paste bij de doelstellingen uit de bestuursopdracht uit 2003. De colleges hebben dit advies overgenomen en op 8 oktober 2004 een intentieverklaring getekend over de totstandkoming van een ISD.³ In de intentieverklaring wordt overigens nog alleen gesproken over het bij de ISD onderbrengen van 'taken en bijbehorende activiteiten rondom de uitvoering van de Wwb en aanpalende regelingen [...]'. Streefdatum hiervoor was op dat moment 1 juli 2006.

3.2.2 Uitbreiding naar zes gemeenten

Voor de bestuurlijke vorm van de ISD waren twee mogelijkheden: de ISD krijgt de vorm van een zelfstandige gemeenschappelijke regeling of wordt onderdeel van de dan in voorbereiding zijnde GRD. 'In het perspectief van de regionaliseringsbewegingen' is ervoor gekozen om de ISD onder te brengen in de GRD.⁴ Dit betekent dat de betrokken gemeenten

¹ Stuurgroep ISD-vorming "Proces van totstandkoming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden. Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming" (22 februari 2006), p. 5.

² Berenschot "Onderzoek naar meerwaarde samenwerking sociale zaken gemeenten Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht" (20 april 2004).

³ Stuurgroep ISD-vorming, *Proces van totstandkoming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden. Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming*, (22 februari 2006), p. 5.

⁴ Ibidem.

bewust de keuze hebben gemaakt de regionale samenwerking op verschillende terreinen zoveel mogelijk te bundelen in de GRD.

Vanwege de keuze om de ISD onder te brengen in de GRD hebben de drie deelnemende gemeenten over dit voornemen contact opgenomen met de overige Drechtstedengemeenten: Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht. Deze drie gemeenten onderschreven de doelstellingen en voordelen van een ISD en in september 2005 zijn de colleges van de zes gemeenten overeengekomen dat Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht ook deel zouden gaan nemen in een ISD.

Na een jaar aan verdere voorbereidingen was de SDD op 1 januari 2007 een feit. De sociale diensten van de zes gemeenten waren gefuseerd tot een gemeenschappelijke sociale dienst in Drechtstedenverband. Taak van de SDD is de uitvoering van:

- de Wet werk en bijstand (Wwb) (re-integratie, bijstand levensonderhoud, bijzondere bijstand);
- de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) individuele voorzieningen inclusief de daarmee samenhangende informatie- en adviesfunctie;
- de Wet inburgering;
- Minimabeleid;
- Schuldbemiddeling en budgetadvies;
- de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw);
- de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (loaz);
- het Besluit bijstand zelfstandigen;
- de Wet kinderopvang (uitvoering tegemoetkoming aan de wettelijk bepaalde doelgroep ouders) inclusief Sociaal medische indicatie;
- toekomstige op het beleidsterrein van de sociale zekerheid tot stand komende wetten of regelingen
- rampenbestrijding (procesverantwoordelijke voor opvang, verzorging en coördinatie financiële bijstand).

Voor individuele gemeenten voert de SDD eveneens de Wet op de lijkbezorging (overlijdensgevallen waarvoor de SDD de begrafenis betaalt en regelt en waarbij zo mogelijk verhaal plaatsvindt op nabestaanden) uit¹.

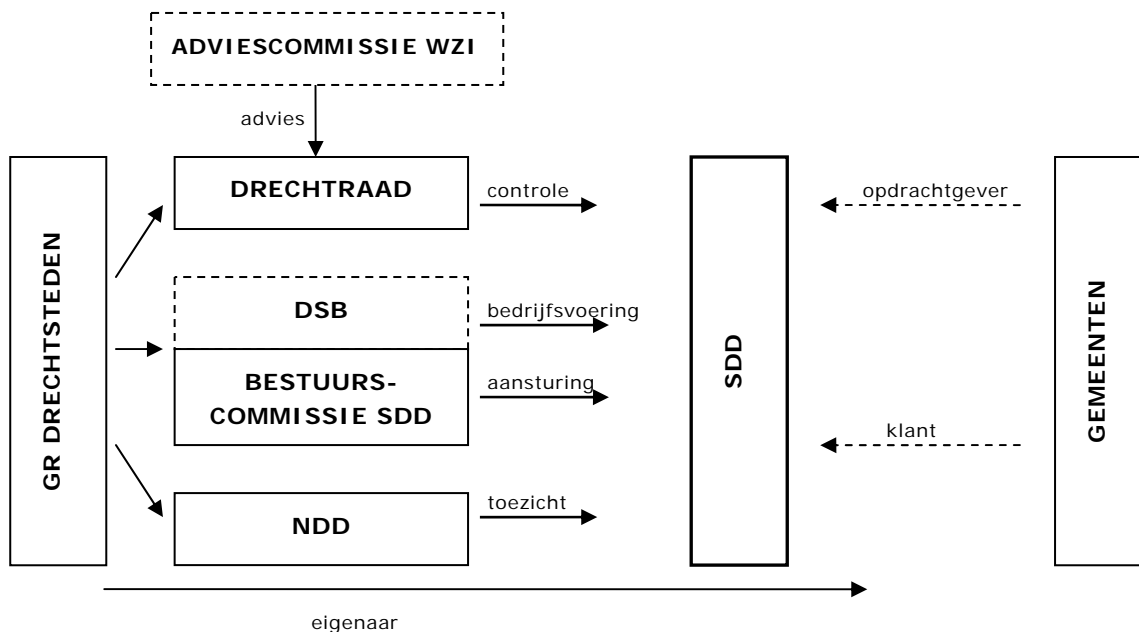
Bij de samenvoeging van de verschillende sociale diensten is de organisatievorm van de Sociale Dienst Dordrecht gevolgd. Ook de werkprocessen zijn voor het grootste deel op de Dordtse wijze ingericht en overgenomen. Dit heeft te maken met de schaalgrootte. Wel is onderzoek gedaan naar best practices in andere gemeenten en zijn enkele hiervan gebruikt.

¹ Meerjarenprogramma SDD 2007 – 2010, p. 5.

3.3 Aansturing

De politiek-bestuurlijke aansturing van de SDD is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 3.1 Politiek-bestuurlijke aansturing SDD



3.3.1 Bestuurscommissie, Drechtstedenbestuur en adviescommissie WZI

De aansturing van de SDD is vastgelegd in een sturingsarrangement en een verordening.¹ De directe aansturing is de taak en verantwoordelijkheid van de Bestuurscommissie SDD, bestaande uit de wethouders Sociale Zaken van de deelnemende gemeenten. Verder staat in de verordening dat twee door de Drechttraad benoemde externe experts op het gebied van werk, zorg en inkomen eveneens zitting kunnen hebben in de bestuurscommissie. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk echter geen gebruik gemaakt.

Er is gekozen voor vergaande delegatie van zowel kaderstellende als uitvoerende bevoegdheden aan de Bestuurscommissie. Volgens het Delegatiebesluit Bestuurscommissie SDD d.d. 19 maart 2008 zijn alle kaderstellende bevoegdheden van de Drechttraad, met uitzondering van de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, gedelegeerd aan de Bestuurscommissie. Verder heeft de Drechttraad alle eveneens uitvoerende bevoegdheden gedelegeerd aan de commissie² en is het DSB alleen nog verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. In de praktijk komt dit neer op de verantwoordelijkheid voor de planning- en controlcyclus. Achtergrond van deze uitzondering is dat de planning- en controldocumenten zoals de be-

¹ Artikel 5, eerste en tweede lid, van de Verordening Bestuurscommissie Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden (24 mei 2006).

² Artikel 2 van het Delegatiebesluit Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden (19 maart 2008).

groting en jaarrekening onderdeel zijn van de begroting en jaarrekening van de GRD.¹ Tot slot is de Bestuurscommissie bevoegd om voorstellen voor verordeningen door tussenkomst van het Drechtstedenbestuur aan de Drechttraad voor te leggen.²

De Bestuurscommissie wordt bijgestaan door de Adviescommissie Werk Zorg en Inkomen (WZI). De adviescommissie bestaat uit twee raadsleden per deelnemende gemeente met een minimum van twaalf leden. Ze adviseert de Bestuurscommissie SDD en de Drechttraad gevraagd en ongevraagd over onderwerpen op het gebied van Werk, Zorg en Inkomen.³ De commissie adviseert de Drechttraad in ieder geval over⁴

- het ontwerp meerjarenbeleidsprogramma SDD
- het ontwerp jaarplan SDD
- het ontwerp financieel meerjarenperspectief programmakosten SDD
- de ontwerpbegroting SDD
- door de Drechttraad vast te stellen verordeningen, beleidsregels en beleidsnota's op het terrein van werk, zorg en inkomen.

Het laatste punt scheidt overigens onduidelijkheid over wie de bevoegdheid heeft om beleidsregels en beleidsnota's vast te stellen: de Drechttraad of de Bestuurscommissie. Volgens het Delegatiebesluit Bestuurscommissie SDD zijn immers alle kaderstellende bevoegdheden met uitzondering van het maken van verordeningen gedelegeerd aan de bestuurscommissie. A contrario redenerend betekent dit dat het opstellen van beleidsregels en beleidsnota's gedelegeerd is aan de bestuurscommissie en de adviescommissie haar advies hierover eigenlijk zou moeten richten aan de bestuurscommissie SDD. Uit de stukken van de Drechttraad en de Adviescommissie is af te leiden dat in ieder geval na het delegatiebesluit de Adviescommissie geen adviezen meer uitbrengt aan de Drechttraad over beleidsregels en beleidsnota's.

3.3.2 Drechttraad en gemeenteraden

Hiervoor is al aangegeven dat de Drechttraad een groot deel van zijn kaderstellende bevoegdheden heeft gedelegeerd aan de Bestuurscommissie SDD. Het vaststellen van verordeningen is de enige directe sturingsmogelijkheid die bij de Drechttraad is gebleven. De Drechttraad heeft echter nog wel zijn volledige controlerende bevoegdheden. De bestuurscommissie SDD en het Drechtstedenbestuur zijn verantwoordelijk over beleid en uitvoering respectievelijk de bedrijfsvoering schuldig aan de Drechttraad. De vraag is alleen hoe goed de Drechttraad deze bevoegdheid uit kan oefenen nu een belangrijk deel van zijn kaderstellende bevoegdheden zich in dezelfde hand bevinden als de uitvoering van het beleid. In het sturingsarrangement wordt de controlerende rol van de Drechttraad gekoppeld aan de eigenaarsrol van de GRD. "De gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is eigenaar van de ISD. Daarmee is de Drechttraad eindverantwoordelijk voor de ISD en treedt zij op als toezichthouder."⁵

¹ Sturingsarrangement Sociale Dienst Drechtsteden (4 oktober 2007), p. 3.

² Artikel 7 van het Delegatiebesluit Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden (19 maart 2008).

³ Artikel 2 van de Verordening Adviescommissie Werk Zorg en Inkomen Drechtsteden (6 december 2006).

⁴ Artikel 3, tweede lid, van de Verordening Adviescommissie Werk Zorg en Inkomen Drechtsteden (6 december 2006).

⁵ Stuurgroep ISD-vorming "Proces van totstandkoming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden. Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming" (22 februari 2006), punt 14 van de samenvatting.

Gemeenteraden sturen indirect door deelname aan de Drechtraad en de Adviescommissie WZI. Ook wordt de ISD-begroting als onderdeel van de GRD-begroting voor behandeling in de Drechtraad voor commentaar voorgelegd aan de individuele raden. Ten slotte kan de raad via zijn wethouder in de Bestuurscommissie SDD proberen invloed uit te oefenen op het beleid van de SDD. Deze 'politieke lijn' houdt ook in dat de wethouders in hun eigen raad aangesproken kunnen worden op hun functioneren als lid van de Bestuurscommissie SDD.¹

Naast de formele sturingsmogelijkheden verstrekt de SDD op verzoek of op eigen initiatief ook informatie aan gemeenteraden. Op verschillende momenten is door de directeur van de SDD een presentatie verzorgd in gemeenteraden. Daarnaast is ook in een Drechtraadcarrousel in november 2008 een presentatie van het jaarplan (over 2009) gegeven. Overigens valt op dat bij deze bijeenkomst, naast de leden van de adviescommissie WZI, zeer beperkt raadsleden aanwezig waren (drie raadsleden en een burgerraadslid).

3.3.3 Invulling van de contramalfunctie

De contramalfunctie bij de gedelegeerde taken van de SDD bestaat uit de inhoudelijke afstemming met gemeentelijk beleid op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, welzijn en wijkaanpak. De formele kanalen voor de invulling van deze rollen zijn het halfjaarlijkse brede accountoverleg met de SDD en alle betrokken gemeenten waarin doelstellingen en realisaties besproken worden, en het financieel vooroverleg dat de vergaderingen van de Bestuurscommissie voorbereidt. Daarnaast bestaat er nog een smal accountoverleg tussen de SDD en de beleidscoördinatoren van de gemeenten, dat regelmatig bijeenkomt.

De onderzochte gemeenten geven de contramalfunctie intern verschillend vorm. In Dordrecht ligt de klantrol bij de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Dordrecht voert op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, welzijn en wijkaanpak eigen beleid, dat niet is ondergebracht in de SDD maar waarvoor wel een beroep wordt gedaan op de SDD om een rol te vervullen. Inhoudelijke afstemming van beleid verdient daarom extra aandacht. Naast de vaste overleggen tussen gemeenten en SDD gebruikt Dordrecht hier informele contacten op ambtelijk niveau met de SDD en met andere gemeenten. De eigenaarsrol ligt bij het Stads Bestuurs Centrum (SBC). MO en SBC werken in de praktijk samen bij de invulling van hun rollen.²

In Hendrik-Ido-Ambacht, Alblasserdam en Sliedrecht is de contramalfunctie anders ingevuld omdat in deze gemeenten veel minder beleid op het terrein van de SDD is 'achtergebleven' in de gemeentelijke organisatie. In deze gemeenten zijn alle taken overgedragen naar de SDD en blijft aansturing en afstemming beperkt tot het smalle accountoverleg en de bovengenoemde regionale overleggen op ambtelijk niveau.³

In de praktijk is de invulling van de contramalfunctie lastig gebleken. Het opdrachtgeverschap is gedelegeerd, waardoor gemeenten feitelijk alleen eigenaar zijn (via de GRD) en geen opdrachtgever of klant meer zijn. De impact van het delegeren van taken is groot.

¹ Idem, p. 6.

² Interview met betrokken ambtenaren MO, gemeente Dordrecht, 23 maart 2009.

³ Gevoerde gesprekken met betrokken ambtenaren in Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht.

Beleidsmatig invloed uitoefenen om gemeentespecifieke wensen te realiseren is dan niet aan de orde. Dit was volgens betrokkenen zeker in de beginperiode een gewenningsproces. Overigens geeft de SDD aan dat waar mogelijk op projectniveau wel wordt gezocht naar maatwerkoplossingen.

3.4 Doelstellingen en resultaten

3.4.1 Doelstellingen

Voor zover uit de beschikbare bronnen bekend, zijn bij de besluitvorming over het oprichten van de SDD de volgende doelen voor de nieuwe dienst gesteld:

- Vermindering van de kwetsbaarheid, borging van de continuïteit, realisatie van efficiëntievoordelen in beleid en uitvoering, verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en versterking van de positie van de gemeenten in de ketensamenwerking, met name op de aanbiedersmarkt van activeringstrajecten;
- De ISD speelt een proactieve rol bij nieuwe taken, oefent invloed uit op regionale arbeidsmarktontwikkelingen, heeft een duidelijke positie in de ketensamenwerking en is een professioneel opdrachtgever;
- De ISD voert een eenduidig beleid, heeft een eigen, herkenbaar profiel en draagt bij aan een instandhouding van het draagvlak voor de voorzieningen;
- De ISD stimuleert een actieve cliëntenparticipatie, is een kundige, betrouwbare, effectieve en efficiënt werkende organisatie en toont zich een goed opdrachtgever.¹

3.4.2 Beoogde resultaten

Na de oprichting van de SDD is een meerjarenprogramma 2007 – 2010 voor de nieuwe dienst opgesteld en door de Drechtraad vastgesteld. Dit programma bevat een visie, speerpunten op alle gebieden waarop de SDD werkzaam is en een 'resultaten top 10' waarin de belangrijkste speerpunten zijn opgenomen.

Een koppeling met de doelen die bij de oprichting van de SDD zijn gesteld is in het meerjarenprogramma gedeeltelijk aanwezig. Doelen die herkenbaar terugkomen in het meerjarenprogramma zijn het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, het uitoefenen van invloed op de regionale arbeidsmarktontwikkeling en het stimuleren van een actieve cliëntenparticipatie.

Tussen de visie in het meerjarenprogramma, de speerpunten en de 'resultaten top 10' bestaat wel een duidelijke lijn. De visie gaat in op de taken van de SDD, de doelgroep, de dienstverlening, de positie ten opzichte van samenwerkingspartners en de organisatie van de SDD.

¹ Stuurgroep ISD-vorming "Proces van totstandkoming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Drechtsteden. Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming" (22 februari 2006), p. 5 en het Bestuursplan voor de ISD, 25/08/2005, p. 1.

De speerpunten zijn geformuleerd op zes thema's:

- dienstverlening
- cliëntenparticipatie
- re-integratie en inburgering
- bijstandsverlening en minimabeleid
- Wmo individuele voorzieningen
- schuldbemiddeling en budgetadvies

De speerpunten zijn een concretisering van de visie doordat ze duidelijk maken waar de SDD zich in de uitvoering concreet op richt. Ze zijn niet SMART geformuleerd. Dat is wel het geval met de 'resultaten top 10', die hieronder integraal is overgenomen.

Tabel 3.2 Beoogde resultaten SDD 2007-2010

Nr.	Beoogd resultaat
1	De ontwikkeling van ons Wwb-klientenbestand is 3% gunstiger dan het landelijk gemiddelde
2	Wij gaan ervoor dat minimaal 40% van het aantal mensen dat instroomt, uitstroomt naar werk door de verdere verfijning van onze re-integratie-instrumenten
3	90% van onze WWB-klienten zonder ontheffing zit of op een traject of krijgt binnen 2 maanden na melding bij ons een voorziening aangeboden
4	De huidige budgetten voor minimabeleid komen in 2007 volledig terecht bij de door ons aangewezen doelgroepen
5	De tevredenheid van de cliënten met betrekking tot de WMO individuele voorzieningen scoort in de Drechtsteden boven het landelijke gemiddelde en in de loop van vier jaar is er een opgaande lijn te zien van de klanttevredenheid
6	Van de door ons in behandeling genomen aanvragen voor schuldbemiddeling leidt 50% tot een schuldregeling, minnelijk of wettelijk
7	Van de fraudeonderzoeken die we uitvoeren, leidt minstens 25% tot beëindiging of wijziging van de uitkering
8	80% van de aanvragen wordt bij ons binnen 20 werkdagen afgehandeld (dit geldt voor aanvragen Wwb levensonderhoud, bijzondere bijstand en Wmo individuele voorzieningen)
9	We streven naar minimaal een 7 wanneer het gaat om de tevredenheid van onze klanten over inkomensvoorzieningen, re-integratietrajecten, de serviceloketten, schuldhulpverlening en bejegening
10	Onze uitgaven voldoen aan de rechtmatigheidsnormen van het Rijk, dat wil zeggen minder dan 1% financiële tekortkomingen

Bron: Meerjarenplan SDD 2007 – 2010, p. 18.

De 'resultaten top 10' vloeit niet één op één voort uit de speerpunten, maar betreft een verdere, meetbare uitwerking van een aantal speerpunten. De SDD geeft in het meerjarenprogramma aan dat deze resultaten gekozen zijn omdat de belangrijkste speerpunten hierin terugkomen. Het streven is de genoemde resultaten in 2010 gerealiseerd te hebben. Overigens wordt niet duidelijk gemaakt waar de normen op gebaseerd zijn. Zijn dit bijvoorbeeld landelijke bekende benchmarkgegevens of vloeien ze voort uit de resultaten van de samenwerkende diensten uit het verleden? De SDD geeft aan deel te nemen aan verschillen-

de benchmarks waarmee ze zich spiegelt aan andere sociale diensten¹. Hoe dit terugkomt in de te bereiken resultaten is (behalve bij punt 1) niet duidelijk.

Nadere uitwerking van de speerpunten vindt plaats in de jaarplannen van de SDD, die concrete streefwaarden voor het betreffende jaar bevatten.

3.4.3 Behaalde resultaten

Volledige realisatie van de 'resultaten top 10' is beoogd in 2010. De SDD heeft echter in zijn jaarplan voor 2008 opgenomen hoe ver de dienst in dat jaar met de realisatie wil komen. Onderstaande tabel bevat de beoogde en gerealiseerde resultaten voor 2008.²

Tabel 3.3 Behaalde resultaten SDD 2008

Nr	Beoogd resultaat	Behaald resultaat
1	De ontwikkeling van het WWB-klientenbestand is 3% gunstiger dan het landelijk gemiddelde.	Daling op jaarbasis van 8,14%. Landelijk is de daling 5%. De daling van het WWB bestand in de Drechtsteden is 3,14 gunstiger dan het landelijke gemiddelde.
2	Wij gaan ervoor dat minimaal 35% van het aantal klanten dat deelneemt aan onze trajecten uitstroomt naar werk.	Realisatie is 27%.
3	75% van onze WWB-klanten zonder onthefing zit op een traject.	Realisatie is 91%.
4	De huidige budgetten voor minimabeleid komen volledig terecht bij de door ons aangegeven doelgroepen.	98,85% is besteed
5	In 2008 doen we aan 400 personen een aanbod voor een inburgeringscursus.	470 mensen zijn met een inburgeringscursus gestart.
6	Van de door ons in behandeling genomen aanvragen voor schuldbemiddeling leidt 50% tot een schuldregeling, minnelijk of wettelijk.	22% van de in behandeling genomen aanvragen leidt tot schuldregeling.
7	Van de fraudeonderzoeken die we uitvoeren, leidt minstens 55% tot beëindiging of wijziging van de uitkering.	53% heeft geleid tot beëindiging of wijziging van de uitkering.
8	80% van de aanvragen wordt bij ons binnen 20 werkdagen afgehandeld (dit geldt voor aanvragen WWB levensonderhoud, bijzondere bijstand en WMO individuele voorzieningen).	WWB Levensonderhoud via CWI: 58% Levensonderhoud bijz. doelgroepen: 69% Bijzondere bijstand: 69% WMO: 73%
9	We streven naar minimaal een 7 wanneer het gaat om de tevredenheid van onze klanten over onze dienstverlening.	De klanttevredenheidsonderzoeken leveren een 7,3 als gemiddelde.
10	Onze uitgaven voldoen aan de rechtmatigheidnormen van het Rijk.	Het oordeel van de accountant wordt afgewacht.

Bron: conceptjaarrekening GRD, april 2009

Uit de tabel dat de SDD met betrekking tot de meeste beoogde resultaten goed op weg is. Bij de nummers 1, 3, 5, 7 en 9 geldt dat de resultaten gehaald of bijna gehaald zijn. De punten 2, 6 en 8 verdienen meer aandacht: de realisatie blijft wat achter bij de doelstelling. Met name de punten 6 en 8 baren enige zorgen: de schuldbemiddeling en het afhandelen van aanvragen binnen de gestelde termijn van 20 werkdagen blijven achter bij het

¹ Conceptjaarrekening GRD 2008, april 2009.

² Gegevens zijn afkomstig uit de conceptjaarrekening GRD 2008 van 16 april 2009.

gewenste resultaat. Om de indicator voor schuldbemiddeling te behalen heeft de SDD een nieuwe aanpak ingevoerd, waarvan de dienst verwacht dat deze in 2009 tot het behalen van de doelstelling zal leiden.¹ De conceptjaarrekening bevat een analyse van de redenen van achterblijven en eventuele maatregelen voor verbetering.

Bij het behalen van de resultaten dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat dit voor een deel het gevolg is van het bijstellen van doelen. De bijstellingen betreffen:

- Nr. 2: in 2010 moet minimaal 40% van de mensen die instromen, uitstromen naar werk; in 2008 is het streven 35%.
- Nr. 3: in 2010 moet 90% van de WWB-klienten zonder ontheffing op een traject zitten of binnen twee maanden na melding een voorziening aangeboden krijgen; in 2008 is dit 75% en is de toevoeging "of krijgt binnen 2 maanden na melding bij ons een voorziening aangeboden" vervallen.
- Nr. 5: de indicator uit het meerjarenprogramma, "De tevredenheid van de cliënten met betrekking tot de Wmo individuele voorzieningen scoort in de Drechtsteden boven het landelijke gemiddelde en in de loop van vier jaar is er een opgaande lijn te zien van de klanttevredenheid" is door een geheel andere indicator voor 2008 vervangen: "In 2008 doen we aan 400 personen een aanbod voor een inburgeringscursus". In het jaarplan voor 2008 was overigens nog sprake van 700 personen, maar na het eerste kwartaal is dit bijgesteld omdat uitvoeringsproblemen rondom de Wet Inburgering de aanvankelijke doelstelling onhaalbaar leken te maken.²
- Nr. 7: in het meerjarenprogramma was sprake van minimaal 25% van de fraudeonderzoeken dat zou moeten leiden tot beëindiging of wijziging van de uitkering; na het eerste kwartaal van 2008 is dit bijgesteld tot 55%, omdat in de praktijk een veel hoger percentage dan 25% tot beëindiging of wijziging van de uitkering bleek te leiden.³
- Nr. 9: in het meerjarenprogramma is in de indicator opgenomen dat het de tevredenheid over inkomensvoorzieningen, re-integratietrajecten, serviceloketten, schuldhulpverlening en begeleiding betreft. In 2008 is dit samengepakt in "onze dienstverlening".

Het is opvallend dat doelstellingen tussentijds worden bijgesteld (dit gebeurt overigens na overleg en besluitvorming hierover in de Bestuurscommissie SDD). Een mogelijke verklaring is dat het om nieuwe taken gaat waardoor vooraf te hoge of te weinig ambitieuze doelen zijn gesteld. Ook kunnen veranderingen in prioriteiten zijn aangebracht op basis van politieke keuzes. Dit is uit de toelichting echter niet op te maken. Doelstelling 5 is samengevoegd met doelstelling 9, maar tegelijkertijd duidelijk minder ambitieus gepresenteerd. De relatie met het landelijk gemiddelde is namelijk losgelaten. Doelstelling 3 is naar beneden bijgesteld, terwijl uiteindelijk de oorspronkelijke doelstelling wel gehaald wordt. Deze was blijkbaar toch realistisch. Ook voor de tweede doelstelling geldt dat deze naar beneden is bijgesteld. Om te kunnen beoordelen of de bijstellingen reëel zijn, dient de relatie met de prestaties in het verleden en met die van andere sociale diensten duidelijk te zijn. Dit is nu niet het geval.

Gebruikte meetinstrumenten

Voor het rapporteren van de resultaten maakt de SDD gebruik van meetinstrumenten. Uit de gepresenteerde overzichten zijn de achterliggende bronnen niet te herleiden. Waar-

¹ Bestuursrapportage SDD, 2^e kwartaal 2008.

² Bestuursrapportage SDD 1^e kwartaal 2008, p. 6.

³ Bestuursrapportage SDD 1^e kwartaal 2008, p. 10.

schijnlijk is het een combinatie van eigen registraties, (extern) uitgevoerde onderzoeken en benchmarks. Om de waarde en betrouwbaarheid van de gerapporteerde resultaten te kunnen beoordelen dient bij voorkeur de gehanteerde bron te worden vermeld.

De meeste gegevens lijken te zijn afgeleid uit interne registraties. Verwacht mag worden dat deze op basis van interne audits een betrouwbaar beeld geven. Dit is niet nader onderzocht. Doelstellingen die niet op eigen registraties lijken te zijn gebaseerd zijn nummer 1 en 9. Hiervoor wordt deels gebruikgemaakt van externe onderzoeken. Hierbij gaat het onder andere over de Basisbenchmark Wmo om de klanttevredenheid van Wmo cliënten te bepalen. Andere gebruikte klanttevredenheidsonderzoeken zijn niet nader genoemd.

Financiële resultaten

Uit de conceptjaarrekening over 2008 blijkt dat er diverse kleinere en grotere verschillen optreden ten opzichte van de begroting. Het totale resultaat is bijna 2 miljoen euro minder positief dan begroot. Een belangrijk verschil treedt op in de apparaatskosten. Er is hier per saldo ruim 4,1 miljoen euro meer uitgegeven. Hier stonden 3,2 miljoen euro aan extra baten tegenover, wat tot een tekort van ruim 0,9 miljoen leidt. De kostenstijging is grotendeels afkomstig uit de hogere kosten voor externe inhuur. Deze inhuur was naar eigen zeggen nodig voor projecten waarvoor de SDD geen capaciteit beschikbaar heeft.

Verder zijn er duidelijk hogere kosten bij het re-integratiedeel. In plaats van een positief saldo is hier een negatief resultaat behaald. De verklaring hiervoor is onder andere incidentele extra inspanningen voor gesubsidieerde arbeid en het uitvoeren van re-integratie activiteiten in eigen beheer. Daartegenover staan hogere incidentele baten bij de Wmo. De totalen zijn in de onderstaande tabel gepresenteerd.

Tabel 3.4¹ Begroting en realisatie 2007 en 2008 (x €1.000)

Realisatie 2007			Begroting 2008			Realisatie 2008		
<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>
155.684	166.049	10.365	158.704	166.698	7.994	169.807	175.879	6.072

Deze cijfers komen overeen met het beeld dat uit interviews met ambtenaren, raadsleden en de SDD zelf naar voren komt, namelijk dat de SDD over het algemeen redelijk goed draait. Hierbij wordt echter wel de kanttekening gemaakt dat de SDD economisch de wind in de rug heeft. Gezien de recente economische ontwikkelingen gaat deze situatie veranderen.

Resultaten per gemeente

Belangrijk element voor het beoordelen van de financiële resultaten is ook de verhouding tot de gestelde financiële doelen per gemeente. Vooraf zijn voor gemeenten besparingen geschetst die met de samenvoeging gerealiseerd konden worden. In de begroting en jaarrekening van de GRD vindt geen terugkoppeling plaats naar de doelstellingen voor de individuele gemeenten. Wel heeft de SDD eenmalig in een aparte notitie per deelnemende gemeente uitgewerkt wat de gerealiseerde resultaten zijn². Deze notitie maakt overigens geen

¹ Conceptjaarrekening GRD, april 2009.

² *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden?* deelrapportages voor Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht.

deel uit van de verantwoordingssystematiek en is eenmalig opgesteld op verzoek van het bestuur. In de onderstaande tabel zijn deze uitgesplitst naar apparaatskosten en overige kosten. Voor de apparaatskosten kan een feitelijke vergelijking tussen het verwachte resultaat en het uiteindelijke resultaat worden gemaakt. Voor de overige punten is vooraf geen verwachting over de te behalen resultaten uitgesproken. Wel kan door een vergelijking tussen de begrotingen voor en na de samenvoeging tot de SDD het financiële verschil worden bepaald.

Tabel 3.5¹ Overzicht besparingen per gemeente over 2007 (x €1.000)

		Verwachte besparing	Verwachte besparing /tekort na wijziging begroting*	Uiteindelijk resultaat
Alblasserdam	Apparaatskosten	724	485	717
	Overige kosten			<u>396</u>
	Totaal			1.113
Dordrecht	Apparaatskosten	573	-2.325	1.667
	Overige kosten			<u>3.432</u>
	Totaal			5.099
Hendrik-Ido-ambacht	Apparaatskosten	837	678	817
	Overige kosten			<u>-168</u>
	Totaal			649
Sliedrecht	Apparaatskosten	154	-142	311
	Overige kosten			<u>224</u>
	Totaal			535

* Door formatie-uitbreiding voor de Wmo trad een wijziging op in de apparaatskosten ten opzichte van de oorspronkelijke berekening waarin de situatie voor en met de SDD is vergeleken. Het verwachte voordeel was daarmee niet meer actueel. Dordrecht bijvoorbeeld blijkt zelfs ondanks de formatie-uitbreiding met de SDD nog goedkoper uit dan daaraan voorafgaand.

Belangrijk is te constateren dat er voor de apparaatskosten een tussentijdse aanpassing heeft plaatsgevonden vanwege de formatie-uitbreiding ten behoeve van de Wmo. Ondanks deze tussentijdse bijstelling naar beneden is de SDD er bij alle gemeenten in geslaagd de oorspronkelijke besparing op de apparaatskosten te halen of te overtreffen. Daarnaast is voor drie van de vier gemeente ook op de andere kostenposten een financieel voordeel gerealiseerd. Dit betekent dat de samenvoeging van de SDD voor de deelnemende gemeenten het vooraf geschetste voordeel inderdaad oplevert.

3.5 Conclusie

Sturing

De SDD heeft een ingewikkeld besturingsmodel dat deels afwijkt van dat van andere GRD-onderdelen. De SDD heeft als enige onderdeel een eigen bestuur (bestuurscommissie SDD). De Drechtraad controleert. Daarnaast heeft de Drechtraad een Adviescommissie. Op het niveau van de GRD heeft de SDD te maken met de portefeuillehouder in de NDD, de concern-directeur van de GRD en de secretaris van de GRD. De portefeuillehouder heeft een toezichhoudende rol. Daarnaast is er sprake van vergaande delegatie. De SDD verzorgt de uitvoering en het beleid. Dit betekent dat zowel de gemeenteraden als de ambtelijk organisaties op redelijk grote afstand staan.

¹ *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden?* deelrapportages voor Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht.

De Drechtraad heeft zijn kaderstellende bevoegdheden grotendeels gedelegeerd aan de Bestuurscommissie. De Drechtraad stelt alleen nog verordeningen, jaarplannen en financiële stukken vast. De controlerende rol van de Drechtraad krijgt vorm via de planning- en controlcyclus.

De raden van de betrokken gemeenten hebben geen directe invloed. Wel kunnen zij via de Adviescommissie WZI, Drechtraadsleden en de eigen wethouder indirect invloed uitoefenen. Andersom is het zo dat de directeur van de SDD iedere raad één keer per jaar bezoekt om te informeren.

Sturing op ambtelijk niveau is in de praktijk een lastig in te vullen rol omdat het opdrachtgeverschap is gedelegeerd. Gemeenten zijn feitelijk alleen eigenaar. De impact van het delegeren van taken is groot. Dit heeft zeker in de startfase een spanningsveld opgeleverd in de relatie tussen de gemeenten en de SDD. Wel wordt waar mogelijk op projectniveau gezocht naar maatwerkoplossingen.

Als geheel is er een complex bestuursmodel voor de SDD. De juridische relatie tussen de gemeenten, GRD en SDD en de rollen van de verschillende betrokkenen daarbinnen zijn formeel duidelijk omschreven, maar de invulling in de praktijk is lastiger. Met name ten aanzien van de opdrachtgeversrol van gemeenten is er de nodige onduidelijkheid geweest vanwege de delegatie.

Resultaten

De SDD slaagt er redelijk goed in een vertaalslag te maken van de strategische naar de meer operationele doelen. Hierdoor is het vrij goed inzichtelijk wat de resultaten van de SDD zowel inhoudelijk als financieel zijn. Voor de inhoudelijk geformuleerde doelstellingen zijn wel enkele aandachtspunten te benoemen. Deze worden echter ook door de SDD onderkend en naar eigen zeggen opgepakt. Hoewel de uitvoering met behulp van de aanwezige doelstellingen en verantwoording goed is te volgen, is het wel de vraag hoe ambitieus de geformuleerde doelstellingen zijn. Daarnaast valt op dat enkele doelstellingen tussentijds zijn bijgesteld. Om de doelstellingen en prestaties goed te kunnen beoordelen is meer inzicht nodig in de verhouding tot die van andere sociale diensten.

Ook financieel lijkt de SDD redelijk te draaien. Wel valt op dat het resultaat in 2008 achterblijft bij de verwachting. Aandachtspunten zijn met name de gestegen apparaatskosten en de tegenvallende opbrengsten op het re-integratieonderdeel.

De beoogde besparing op de apparaatskosten die per gemeente is afgesproken, wordt in de praktijk ook gerealiseerd. In 2007 blijken de doelstellingen, zelfs na uitbreiding van het takenpakket, duidelijk gehaald. Daarnaast wordt ook op de overige kosten voordeel behaald ten opzichte van de situatie voor de gemeenschappelijke sociale dienst.

Op basis van de resultaten lijkt de samenvoeging van de sociale diensten tot de SDD goed doorlopen te zijn. Het voordeel was dat voor de samenvoeging kon worden aangehaakt op de al op behoorlijk grote schaal opererende sociale dienst van Dordrecht. Hierdoor lag op uitvoerend niveau al een stevige basis voor het uitbouwen van de organisatie. De resultaten zijn zowel financieel als inhoudelijk tot en met 2008 redelijk goed.

4 Servicecentrum Drechtsteden

4.1 Inleiding

Het SCD is als case geselecteerd omdat hiermee veel geld is gemoeid en het bovendien direct raakt aan één van de kerndoelstellingen van de samenwerking: het vergroten van de efficiëntie en de kwaliteit. Tegelijkertijd geldt dat het SCD recent van start is gegaan en zich nog volop in de opbouwfase bevindt. Bij deze case vindt daarom een meer globale uitwerking plaats die zich vooral concentreert op het inzichtelijk maken van de stand van zaken en het toetsen of dit overeenkomt met de doelstellingen.

4.2 Oprichting

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de kernbeslissingen met betrekking tot de oprichting van het SCD.

Tabel 4.1 Tijdsverloop oprichting SCD

Datum	Gebeurtenis
medio 2005	Bestuursopdracht 'Hoofdlijnen Shared Service Center Drechtsteden'
08/02/2006	Eerste versie Contourenschets
21/06/2006	Definitieve Contourenschets en rapportage Quick Scan naar bedrijfseconomische aspecten
06/09/2006	Informerende en consulterende bijeenkomst voor gemeenteraden
oktober 2006	Colleges stellen vervolgtraject vast; informatiebrief aan gemeenteraden
december 2006	Bestuursplan SCD gereed
maart 2007	Gemeenteraden stemmen in met oprichting SCD
01/04/2008	SCD start werkzaamheden

Bestuursopdracht

Het begin van het Service Centrum Drechtsteden (SCD) ligt in 2005, toen de colleges van de Drechtstedengemeenten een bestuursopdracht accordeerden om te komen tot wat toen nog een gezamenlijk Shared Service Center Drechtsteden (verder: SCD) genoemd werd.¹ Daarin werd een te vormen SCD in het kader van de bestaande regionale samenwerking geplaatst. Het kreeg een dubbele doelstelling mee:

- Het stimuleren en faciliteren van regionale samenwerking tussen lokale (en andere publieke) organisaties;
- Het doelmatiger werken en leveren van meer kwaliteit door schaalvoordelen.

¹ *Hoofdlijnen opdracht Shared Service Center Drechtsteden*, 1 juni 2005.

In de bestuursopdracht is uitdrukkelijk opgenomen dat onderzocht moet worden hoe het SCD binnen het kader van de voorgenomen Wgr-Drechtsteden optimaal vorm kan krijgen, uitgaande van een regionaal, gezamenlijk groeiperspectief. De discussie over de vormgeving van de GRD werd eveneens op dat moment gevoerd.

Contourenschets

De uitvoering van de bestuursopdracht leidde op 8 februari 2006 tot een 'Contourenschets' voor het SCD.¹ Deze was opgesteld door de Stuurgroep Haalbaarheidsonderzoek, bestaande uit de gemeentesecretarissen van de betrokken gemeenten, de regiodirecteur-secretaris van Zuid-Holland Zuid, de directeur van Bureau Drechtsteden en een projectleider. De Contourenschets bevatte het kader voor het SCD: takenpakket, werkwijze, financiering, huisvesting, bestuurs- en organisatievorm.

Een belangrijk element in het opstellen van de Contourenschets was de bestuurskrachtmeting die eind 2005 voor alle gemeenten apart en de regio Drechtsteden als geheel is uitgevoerd. Daaruit bleek dat de kwaliteit van de staf- en ondersteunende functies in de gemeenten beter kon en gemeenten op dit terrein van elkaar konden leren. De Contourenschets gaf verder aan:

- dat intensieve samenwerking op het gebied van staf- en ondersteunende diensten goed in het concept van 'netwerkstad' past;
- dat een SCD van groot belang is voor het slagen van andere regionaliseringsbewegingen: als gevolg daarvan worden de ambtelijke organisaties van gemeenten kleiner, wat de kwaliteit van staf- en ondersteunende diensten in gevaar brengt, en groeit de behoefte aan ondersteuning bij de gemeenschappelijke organisatieonderdelen.

De colleges van de betrokken gemeenten hebben de gelegenheid gekregen op de eerste versie van de Contourenschets te reageren. Deze reacties zijn vervolgens gebruikt om de Contourenschets aan te passen.

Eind mei 2006 werden de gemeenteraden bij de ontwikkeling van het SCD betrokken. Het dagelijks bestuur van de regio Zuid-Holland Zuid stuurde een informatiebrief aan de gemeenteraden van de Drechtsteden, de Drechtstraad en het algemeen bestuur van Zuid-Holland Zuid waarin de tussenbalans met betrekking tot het SCD uiteen werd gezet.

De definitieve Contourenschets werd in juni 2006 aan de colleges verstuurd. Zij gingen vervolgens akkoord met dit stuk, waarin nu ook de door het SCD te leveren diensten waren opgenomen.

In september 2006 kwamen de gemeenteraden aan bod. Op 6 september was er een informerende en consulterende bijeenkomst voor alle raadsleden van de betrokken gemeenten. 40 raadsleden namen hieraan deel, waarvan de meerderheid uit Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht. Raadsleden uit Alblasterdam konden niet aanwezig zijn vanwege een eigen raadsbijeenkomst. Vragen die aanwezigen tijdens die bijeenkomst stelden zijn later schriftelijk beantwoord.

¹ Stuurgroep Haalbaarheidsonderzoek, *SSC-Drechtsteden, een Contourenschets. Op weg naar een Shared Service Center voor de Drechtsteden; van samen werken naar samenwerken* (8 februari 2006).

De belangrijkste thema's die zij aansneden waren:

- grip van de raden op het functioneren van het SCD
- het profiel van gemeenten, na afronding van de regionaliseringsbeweging
- de dienstverlening van het SCD, met name 'couleur locale' en toegankelijkheid.¹

Bestuursplan SCD

De volgende stap in de ontwikkeling van het SCD was het opstellen van een bestuursplan. Dit plan was in december 2006 gereed.² Het plan gaat in op het takenpakket van het SCD, de werkwijze en inrichtingsvraagstukken. De randvoorwaarden die het Bestuursplan noemt voor het SCD zijn:

- Niet tornen aan lokale autonomie
- Voldoende inlevingsvermogen en kennis van lokale praktijk
- Kwaliteitsverbetering
- Glasheldere dienstverleningsovereenkomsten
- Goed opdrachtgeverschap

De dienstverlening van het SCD is verdeeld over een basispakket en een aantal pluspakketten. Het basispakket omvat de meeste hoofdprocessen en wordt door alle participanten afgenomen: Financiën, Personeel, Automatisering, Juridische Zaken, Documentaire Informatievoorziening en Facilitaire zaken. De pluspakketten betreffen de hoofdprocessen Bestuurscommunicatie & Representatie, Control en Organisatieontwikkeling. Gemeenten kunnen kiezen of ze pluspakketten afnemen en zo ja, welke. De organisatieonderdelen van de gemeenschappelijke regeling maken gebruik van het integrale dienstverleningsaanbod. Het takenpakket van het SCD is opgenomen in bijlage 2.

Afronding besluitvorming SCD

In december 2006 kwamen de colleges van de Drechtstedengemeenten tot overeenstemming over het bestuursplan. In januari 2007 gingen zij vervolgens akkoord met het raadsvoorstel waarmee besloten werd tot het oprichten van en deelnemen aan het SCD. In maart 2007 werd dit raadsvoorstel door de betrokken gemeenteraden vastgesteld. Op 1 april 2008 startte het SCD zijn werkzaamheden.

Ontwikkeling in vijf fasen

De daadwerkelijke ontwikkeling van het SCD speelt zich af in vijf fasen³:

- 1 initiatiefase: de aanloop tot en met de beslissing tot de oprichting van het SCD; deze fase is doorlopen.
- 2 implementatiefase: de daadwerkelijke vestiging en inrichting van het SCD; dit heeft op 1 april 2008 plaatsgevonden.
- 3 overlevingsfase: de eerste periode na de start waarin de verschillende werkzaamheden gecentraliseerd worden. Voorzien voor 2008.
- 4 consolidatiefase: het SCD heeft zijn meerwaarde bewezen; standaardisatie van werkwijzen en werkprocessen met als resultaat een goed functionerend SCD. Voorzien voor 2009.
- 5 ontwikkelfase: nieuwe mogelijkheden worden aangeboord. Voorzien voor 2010.

¹ Brief van het Portefeuillehoudersoverleg Middel en Drechtsteden aan de leden van gemeenteraden, de Drecht-raad en het algemeen bestuur van Zuid-Holland Zuid, 5 oktober 2006.

² Netwerkdirectie Drechtsteden+, *Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden*, 15 december 2006.

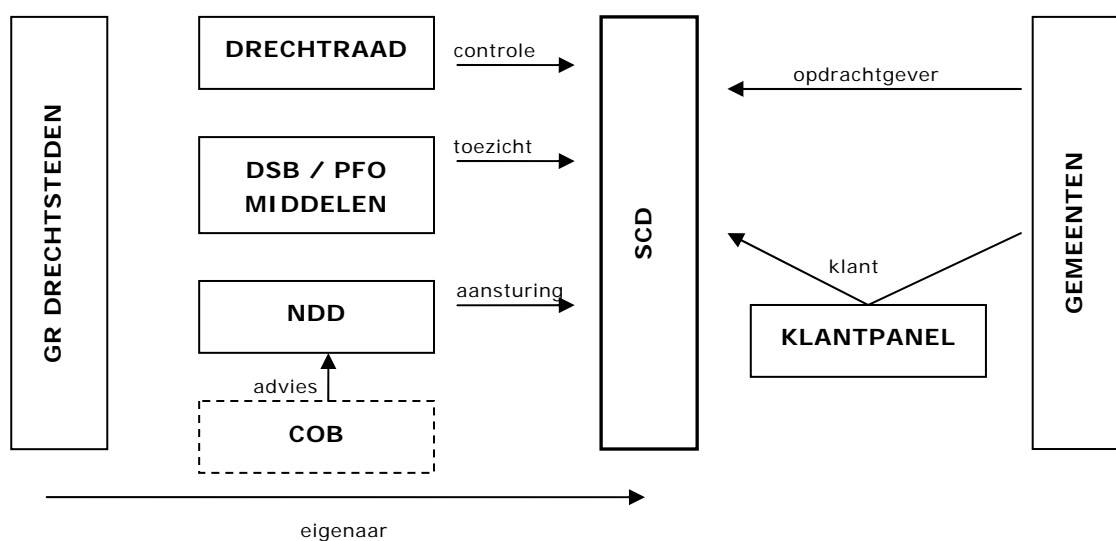
³ Servicecentrum Drechtsteden, *Het SCD: van ons, voor ons, door ons! Van brandweerman naar stuurman, van overleven naar ontwikkeling* (8 oktober 2008).

Op dit moment bevindt het SCD zich in fase 3, hoewel voor sommige diensten geldt dat fase 4 bereikt is.

4.3 Aansturing

4.3.1 Besturingsmodel

Het SCD is een organisatieonderdeel van de GRD. De Drechtstedengemeenten zijn gezamenlijk eigenaar. Onderstaand figuur geeft de bestuurlijke sturingsrelaties weer.



De rol van de Drechttraad is het controleren van de uitvoering via de begroting. Het Drechtstedenbestuur, het PFO Middelen, houdt toezicht op de uitvoering. De aansturing van de uitvoering gebeurt door de NDD. Daarnaast worden in het NDD de regionale beleidskaders voor de functies van het SCD vastgesteld.

De NDD wordt ondersteund door intergemeentelijke afstemming op een lager niveau in de gemeentelijke organisaties, dat vorm krijgt in het Coördinerend Overleg Bedrijfsvoering (COB). Het COB adviseert over de beleidskaders van het SCD.¹ Ook is het een klankbord voor het programma Standaardisatie en Innovatie. Uiteindelijk beslist de NDD. De voorbereidende functie die het COB met betrekking tot de NDD en het PFO heeft vergt een goede afstemming tussen wethouder, gemeentesecretaris en ambtelijke vertegenwoordigers.

Binnen het SCD geeft de directie leiding aan de ambtelijke organisatie. De accountmanagers zijn aanspreekpunt en contactpersoon voor de verschillende deelnemende organisaties.

¹ Het COB is voortgekomen uit de Beleidsgroep Kaderstelling waarin tijdens het oprichtingsproces van het SCD de kaderstelling vanuit de deelnemende gemeenten en gemeenschappelijke regelingen plaatsvond. Op dit moment wordt in de NDD gesproken over de wijze waarop het COB de coördinerende, afstemmende en kaderstellende rol in de toekomst op zich kan nemen.

Tot slot is er een Klantoverleg, waarin de gemeenten als klant samenkomen en een klankbord vormen voor het SCD. Het kan daar peilen wat de kwaliteit van de dienstverlening is en ideeën toetsen.

4.3.2 Invulling van de contramalfunctie¹

De contramalfunctie met betrekking tot het SCD betreft de nadere invulling van de rol van opdrachtgever. In die rol hebben gemeenten te maken met een vaste, 'eigen', accountmanager bij het SCD. De rol van opdrachtgever is in alle gemeenten verspreid in de organisatie belegd. In de wijze waarop dat is gedaan, bestaan enkele verschillen.

In Alblasterdam is bij het hoofd van de Concernstaf een 'overall' accounthouderschap SCD belegd (i.e. opdrachtgevende rol voor overkoepelende aangelegenheden en aanspreekpunt voor het SCD waar het om complexe vragen gaat of wanneer zich knelpunten voordoen). Verder zijn op alle terreinen waarop de gemeente diensten afneemt van het SCD in de ambtelijke organisatie inhoudelijke contramallen belegd. Via deze contramallen en in de accountgesprekken tussen de accountmanager SCD en de 'overall'-accounthouder blijft de gemeente op de hoogte van wat er speelt en kan eventueel worden bijgestuurd. Bij conflicten vindt opschaling plaats volgens de lijn: 'overall'-accounthouder, gemeentesecretaris en eventueel de NDD.

In Dordrecht kunnen hoofden en directeurs van organisatieonderdelen zelf, als budgethouders, in contact treden met het SCD over te leveren diensten, voor zover dit binnen hun budgetten valt. Wil de gemeente aanvullende diensten, dan zijn daarvoor de volgende mogelijkheden:

- meer van hetzelfde ('additionele diensten'): dit kan de budgethouder zelf met het SCD regelen
- iets anders dan de huidige afgenomen diensten: hiervoor wordt dan een nieuwe dienstverleningsovereenkomst gesloten.

De contramal is belegd bij het Stads Bestuurs Centrum (SBC). Het zwaartepunt van de werkzaamheden ligt bij een medewerker van de afdeling Kwaliteit en Middelen Strategie (KMS) van het SBC. Deze medewerker heeft de functie van procesregisseur SCD, vervult de opdrachtgevende rol voor overkoepelende aangelegenheden en is intermediair voor Dordrecht en het SCD waar het om complexe vragen gaat of wanneer zich knelpunten voordoen. Daarnaast vervult deze medewerker ook een klankbordrol voor medewerkers van het SCD. De inhoudelijke contramallen (bijvoorbeeld voor financiën, HRM of communicatie) zijn belegd bij andere personen.

In Hendrik-Ido-Ambacht is de contramalfunctie primair bij één functionaris belegd. Deze functionaris vervult een belangrijke rol in de opdrachtgeversrelatie van de gemeente met het SCD. Ook voor de klantrol is zij een belangrijke sparringpartner voor organisatie en SCD-management en –onderdelen. Contacten in het kader van standaarddienstverlening van het SCD aan de gemeente verlopen rechtstreeks tussen de medewerkers gemeenten-SCD onderling. De bevoegdheden liggen vanuit de klantrol en vanuit de opdrachtgeversrol

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op tijdens het onderzoek gevoerde interviews met betrokken ambtenaren.

soms bij verschillende personen. Gelet op het geheel en de diversiteit van de middelenfuncties is dat bij het SCD ingewikkeld en soms nog wennen.

Voor Sliedrecht geldt in grote lijnen hetzelfde als voor Hendrik-Ido-Ambacht. De opdrachtgeversrol op gemeentelijk niveau moet nog verder worden ontwikkeld. Dit komt onder andere doordat al het betrokken personeel van Sliedrecht op de terreinen van het SCD is overgegaan.

Alle gemeenten nemen in het kader van hun opdrachtgeversrol tot slot deel aan het COB. Gemeenten vaardigen hier ambtenaren naar af die een verschillende positie binnen hun eigen organisatie innemen. Vertegenwoordigers van sommige gemeenten hebben een mandaat om besluiten te nemen in het COB, van andere gemeenten niet, en ook het functieniveau van de vertegenwoordigende ambtenaren verschilt. Dit schept verwarring over de functie van het COB en de status van hetgeen daarin wordt besproken.

4.3.3 Rol gemeenteraden

De taken die gemeenten aan het SCD hebben overgedragen betreffen vooral niet wettelijke taken die op regionaal niveau zijn gebundeld. De deelnemende gemeenten hebben gezamenlijk een dienstverleningshandvest opgesteld en zijn individueel dienstverleningsovereenkomsten met SCD aangegaan. De aard van de taken (veelal uitvoerend) maakt dat gemeenteraden alleen een indirecte beïnvloedingsmogelijkheid hebben. Zij kunnen kaders stellen ten behoeve van de eigen dienstverleningsovereenkomst en het dienstverleningshandvest en hierop controleren. De behandeling van de gemeentebegroting biedt mogelijkheden tot sturing, en gemeenteraden kunnen hun eigen college ter verantwoording roepen voor zijn aandeel in het Drechtstedenbestuur.

4.3.4 Verantwoording

Het afleggen van verantwoording door het SCD gebeurt richting de opdrachtgever op basis van urenrapportages. Richting de Drechttraad wordt alleen financieel, niet inhoudelijk, verantwoording afgelegd, via het jaarverslag en de jaarrekening. Inhoudelijke verantwoording aan de Drechttraad is gezien de taken die het SCD uitvoert niet nodig.

Tot nu toe is dit gebeurd in de twee managementrapportages die in augustus en oktober 2008 ter kennisname aan de Drechttraad heeft gestuurd. Het jaarverslag en de jaarrekening over 2008 waren ten tijde van het schrijven van dit rapport alleen in concept beschikbaar. In de managementrapportages is een duidelijk beeld gegeven van de voortgang van de ontwikkeling van het SCD en van financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting.

4.4 Doelstellingen en resultaten

4.4.1 Doelstellingen en prestaties

In de aanloop naar de oprichting van het SCD waren het verhogen van de kwaliteit van ondersteunende processen, doelmatiger werken, het borgen van continuïteit en optimaal ge-

bruik maken van schaalvoordelen belangrijke doelen. Ook werd verwacht dat bestuurlijke en ambtelijke drukte af zou nemen door het verder stimuleren en faciliteren van regionale samenwerking tussen lokale organisaties.¹ Het *SCD Concernjaarplan 2009* formuleert het doel van het SCD als volgt:

“Het doel van het SCD is om regiobreed door bundeling van hoogwaardige kennis tot specialisatie te kunnen komen. Met een continuïteit van de dienstverlening als basis moet dit resulteren in een efficiëntie- en kwaliteitsslag met ruimte voor innovaties, waarmee gemeenten de gelegenheid krijgen zich te concentreren op hun kerntaken. Betere dienstverlening, meer groeiperspectief, ontzorgen en vooral ook samenwerking van, met en tussen deelnemers zijn met kostenbesparing de belangrijke pijlers waar het SCD haar bestaansrecht aan ontleent.”

Ten aanzien van de efficiency is in het Bestuursplan berekend wat gemeenten hiervan kunnen verwachten. Daarin staat dat het SCD leidt tot een structureel potentieel besparingsvoordeel van €7,8 miljoen voor alle deelnemers gezamenlijk. Vanwege aanloopkosten is dit naar verwachting de eerste jaren lager, €5,3 miljoen.

De doelstelling voor het SCD is deels SMART: specifiek in de zin dat duidelijk is wat met het SCD beoogd wordt; aanvaardbaar omdat de doelstelling in het verlengde ligt van de bestuursopdracht, contourenschets en het bestuursplan. De doelstelling is niet tijdgebonden. In hoeverre de doelstelling realistisch is, zal de tijd uit moeten wijzen. De doelstelling is slechts deels meetbaar: voor de efficiëncyslag is een duidelijk financieel kader in het bestuursplan opgenomen. Andere aspecten, zoals de te maken kwaliteitsslag en het groeiperspectief, zijn in de stukken niet meetbaar gemaakt.

Het SCD werkt op dit moment aan een vertaling van de doelen in meetbare indicatoren op basis van het INK-model, een managementmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Ook bekijkt het SCD momenteel de mogelijkheden voor het deelnemen aan een benchmark met andere gemeenten die een shared service centrum hebben². Daarnaast wordt in juni 2009 een klanttevredenheidsonderzoek gehouden dat deels gebruikt kan worden voor het meten van de kwaliteit³. Een andere optie is het gebruik van de bestuurskrachtmeter die Berenschot voorafgaand aan de inrichting van het SCD heeft uitgevoerd. Daarin is aan de hand van 25 eisen een beeld geschetst van de kwaliteit van de staf en ondersteuning in elke gemeente, onderverdeeld naar algemene aspecten, personeel & organisatie, informatisering & automatisering, financiën & control, juridische zaken, bestuurszaken & -ondersteuning, communicatie, facilitaire dienst en secretariaten. Het moet mogelijk zijn deze meting periodiek te herhalen en op die manier de kwaliteitsontwikkeling van het SCD te meten.

Specifieke prestaties ten aanzien van de door het SCD te leveren diensten zijn opgenomen in de *Producten en Dienstencatalogus Service Centrum Drechtsteden* (2008). De prestaties zijn SMART geformuleerd: ze zijn concreet (specifiek), meetbaar, aanvaardbaar want de pakketten zijn tot stand gekomen door onderhandeling tussen de betrokken gemeenten, en tijdgebonden in de zin dat de dienstverleningsovereenkomsten een looptijd van een jaar

¹ *Contourenschets*, versie 21 juni 2006, p. 13.

² Interview met betrokkenen van het SCD, 25 februari 2009.

³ Voortgangsrapportage SCD en IP&A tbv NDD en PFO middelen, april 2009.

hebben. In hoeverre de prestaties realistisch zijn, is afhankelijk van de bereikte resultaten (zie onder).

4.4.2 Resultaten

De managementrapportages van Drechtsteden uit 2008, de conceptjaarrekening van de GRD over 2008 en de notitie van het SCD over het transitieproces van het SCD van oktober 2008 bieden inzicht in de stand van zaken eind 2008.

Daaruit blijkt dat op dat moment het proces van standaardisatie gaande is. Het veranderingsproces is inmiddels dermate ingrijpend gebleken dat een langere doorlooptijd dan verwacht nodig is. De voornaamste redenen daarvoor zijn met name de samenloop met het IP&A programma (Informatievoorziening, Processen en Automatisering), afstemmingsvraagstukken en culturaspecten. Het Programma IP&A is een regionaal programma dat direct valt onder de GRD. Doel is de dienstverlening zowel lokaal als regionaal transparanter, efficiënter en uniformer te maken. Het programma bestaat uit een groot aantal projecten gericht op de regionale ICT-infrastructuur, regionale informatievoorziening en lokale projecten, die deels samenhangen met de diensten van het SCD.

Knelpunten

Het samenvoegen van de diensten van zoveel gemeenten leidt tot een aantal knelpunten. Het eerste betreft de service en klantgerichtheid van het SCD. Zowel gemeenteambtenaren als medewerkers die zijn overgegaan naar het SCD moeten wennen aan de nieuwe verhoudingen. Gemeenteambtenaren kunnen niet meer binnen lopen bij collega's als zij iets nodig hebben of verwachten dat iets direct geregeld wordt, maar worden geacht te werken volgens het 'click-call-face-principe': eerst contact opnemen via het digitale Serviceplein, bellen wanneer dat onvoldoende resultaat oplevert en pas in laatste instantie persoonlijk, face-to-face contact. Ook moeten zij er mee leren omgaan dat elke afwijking van de dienstverleningsovereenkomst budgettaire consequenties heeft, en dat om redenen van efficiency het soms niet mogelijk is tegemoet te komen aan elke individuele wens. Ook verliezen (met name de kleinere) gemeenten hun interne sparringpartner over ondersteunende processen. Aan de andere kant moeten medewerkers die zijn overgegaan naar het SCD eraan wennen dat oude collega's nu 'klanten' zijn: er wordt een klantvriendelijke houding en flexibele dienstverlening van hen verwacht. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat dit nog een verbeterpunt is. Door de SCD is dit overigens onderkend. In 2009 loopt een trainingsprogramma voor verbetering van de klantgerichtheid en adviesvaardigheden.

Het grootste knelpunt is de dienstverlening op het gebied van ICT. Het SCD meldt hierover in oktober 2008 dat "Vastgesteld moet worden dat de service eenheid Applicatie & Technisch beheer dusdanig onder druk staat dat gebruiksondersteuning en beheer niet meer adequaat kan worden ingevuld."¹ De oorzaak hiervoor lijkt te liggen in het gekozen scenario voor de benodigde personeelsomvang op dit terrein. Het aantal fte's is op het oude niveau van de gemeente Dordrecht gehouden. In deze berekening is ervan uitgegaan dat de ICT-infrastructuur op het moment van starten gereed zou zijn en alleen onderhoud verricht zou hoeven worden. Dit is echter niet het geval. Het IP&A programma loopt nog, wat concreet

¹ Servicecentrum Drechtsteden, *Het SCD: van ons, voor ons, door ons! Van brandweerman naar stuurman, van overleven naar ontwikkeling*, 8 oktober 2008, p. 9.

betekent dat nog aan de regionale infrastructuur gewerkt wordt. Het SCD moet dus nog alle verschillende systemen van de betrokken organisaties beheren. Tegelijkertijd is het gewenste dienstverleningsniveau gestegen. In de praktijk betekent dit dat aanzienlijk meer fte's nodig zijn dan voorzien: ongeveer 30 fte op tijdelijke basis en 10 fte structureel.¹ Omdat alle medewerkers van de Drechtsteden-gemeenten te maken hebben met ICT, zijn de problemen op dit gebied in hoge mate beeldbepalend voor het succes van het SCD.

Het SCD beschrijft in oktober 2008 zelf de omstandigheden waaronder het gestart is. Daaruit blijkt dat bij de start een aantal belangrijke punten nog niet goed uitgekristalliseerd was:

- De verhouding tussen het SCD en het IP&A programma
- Er waren bij de start circa 90 vacatures
- De huisvesting was op 1 april 2008 nog niet op orde
- Er waren nog geen mantel- en dienstverleningsovereenkomsten gesloten²

Deze aspecten hebben de start van het SCD, een complex proces op zichzelf, nog verder gecompliceerd. In de loop van het eerste jaar zijn deze kwesties opgelost.

De eerste successen

Door zowel gemeenten als het SCD zijn naast knelpunten ook verbeteringen genoemd. Verbeteringen zijn volgens hen geboekt op de volgende terreinen:

- Inkoop en aanbesteding: op inkoop wordt synergievoordeel behaald doordat een groter volume ingekocht kan worden; daarnaast kunnen kleinere gemeenten nu gebruik maken van meer expertise met betrekking tot aanbestedingen;
- Juridische advisering: het Juridisch Kenniscentrum wordt zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve verbetering genoemd. Met name de kleinere gemeenten kunnen nu eenvoudig over meer expertise beschikken;
- Er wordt gewerkt aan een regionaal HRM-beleid;
- De treasury- en verzekeringsfunctie levert financiële voordelen en risicoreductie op.³

De verbeteringen zijn alleen in algemene termen te benoemen. Er is (nog) geen maatstaf aan de hand waarvan deze genoemde verbeteringen ook zijn te verifiëren. Niettemin valt op dat deze door zowel SCD zelf als gemeenten naar voren zijn gebracht. Los van de feitelijke veranderingen worden op de genoemde diensten in ieder geval verbeteringen door alle partijen ervaren.

Financiële resultaten

De basisbegroting van het SCD is in 2008 gewijzigd bij de eerste en tweede managementrapportage. Naast het reguliere budget is ook het transitiebudget opgenomen. De transitiekosten voor het SCD blijken eind 2008 hoger dan verwacht: in totaal €5,2 miljoen. Ter vergelijking: medio maart 2008 was sprake van een geschatte €3,1 miljoen aan transitiekosten, die overigens vervolgens door de NDD gemaximeerd zijn op €2,1 miljoen om

¹ Voortgangsrapportage SCD en IP&A tbv NDD en PFO middelen, april 2009.

² Servicecentrum Drechtsteden, *Het SCD: van ons, voor ons, door ons! Van brandweerman naar stuurman, van overleven naar ontwikkeling*, 8 oktober 2008, p. 5-6.

³ Bron: interviews met betrokken ambtenaren in Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Dordrecht en Sliedrecht en met het SCD; Servicecentrum Drechtsteden, *Het SCD: van ons, voor ons, door ons! Van brandweerman naar stuurman, van overleven naar ontwikkeling*, 8 oktober 2008.

maximaal kostenbewustzijn te bewerkstelligen.¹ De stijging wordt met name veroorzaakt door extra kosten bij ICT: het betreft tijdelijke extra inhuur van personeel, een langere benodigde tijd voor de overgang naar een centraal systeem waardoor de oude, verschillende systemen langer in productie moeten blijven, een verhoging van het aantal werkplekken en –locaties dat beheerd en ondersteund moet worden en een grotere belasting door het IP&A programma dan voorzien.²

Tabel 4.2³ Begroting en realisatie 2008 (x €1.000)

Begroting 2008			Realisatie 2008		
<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>
33.553	33.553	0	33.881	33.881	0

De hogere transitiekosten vormen een risico voor de terugverdientijd van de investeringen. Het Concernjaarplan 2009 van het SCD waarschuwt dat het geen reserves heeft om tegenvallers op te vangen, zoals ziekteverzuim of pieken in de vraag. Ook stelt het plan dat de IP&A projecten van groot belang zijn voor de efficiëntie van het SCD. Vertraging van het programma betekent voor het SCD een langere transitieperiode en daarmee gepaard gaande kosten.

Resultaten per gemeente

Voor de beoordeling van de financiële resultaten is naast het totaalbeeld ook de verhouding tot de gestelde financiële doelen per gemeente van belang. Voor gemeenten was de te realiseren besparing immers een belangrijke reden voor deelname aan het SCD. In de begroting en jaarrekening van de GRD vindt geen terugkoppeling plaats naar de doelstellingen voor de individuele gemeenten. Er zijn ook geen separate notities opgesteld waarin de resultaten al zijn gepresenteerd. Terugkoppeling zal in de regel in iedere gemeente door middel van de gemeentebegroting plaatsvinden. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre de relatie tussen de voorgestelde besparingen en de realisatie in deze begrotingen wordt gelegd.

Per gemeente is voor de besluitvorming rond het SCD een analyse gemaakt van de te verwachte besparingen die structureel geboekt konden worden. Deze analyse is later aangepast op basis van de uiteindelijke taken die naar het SCD zijn over gegaan. Vervolgens kan op basis van de feitelijke resultaten van het eerste jaar van de SCD bijstelling hebben plaatsgevonden. De gemeenten zijn gevraagd informatie te verstrekken over het te verwachte structurele voordeel en de laatste stand van zaken. Op basis van opgevraagd informatie van gemeenten kan een beperkt beeld worden geschetst van het verwachte structurele voordeel⁴. Van Alblasterdam zijn de meest recente gegevens bekend. Van de andere gemeenten zijn geen actuele cijfers bekend over het te verwachte structurele voordeel. De onderstaande tabel presenteert de beschikbare cijfers.

¹ Servicecentrum Drechtsteden, *Het SCD: van ons, voor ons, door ons! Van brandweerman naar stuurman, van overleven naar ontwikkeling*, 8 oktober 2008, p. 4-5.

² Tweede Marap 2008, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, 08-10-2008, p. 29.

³ Conceptjaarrekening GRD, april 2009.

⁴ Van Dordrecht en Hendrik-Ido-Ambacht is geen aanvullende informatie gekregen. De meest recente cijfers van Sliedrecht hadden betrekking op mei 2008.

Tabel 4.3 Overzicht te verwachten structurele besparingen per gemeente (x €1.000)

	Verwachte voordeel besluitvorming	Verwachte voordeel na bijstelling bij start SCD	Voordeel volgens laatste stand van zaken
Alblasserdam	665	262	223
Dordrecht	1.220	1.220	1.220
Hendrik-Ido-ambacht	1.200	Niet bekend	Niet bekend
Sliedrecht	734	272	Niet bekend

Noot: het gaat om structureel voordeel per jaar vanaf 2011

Voor Alblasserdam valt te constateren dat het voordeel iets verder is teruggelopen. In deze gemeente geldt nu een structurele besparing vanaf 2011 van € 223.000.

4.5 Conclusie

Sturing

De sturing op het SCD is voor gemeenteraden alleen indirect. Dit volgt logischerwijs uit de aard van de taken (veelal interne bedrijfsvoering). Gemeenteraden kunnen kaders stellen ten behoeve van de eigen dienstverleningsovereenkomst en het dienstverleningshandvest en hierop controleren. De behandeling van de gemeentebegroting biedt mogelijkheden tot sturing, en gemeenteraden kunnen hun eigen college ter verantwoording roepen voor zijn aandeel in het Drechtstedenbestuur.

De rol van de Drechtstraad spitst zich toe op het controleren van de uitvoering via de begroting. In de praktijk blijkt de Drechtstraad financiële rapportages te ontvangen die inzicht geven in de stand van zaken. Het Drechtstedenbestuur houdt toezicht op de uitvoering. De aansturing van de uitvoering gebeurt door de NDD: deze houdt toezicht op het functioneren van de directie van het SCD.

De opdrachtgeversrol binnen gemeenten wordt ingevuld door middel van de contramalfunctie. Deze rol is door gemeenten verschillend ingevuld. Door zowel enkele gemeenten als het SCD is geconstateerd dat de invulling van deze rol nog verder versterkt moet worden. Heldere afspraken over bevoegdheden gekoppeld aan functies zijn hiervoor noodzakelijk. Ook de functie en status van het COB geeft nog verwarring. De afgevaardigde ambtenaren hebben verschillende functieniveaus en mandaten.

Voorlopige resultaten

Het SCD heeft als doelstelling een kwaliteit- en efficiencyslag te maken. Voor de efficiencyslag is een duidelijk kader opgenomen. Het valt op dat de verbetering in de kwaliteit nog niet meetbaar is gemaakt. Er is wel een producten- en dienstencatalogus waarin producten zijn benoemd, maar normen voor het meten van de geleverde kwaliteit zijn nog niet opgesteld. Dit maakt het moeilijk een goed beeld te krijgen van de feitelijke prestaties. Hiervoor zal het SCD een mix van instrumenten als benchmarks, klantentevredenheidsonderzoeken en mogelijk ook een herhaling van de bestuurskrachtmeting kunnen inzetten.

Op financieel gebied valt op dat de transitiekosten duidelijk hoger zijn dan begroot. De IP&A projecten zijn van groot belang voor de efficiëntie van het SCD. Vertraging van deze projecten betekent waarschijnlijk een langere transitieperiode en hogere kosten. Het is

moeilijk aan te geven of de hogere transitiekosten door de knelpunten op het gebied van ICT te voorkomen waren. Wel valt op dat gekozen is voor een positief scenario voor de overgang naar het SCD. De te leveren diensten en de afhankelijkheid van het IP&A programma waren bekend waardoor het beroep op de ICT afdeling niet onverwacht had mogen zijn. De gekozen formatie van de ICT lijkt daarom te optimistisch te zijn geweest.

In hoeverre het geschetste structurele voordeel per gemeenten wordt waargemaakt door de SCD is op basis van de nu bekende cijfers nog niet te bepalen. Via de gemeentebegrotingen zullen de gemeenteraden hiervan op de hoogte worden gehouden.

Het totaalbeeld van de resultaten is op dit moment wisselend. Op een aantal terreinen lijkt al een kwaliteitsslag te zijn gemaakt. Dit kan echter nog niet worden gestaafd aan de hand van een meetinstrument. Tegelijkertijd zijn er duidelijke knelpunten op het gebied van ICT. Deze problemen zijn beeldbepalend doordat elke gemeenteambtenaar ermee te maken heeft. Klachten over klantgerichtheid en dienstverlening geven aan dat het inlevingsvermogen en de kennis van de lokale praktijk nog verbeterd moeten worden. Hetzelfde geldt voor goed opdrachtgeverschap: gemeenteambtenaren moeten nog wennen aan hun nieuwe rol. Belangrijk is overigens dat de geconstateerde problemen door de meeste betrokkenen niet als onoplosbaar worden gezien. De lokale autonomie ten slotte lijkt niet in gevaar te komen door het SCD: de dienstverlening richt zich op ondersteunende processen, niet op de kerntaken van de gemeenten zelf.

5 Ingenieursbureau Drechtsteden

5.1 Inleiding

Het Ingenieursbureau Drechtsteden is als case geselecteerd, omdat het al langere tijd onderdeel uitmaakt van de GRD. Hierdoor kan een goed beeld worden verkregen van de mate waarin de gestelde doelen tot nu toe zijn bereikt. Daarnaast is deze case interessant omdat momenteel niet alle gemeenten deelnemen. Eén van de thema's die in dit hoofdstuk daarom aan de orde komt, is de achtergrond van deze situatie.

5.2 Oprichting

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de kernbeslissingen met betrekking tot de oprichting van het IBD.

Tabel 5.1 Tijdsverloop oprichting IBD

Datum	Gebeurtenis
April 2005	Intentieverklaring samenvoeging ingenieursbureau Dordrecht en Zwijndrecht
19-04-2006	Ondernemingsplan Raadgevend Regionaal Ingenieursbureau Dordrecht - Zwijndrecht
25-04-2006	Collegebesluit Dordrecht oprichting IBD
1 januari 2007	IBD start werkzaamheden

Oprichting door Dordrecht en Zwijndrecht

Het IBD is op 1 januari 2007 ontstaan uit een fusie van de ingenieursbureaus Dordrecht en Zwijndrecht. Het levert diensten op het gebied van civiele techniek, bouwkunde en gebouwenbeheer en onderhoud. Redenen voor de fusie waren¹:

- beter inspelen op de regionale vraag, met name de complexe regionale bouwopgave die in de regio gaat spelen
- beter instaat zijn relatief grote projecten uit te voeren
- vermindering van de kwetsbaarheid door een groter personeelsbestand
- het maken van een kwaliteitsslag en het doorvoeren van cultuur- en structuurveranderingen
- het realiseren van een bescheiden financieel schaalvoordeel op termijn.

Ondanks dat niet alle gemeenten deelnemen aan het IBD is er voor gekozen het toch bij de GRD onder te brengen en geen aparte gemeenschappelijke regeling hiervoor in het leven te roepen. Belangrijke reden hiervoor is de ambitie die het IBD bij de start heeft meegekregen zich te ontwikkelen tot *het* ingenieursbureau voor de gehele Drechtsteden. Daarnaast ver-

¹ Ondernemingsplan Raadgevend Regionaal Ingenieursbureau Dordrecht – Zwijndrecht, april 2006.

gemakkelijkt deelname aan de GRD de samenwerking met overige diensten en gemeenten bij grote fysieke projecten¹.

Een publieke onderneming met winstdoelstelling

Bij de oprichting van het IBD is overwogen om het bureau te privatiseren. Hier is uiteindelijk van afgezien. Belangrijke overwegingen daarbij waren de publieke adviesfunctie - betrouwbare en structurele advisering aan de gemeente mag niet door commerciële overwegingen worden beperkt – en de kennis van specifieke lokale omstandigheden en bestuurlijke processen². Ook was er bij het personeel weerstand tegen het opgeven van de ambtelijke status. Er is gekozen voor een publieke dienst die marktgericht werkt met een winstdoelstelling. In het ondernemingsplan is aangegeven dat de adviesfunctie - een belangrijk element voor het publieke karakter – zich verder dient te ontwikkelen. Naast uitvoering van activiteiten wordt in toenemende mate een rol verlangd als technisch adviseur die de opdrachtgever ondersteunt en adviseert.

In eerste instantie was het de bedoeling dat het IBD 40% van zijn omzet via de private sector zou realiseren, voor de rest had het een omzetgarantie van Dordrecht en Zwijndrecht. Deze omzetgarantie is 60% van de bouwkundige en 80% van de civiele projecten. Op grond van Europese mededingingsregels zouden deze twee gemeenten echter in dat geval opdrachten niet meer direct aan het IBD mogen gunnen, maar moeten aanbesteden. Daarom is het omzetaandeel vanuit de private sector drastisch teruggebracht, zodat het in overeenstemming is met Europese regelgeving (van 23% naar ongeveer 10%). Het gat dat hierdoor ontstond dient met vervangende opdrachten binnen Dordrecht, Zwijndrecht en andere gemeenten te worden opgevuld.

Rol andere gemeenten Drechtsteden

Het IBD werkt ook voor andere gemeenten binnen Drechtsteden en de GRD zelf. Hiervoor is geen preferente positie aanwezig, maar kunnen projecten via aanbesteding worden verworven. Van de totale omzet is bijna 10% afkomstig van de andere Drechtstedengemeenten en de GRD.

Het IBD heeft als streven op termijn uit te groeien tot het ingenieursbureau van alle Drechtsteden. Op dit moment nemen de vier andere gemeenten binnen de GRD om uiteenlopende redenen nog niet deel. Belangrijkste reden is dat in eerste instantie hier geen directe noodzaak voor samenwerking aanwezig was, zoals deze er duidelijk wel in Zwijndrecht en Dordrecht lag. Vooral in Zwijndrecht was behoefte aan een sterke samenwerkingspartner. Andere genoemde argumenten in de interviews zijn:

- de andere samenvoegingen binnen de GRD eisen veel van de gemeentelijke organisatie, daardoor is er behoefte aan consolidatie. Vooralsnog heeft dit thema daarom weinig prioriteit.
- de voordelen van aansluiting in termen van kwaliteit of efficiencywinst worden niet gezien. De eigen diensten functioneren goed genoeg. Daar waar capaciteit of kennis ontbreekt wordt externe inhuur als goed alternatief gezien.

¹ Idem.

² Ondernemingsplan Raadgevend Regionaal Ingenieursbureau Dordrecht – Zwijndrecht, april 2006.

Volgens enkele respondenten overweegt de gemeente Papendrecht aan te sluiten bij het IBD. Overigens is het niet zo dat de andere gemeenten samenwerking in de toekomst uitsluiten. Vooral nog wordt er echter nog geen noodzaak toe gevoeld en daarmee ook weinig prioriteit aan gegeven.

Argumenten vanuit het IBD zelf voor aansluiting van de andere gemeenten zijn: het kunnen bieden van meer deskundigheid in huis, betere benutting van de capaciteit en een daling van het uurtarief van medewerkers. Daarnaast wordt medewerkers een beter loopbaanperspectief geboden en vermindert de kwetsbaarheid van de organisatie.

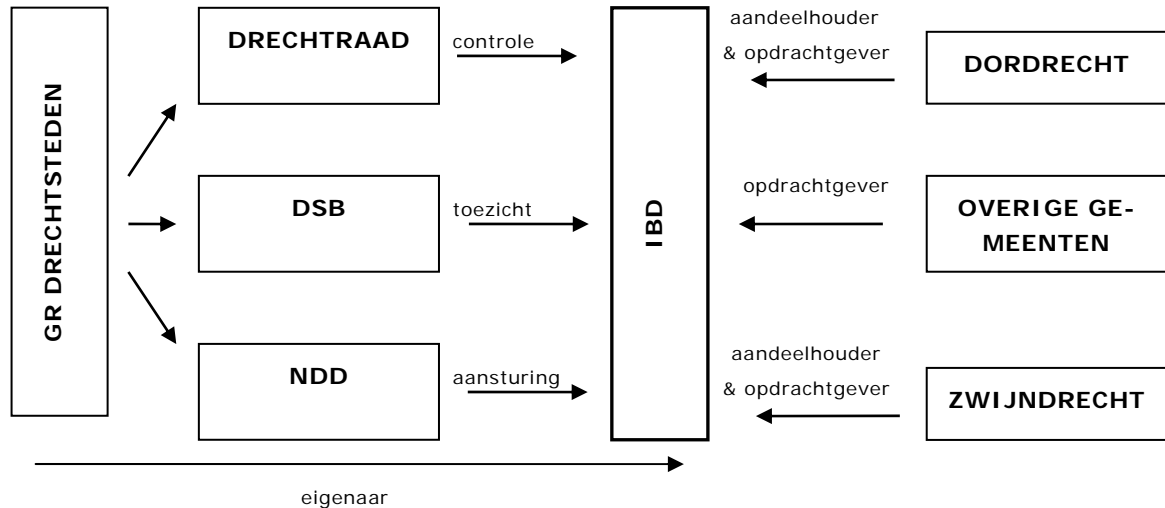
Op dit moment is de winstdoelstelling van het IBD overigens een aspect dat bij de andere Drechtstedengemeenten onbegrip oproept. De winst die het IBD maakt op projecten voor de overige gemeenten vloeit terug naar Dordrecht en Zwijndrecht en niet naar de overige opdrachtgevers. Het gevoel bestaat dat de tarieven van het IBD door de winstdoelstelling te hoog zijn. Verschillende betrokkenen menen dan ook dat de winstdoelstelling een blijvend opstakel is. Het IBD geeft aan dat de winst echter vooral is gerealiseerd door de hoge productiviteit van medewerkers, het lage ziekteverzuim en de efficiënte inrichting van de bedrijfsprocessen.

5.3 Aansturing: eigenaar, aandeelhouder en opdrachtgever

Hoewel het IBD een dienst is binnen de GRD heeft het een afwijkende positie ten opzichte van andere diensten, zoals de SDD en het SCD. Deze "status aparte" houdt in dat de formele eindverantwoordelijkheid bij de Drechtraad rust (deze stelt de begroting en het jaarplan vast), maar dat er een zodanige constructie is gekozen dat de risico's en verantwoordelijkheid voor de continuïteit en de medezeggenschap bij de twee deelnemende gemeenten rusten. De constructie houdt in dat er bij het IBD een extra categorie belanghebbenden is: de aandeelhouders Dordrecht en Zwijndrecht. Daarnaast hebben de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur een puur formele rol. Niet-deelnemende gemeenten dienen zich van stemming te onthouden¹. In onderstaande figuur wordt de aansturing schematisch weergegeven.

¹ Ondernemingsplan Raadgevend Regionaal Ingenieursbureau Dordrecht – Zwijndrecht, april 2006.

Figuur 5.1 Politiek-bestuurlijke aansturing IBD



Dordrecht en Zwijndrecht zijn op drie manieren betrokken bij de aansturing van het IBD, als eigenaar (via de GRD), opdrachtgever en aandeelhouder. Met de term aandeelhouder wordt hier bedoeld dat Dordrecht en Zwijndrecht de kosten en risico's voor het IBD dragen, maar ook eventuele winst krijgen uitgekeerd. Het IBD staat hierdoor met een zogeheten 'nulbegroting' op de GRD-begroting.

In het ondernemingsplan is aangegeven dat een bestuurlijk convenant wordt afgesloten waarin verantwoordelijkheden voor het besturen en aansturen worden geregeld en de rol van niet-deelnemende gemeenten is benoemd. Dit convenant is voor zover bekend niet afgesloten. Dit betekent dat er in tegenstelling tot de twee andere onderzochte GRD onderdelen (SDD en SCD) geen uitgewerkt besturingsarrangement aanwezig is. Gezien de complexiteit van het besturingsmodel, de extra rol die de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht als aandeelhouder op zich nemen en de verhouding tot de niet-deelnemende gemeenten is dit opmerkelijk. Een helder onderscheid tussen alle verschillende rollen is van belang. Zeker omdat de belangen van de aandeelhouder strijdig kunnen zijn met die van eigenaar of opdrachtgever. Een praktijkvoorbeeld van strijdige belangen is het besluit van de Drecht-raad van 12 december 2007 dat iedere dienst een reserve mag opbouwen van 3% van de omzet. Vanuit het oogpunt van de eigenaar is dit gunstig, zo heeft het IBD immers een buffer voor slechtere tijden. Vanuit het perspectief van de aandeelhouder is dit echter ongunstig. Het aanleggen van een reserve gaat namelijk ten koste van het af te dragen resultaat aan de gemeente.

Relatie met gemeentelijke organisaties

De gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht hebben zoals eerder aangegeven een dubbelrol. Ze zijn zowel aandeelhouder als opdrachtgever. Als aandeelhouder bewaakt de gemeente de doelstellingen, waaronder de winstdoelstelling van het IBD. Als opdrachtgever bewaakt de gemeente de prijs-kwaliteitverhouding van het geleverde werk. De belangrijkste opdrachtgevers zijn in Dordrecht met name Stadsbeheer, Stadsontwikkeling en Projectmanagement. In Zwijndrecht is het met name de sector Gemeentewerken.

In 2008 heeft het IBD met de gemeenten aandacht besteed aan de invulling van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Dit heeft geleid tot verduidelijking van de onderlinge relatie en verwachtingen. Daarnaast zijn enkele grote projecten geëvalueerd om inzicht te krijgen in de klantentevredenheid en verbeterpunten.

Rol Drechttraad en gemeenteraad

De formele eindverantwoordelijkheid voor het IBD ligt bij de Drechttraad, net als bij de andere diensten binnen de gemeenschappelijke regeling het geval is. Omdat het IBD slechts uitvoerende en geen beleidstaken heeft, blijven de sturingsmogelijkheden voor de Drechttraad daarom beperkt tot vaststelling van de IBD-begroting en het IBD-jaarplan.

De sturingsmogelijkheden van de lokale gemeenteraden zijn beperkter en betreffen alleen de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht. Formeel hebben de raden van deze gemeenten geen mogelijkheden voor sturing, omdat de werkzaamheden van het IBD van uitvoerende aard zijn. Wel kunnen de raden uiteraard hun verantwoordelijke wethouders om informatie verzoeken en hen eventueel ter verantwoording roepen indien het functioneren van het IBD daartoe aanleiding geeft (verlengd bestuur).¹

5.4 Doelstellingen en resultaten

5.4.1 Doelstellingen

In het ondernemingsplan is de missie van het IBD als volgt verwoord:

“Het IBD is het publieke ontwerp- en raadgevend ingenieursbureau in de regio Drechtsteden op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke inrichting en gebouwen. Het kent als geen ander de regionale markt in het algemeen, de complexe nieuwe opgaven in het bijzonder en de bestuurlijke context daarvan. De wensen van de opdrachtgever zijn leidend, waarbij maatschappelijke betrokkenheid, belangen van burgers en bedrijven en kennis van de regio belangrijke inspiratiebronnen zijn. De medewerkers werken voortdurend op innovatieve en doelmatige wijze aan verbetering van producten en dienstverlening”.

De missie is in het Beleidsplan 2007 – 2008 van het IBD vertaald in vier resultaats- en vijf organisatiegebieden. Ieder gebied is onderverdeeld in deelgebieden of doelstellingen. Zo heeft het resultaatsgebied ‘klanten’ drie deelgebieden: proactief, marktconform+ en klantgerichte cultuur. Voor ieder deelgebied geeft het beleidsplan aan wat het IBD wil bereiken. Gezamenlijk vormen de deelgebieden de strategische doelen van het IBD.

Zowel in het ondernemingsplan als in het beleidsplan is geen verdere uitwerking gegeven van prestaties die het IBD levert aan de klanten. Wel is in het Conceptjaarverslag 2008 aangegeven dat de prestaties van het IBD zich moeten kunnen meten met die van markt-

¹ Ondernemingsplan Raadgevend Regionaal Ingenieursbureau Dordrecht – Zwijndrecht, april 2006.

partijen. Aangegeven wordt dat dit via benchmarking elk jaar gemeten kan worden.¹ Tot op heden is dit nog niet (in ieder geval nog niet expliciet) gebeurd.

5.4.2 Financiële doelstellingen

In tegenstelling tot het SCD en de SDD zijn geen financiële doelstellingen in termen van kostenreductie opgenomen. Financiële doelen in de besluitvorming zijn beperkt tot de vaststelling dat het IBD "selfsupporting" moet zijn. Wel wordt in de toelichting op het collegebesluit van Dordrecht aangegeven dat er een positief resultaat over 2007 en 2008 wordt verwacht van respectievelijk €200.000 en €450.000. In het beleidsplan is aangegeven dat met de beide aandeelhouders een winstdoelstelling van €500.000 over beide jaren is afgesproken.

5.4.3 Resultaten

Gezien de wijze waarop de doelen zijn geformuleerd kan alleen in globale kwalitatieve termen worden beschreven wat de resultaten zijn. Aandachtspunten in 2007 en 2008 waren de interne werkprocessen van het IBD, de relatie met de opdrachtgevers en herstel van het vertrouwen van medewerkers na twee onzekere jaren.² Deze doelstellingen lijken grotendeels behaald. Een belangrijk algemeen doel voor het IBD is het ontwikkelen en verder professionaliseren van de adviestaken. Hieraan is nog weinig concrete invulling gegeven. Er zijn in 2008 wel voorbereidingen getroffen die in 2009 verder uitgebouwd moeten worden.

Toen het IBD van start ging functioneerden de voormalige afdelingen uit Zwijndrecht en Dordrecht intern nog afzonderlijk van elkaar en liep het bedrijfsbureau slecht. Aan het einde van 2007 werkten beide voormalige afdelingen als één organisatie en kon het bedrijfsbureau weer maandelijks managementinformatie aanleveren aan het managementteam³. Ook zijn er met Dordrecht en Zwijndrecht afspraken gemaakt over de rolverdeling opdrachtgever/opdrachtnemer en werd hierover met andere opdrachtgevers overlegd. Verder is het aantal extern ingehuurde medewerkers sterk teruggebracht. In 2008 bestaat bijna het gehele personeelsbestand uit vaste medewerkers.

Vanuit Dordrecht wordt aangegeven dat de te bereiken kwaliteitslag door de oprichting van het IBD nog niet zichtbaar is. Deze kwaliteitslag zou merkbaar moeten zijn in de snelheid van werken en de deskundigheid van medewerkers. De uitvoering van werken die vroeger door het ingenieursbureau van de gemeente Dordrecht werden uitgevoerd, verloopt volgens hen nu even goed als destijds. Overigens verwachten zij dat voor Zwijndrecht wel verschil merkbaar is. Daarnaast wordt ook bevestigd dat de verdere professionalisering van de adviestaak nog niet van de grond is gekomen. Juist daar moet de meerwaarde van het IBD voor Dordrecht liggen. Opvallend is verder dat de respondenten ook aangeven dat het IBD als hoofddoelstelling heeft een efficiëncyslag te moeten maken. Bij de oprichting van het

¹ Ook in de toelichting bij het collegebesluit van Dordrecht is aangegeven dat benchmarking dient plaats te vinden.

² Deze prioritering is niet aangegeven in het beleidsplan, maar afgeleid uit de jaarverslagen 2007 en 2008.

³ Interview directeur IBD.

IBD is in het ondernemingsplan echter alleen aangegeven dat een mogelijk bescheiden financieel voordeel op termijn is te behalen.

Het beoogde financiële resultaat voor 2007 en 2008 (€500.000) is gehaald. In 2008 is de winstdoelstelling tussentijds bijgesteld naar €700.000. In beide jaren pakte de winst hoger uit: €503.000 in 2007 en €823.000 in 2008.¹ In beide jaren wordt de winst toegeschreven aan een hoge productiviteit, een laag ziekteverzuim en (in 2007) niet opgenomen verlofuren. De winst wordt afgedragen op basis van de verhouding van de gerealiseerde omzet van Dordrecht en Zwijndrecht.

Tabel 5.2² Begroting en realisatie 2007 en 2008 (x €1.000)

Realisatie 2007			Begroting 2008			Realisatie 2008		
<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Saldo</i>
8.245	8.748	503	8.127	8.627	700	8.430	9.253	823

Ten opzichte van 2007 zijn de overheadkosten van het IBD voor de GRD en het SCD overigens met €250.000 gestegen, hetgeen drukt op de winst. Hier tegenover staat dat personeelskosten zijn verminderd doordat extern personeel is vervangen door vast personeel.

In beide jaren zijn ook de omzetgaranties van de beide gemeenten nagekomen. In 2008 was de omzet voor Dordrecht 8% hoger dan de garantie en voor Zwijndrecht 25% hoger.

De omzetverdeling is voor 2008 uitgesplitst over de deelnemende gemeenten en de overige bronnen.

Tabel 5.3³ Omzetverdeling 2008 (x €1.000)

	Omzet
Dordrecht	4.843
Zwijndrecht	1.902
Overige Drechtsteden (incl. GRD)	884
Marktpartijen	717
Onderhoudsdienst	439
Overig	132
Materialen onderhoudsdienst	336
Totaal	9.253

Uit de tabel is op te maken dat op dit moment bijna 10% van de omzet afkomstig is van de overige Drechtsteden (inclusief de GRD zelf).

¹ Jaarverslagen GRD 2007 en conceptjaarverslag GRD 2008.

² Conceptjaarrekening GRD, april 2009.

³ Overzicht afkomstig van IBD.

5.5 Conclusie

Sturing

Het IBD heeft een afwijkende positie ten opzichte van andere diensten van de GRD. Dit heeft vooral te maken met de beperkte deelname van gemeenten. Er is een zodanige constructie gekozen dat de risico's en verantwoordelijkheid voor de continuïteit en de medezeggenschap alleen bij deze twee deelnemende gemeenten rusten. In de praktijk betekent dit dat er naast de eigenaars- en opdrachtgeversrol ook een aandeelhoudersrol aanwezig is. Deze rollen leveren onderling spanning op. Binnen de gemeente botst de aandeelhoudersrol met opdrachtgeversrol. De aandeelhouder wil winst, de opdrachtgever de best mogelijke prijs/kwaliteitverhouding. Binnen de GRD kunnen de eigenaar en de aandeelhouder verschillende belangen hebben.

Gezien het complexe besturingsmodel is het van belang dat de verantwoordelijkheden bevoegdheden van de diverse betrokkenen duidelijk zijn uitgewerkt. Een dergelijke uitwerking heeft op dit moment nog niet plaatsgevonden, ondanks dat is afgesproken een bestuursarrangement op te stellen.

De Drechtstraad en het Drechtstedenbestuur hebben een puur formele rol. Zij keuren de begroting en de jaarrekening goed. Daarbij dienen niet-deelnemende gemeenten zich van stemming te onthouden. Gezien het karakter van de werkzaamheden van het IBD spelen gemeenteraden verder geen directe rol.

Resultaten

Eén van de redenen voor de oprichting van het IBD en het onderbrengen bij de GRD is de ambitie uit te groeien tot *het* ingenieursbureau van alle Drechtsteden. Vier gemeenten nemen om uiteenlopende redenen nog niet deel. Belangrijkste reden is vooral het ontbreken van een directe noodzaak. Daarnaast blijkt de verdere groei van het IBD weinig prioriteit te krijgen vanwege de grote veranderingen die de organisaties de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. In het verlengde daarvan wordt ook geen directe noodzaak gezien in termen van kwaliteit of efficiencywinst. Aansluiting bij het IBD in de toekomst wordt overigens nergens uitgesloten.

Een andere belangrijke reden voor het onderbrengen van het IBD bij de GRD (in plaats van privatisering) is de te ontwikkelen adviserende rol voor gemeenten. Deze functie dient zich nog te ontwikkelen. In de afgelopen jaren heeft het accent vooral gelegen op het integreren van de bureaus van Zwijndrecht en Dordrecht en het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering.

Andere belangrijkste doelstellingen voor het IBD zijn het verminderen van de kwetsbaarheid van de personele organisatie en het maken van een kwaliteitslag door een professionele en zakelijke bedrijfsvoering en uitvoering. Deze doelstellingen zijn nog niet verder uitgewerkt in concrete prestaties die het IBD levert waarmee het behalen van doelstellingen ook inzichtelijk kan worden gemaakt. Hierdoor is het voor betrokkenen ook lastig aan te geven in hoeverre de daadwerkelijk veranderingen in de kwaliteit optreden. Overigens blijkt uit gevoerde gesprekken ook enige verwarring over de te bereiken doelen door het IBD. Meerdere malen is het realiseren van een efficiencyslag als hoofddoelstelling genoemd. Dit is bij de start echter nauwelijks genoemd als doelstelling.

Uit de interviews blijkt dat het IBD de afgelopen twee jaar heeft geïnvesteerd in de bedrijfsvoering, verbetering van de managementinformatie en het reduceren van de externe inhuur. Deze inspanningen zijn terug te zien in de financiële resultaten. Zowel in 2007 als 2008 is het nettoresultaat boven de afgesproken doelstelling.

Alles overziend slaagt het IBD er goed in de interne bedrijfsvoering op orde te brengen en worden er financieel goede resultaten behaald. Belangrijke uitdaging voor de toekomst is vooral de adviesrol uit te bouwen. Dit was één van de belangrijke overwegingen voor het publieke karakter van het IBD. Daarnaast dient er meer aandacht te zijn voor heldere prestatiemeting.

DEEL II

Uitwerking van de regionale samenwerking voor de gemeenten

- **Alblasserdam**
- **Dordrecht**
- **Hendrik-Ido-Ambacht**
- **Sliedrecht**

6 Gemeente Alblasserdam

6.1 Deelname aan de GRD

Tabel 6.1 Tijdslijn GRD gemeente Alblasserdam

Datum	Gebeurtenis
22/09/2005	Commissie Bestuur bespreekt concept GRD
06/12/2005	Commissie Samenleving bespreekt voorstel tot deelname aan de SDD
08/12/2005	Commissie Bestuur bespreekt definitieve GRD
15/12/2005	Raad stemt in met GRD
15/12/2005	Raad stemt in met deelname aan de SDD
02/11/2006	Raad stelt eerste wijziging GRD vast
14/02/2007	Commissie Bestuur bespreekt voorstel tot deelname aan het SCD
28/02/2007	Raad stemt in met oprichting van en participatie in SCD
06/12/2007	Raad stelt tweede wijziging GRD vast
10/12/2008	Raad stelt derde wijziging GRD vast

6.1.1 Totstandkoming van de regeling

De GRD is door de gemeenteraad van Alblasserdam als hamerstuk vastgesteld, nadat het concept en de definitieve versie van de regeling in de Commissie Bestuur waren besproken. College en raad van Alblasserdam hechtten met name belang aan de volgende punten:

- Vertegenwoordiging van elke gemeente in het Drechtstedenbestuur
- Stemverhouding in de Drechtraad op basis van de fractievariant
- Unanimiteit bij besluitvorming over het Investeringsfonds
- Een duidelijke rol voor lokale portefeuillehouders bij regionale projecten.¹

In de definitieve regeling is aan deze wensen tegemoet gekomen. Dit geldt alleen niet voor de stemverhouding in de Drechtraad, waarvoor uiteindelijk gekozen is voor de kiesdelervariant (zie hoofdstuk 2).

De gemeenteraad van Alblasserdam zag vooral voordelen van regionale samenwerking op ruimtelijk-economisch gebied, waarop enkele grote opgaven voor de regio liggen. Betrokken ambtenaren benadrukken dat sprake moet zijn van een evenwicht: aan de ene kant kwaliteits- en efficiencyverbetering en schaalvoordelen, aan de andere kant behoud van eigenheid, nabijheid van bestuur en maatwerk. Specifieke doelen voor de GRD zelf zijn niet gesteld. Dat geldt wel voor de onderdelen die daaronder vallen. Daarbij was de verwachting dat samenwerking financieel voordeel zou opleveren, de kwetsbaarheid van de gemeente-

¹ Bijlage bij brief van Drechtsteden aan gemeenteraden, colleges en burgemeesters over de GRD, 5 november 2005.

lijke dienstverlening bij uitval van personeel verkleind zou worden en het kennisniveau op de overgedragen terreinen omhoog zou gaan.¹

De eerste wijziging van de GRD is besproken in de Commissie Bestuur en in de gemeenteraad. Daarbij kwam met name de overdracht van beleidsbepalende bevoegdheden inzake sociaal beleid aan de orde (zie paragraaf 6.2). Omdat de SGP-fractie zich niet met de overdracht van beleidsvormende bevoegdheden aan de GRD kon verenigen, stemde deze fractie tegen het voorstel. De andere fracties steunden het voorstel wel, zodat de raad instemde met de wijziging. De tweede en derde wijziging van de GRD zijn in de Commissie Bestuur kort voorbesproken en vervolgens door raad als hamerstuk vastgesteld.²

Alblasserdam hanteert sinds kort een toetsingskader om te beoordelen of uitbesteding van beleid en uitvoering wel of niet gewenst is, de notitie "Alblasserdam, brug naar de Alblasserwaard in de netwerkstad Drechtsteden en wat dit betekent voor de taken waarop de raad zelfstandig wil sturen". Ten tijde van de besluitvorming over de GRD, de SDD en het SCD was dit toetsingskader echter nog niet in gebruik.³

6.1.2 Sturing door de gemeenteraad

Sturing door de gemeenteraad is tijdens de behandeling van de GRD niet als zodanig besproken. Wel is bij de besluitvorming over deelname aan de SDD uitgebreid gesproken over het uit handen geven van beleidsvormende bevoegdheden. Zie daarover paragraaf 6.2.

De sturing verloopt vooral via de Drechtraad. Raadsleden geven aan dat het over het algemeen goed mogelijk is het lokale belang daarin voor het voetlicht te brengen. Drecht-raadsleden staan door de regionale fractievorming met één been in het Alblasserdamse belang, en met het andere in het partijbelang. Vooralnog heeft dit echter niet tot problemen geleid.⁴

Vorbereiding van vergaderingen van de Drechtraad vindt plaats in de Commissie Bestuur. Daar staan onderwerpen die in de Drechtraad behandeld gaan worden op de agenda. Speelt bij een thema een specifiek Alblasserdams belang, dan wordt dat in de commissie besproken. Zo niet, dan zijn later in de Drechtraad de politieke argumenten van de fracties doorslaggevend. Na de lokale fractievergadering en de behandeling in de Commissie Bestuur volgen dan nog de regionale fractievergadering en de Drechtraad. Raadsleden geven aan dat tegen de tijd dat onderwerpen in de Drechtraad behandeld worden, de fase van politiek vuurwerk veelal voorbij is.⁵

Er is geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeenteraad van Alblasserdam gebruik maakt van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen op de begrotingen van de GRD.

¹ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009 en gesprek met betrokken ambtenaren, 13 februari 2009.

² Raadsnotulen 02/11/2006, 06/12/2007 en 10/12/2008, notulen Commissie bestuur 28/11/2007 en 03/12/2008.

³ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

⁵ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

6.2 Deelname aan de SDD

Tijdelijk besluiten

De gemeenteraad van Alblasterdam heeft besloten tot deelname aan de SDD in dezelfde vergadering als waarin het voorstel tot deelname aan de GRD is vastgesteld. Alblasterdam behoort tot de gemeenten die later zijn ingestapt in de totstandkoming van de SDD, nadat Dordrecht, Zwijndrecht en Papendrecht het businessplan al hadden vastgesteld. Voor de gemeenteraad kwam de samenwerking op het gebied van sociaal beleid wat onverwacht, omdat zij vooral samenwerking op ruimtelijk-economisch gebied voor ogen hadden gehad bij het de oprichting van de GRD.¹

Redenen om in te stemmen met deelname aan de SDD waren de nieuwe taken die op de gemeente afkwamen (zoals de Wmo), de verwachting dat samenwerking financieel voordeel op zou leveren en dat de uitvoering naar een hoger plan kon worden getild.² In het raadsvoorstel werd dit als volgt geformuleerd:

- "Het beter waarborgen van de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening aan de klant tegen lagere uitvoeringskosten
- Het beter kunnen sturen op de keten van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid
- Beter voorbereid [zijn] op nieuwe ontwikkelingen."³

De belangrijkste discussiepunten bij de besluitvorming waren het behouden van een lokaal loket en de mate waarin de raad nog invloed kon uitoefenen op het beleid.⁴ Bij de raadsbehandeling van het voorstel tot aansluiting bij de SDD is gesproken over de eigen (plaatselijke) loketfunctie en over de gevolgen van de harmonisatie van beleid voor de gemeentelijke beleidsruimte om bovenwettelijke voorwaarden en voorzieningen voor cliënten mogelijk te maken. Daarbij heeft de wethouder benadrukt dat zowel het plaatselijke loket als de gemeentelijke beleidsruimte behouden blijven. Op beide punten is door de raad bij de behandeling een motie aangenomen: de een waarin de wens wordt uitgesproken een lokaal zorgloket te behouden, de ander waarin wordt uitgesproken dat de hierboven genoemde beleidsruimte voor bovenwettelijke voorwaarden en voorzieningen voor de raad behouden moet blijven.⁵

Afspraken: sturing en resultaten

Over sturing is bij de besluitvorming rond de aansluiting bij de SDD niet expliciet gesproken, met uitzondering van de beleidsruimte om bovenwettelijke voorwaarden en voorzieningen voor cliënten mogelijk te maken. Tijdens de behandeling van de eerste wijziging van de GRD in de Commissie Bestuur op 18 oktober 2006 en in de gemeenteraad op 2 november 2006 blijkt echter dat niet alle fracties zich bij de besluitvorming over de SDD gerealiseerd hebben dat ze ook de besluitvorming op dit terrein aan de GRD overdroegen. Op één fractie na bestonden tegen die overdracht echter geen bezwaren bij de raad, omdat via de Drechtraad sturingsmogelijkheden behouden bleven.⁶

¹ Groepsgesprek met raadsleden Alblasterdam, 12 maart 2009.

² Groepsgesprek met raadsleden Alblasterdam, 12 maart 2009.

³ Raadsvoorstel 2005/101.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden Alblasterdam, 12 maart 2009.

⁵ Notulen raadsvergadering 15/12/2005.

⁶ Notulen raadsvergadering 02/11/2006.

De beoogde financiële resultaten van deelname aan de SDD zijn uiteen gezet in het raadsvoorstel voor deelname. Daarin was op termijn een structurele besparing op de organisatiekosten van €335.000 voorzien. Hiertegenover stond een wegvallend voordeel op de programmakosten van €235.000 (vanuit een structureel overschot op het WWB I-deel), met de kanttekening dat dit voordeel op termijn waarschijnlijk toch zou komen te vervallen. De (eenmalige) bijdrage in de proceskosten van de totstandkoming van de SDD bedroeg voor Alblasserdam €150.000. De verschuldigde bijdrage in het creëren van de reservepositie van de SDD, €165.000, werd verdisconteerd met de door de gemeente ingebrachte voordelen op de WWB-budgetten. Overigens wijken deze cijfers in het raadsvoorstel van 8 november 2005 af van de cijfers die zijn opgenomen in het eindvoorstel voor de colleges van de gemeenten die aan de SDD deel zouden gaan nemen, van 22 september 2005. Daarin was sprake van een resultaat voor Alblasserdam van een structurele besparing van €815.315, waarvan in het eerste jaar na aftrek van de transitiekosten €333.071 over zou blijven en in het tweede jaar €574.193.¹

Realisatie

Over de resultaten van de SDD wordt structureel alleen op regionaal niveau gerapporteerd. Wel is eenmalig "ter afronding van de financiële exercitie van de oprichting" een notitie opgesteld voor het DSB dat vervolgens (informeel) bij deelnemende gemeenten terecht is gekomen, waarin de resultaten over 2007 zijn afgezet tegen de beoogde besparingen.² De cijfers zijn gepresenteerd in hoofdstuk 3. De in dit hoofdstuk genoemde besparingen wijken iets af van de hierboven gepresenteerde cijfers. Dit heeft te maken met wijzigingen in activiteiten die in de tijd tussen de besluitvorming in 2005 en de inwerkingtreding in 2007 zijn opgetreden. Kort gezegd kan wel worden geconcludeerd dat de gerealiseerde besparingen overeenkomen met de oorspronkelijke verwachtingen. Deze rapportage is (tot op heden) niet aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld.

Raadsleden vinden het nog te vroeg om een oordeel over de SDD te vellen. Wel geven ze aan dat de opbrengsten vooraf misschien gunstiger zijn geschetst dan reëel, met name op het gebied van de personele kosten. Uiteindelijk zouden op dit punt de kosten hoger zijn dan begroot vanwege de verzwaring van de directie en de controlfunctie.³ Uit de verantwoordingsinformatie blijkt echter dat dit beeld niet klopt en dat er geen verzwaring is geweest van de directie en de controlfunctie met daaruit voortvloeiende hogere kosten.

Voor de huidige betrokkenheid van de gemeenteraad is met name de Adviescommissie WZI van belang. Als de verschillende partijen in de adviescommissie erin slagen een standpunt te formuleren over onderwerpen die op de agenda staan, dan besteden de raadsfracties weinig aandacht aan deze onderwerpen.⁴

Ook ambtelijk heeft de gemeente nauwelijks bemoeienis met de SDD. Sturing vindt plaats op financiën, niet op inhoud. De gemeente heeft geen medewerkers meer in dienst die werkzaamheden uitvoeren op het gebied van de taken die naar de SDD zijn overgegaan. Wel vindt afstemming met de SDD over beleid op aanpalende beleidsterreinen plaats. Aan-

¹ Raadsvoorstel 2005/101 en Eindvoorstel van de voorzitter stuurgroep en procesmanager ISD-vorming d.d. 22 september 2005.

² *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden, rapportage gemeente Alblasserdam, december 2008.*

³ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

vankelijk was bij de ambtelijke organisatie van Alblasserdam niet altijd precies duidelijk waar de SDD voor verantwoordelijk is en waarvoor de gemeente. Door middel van ambtelijk overleg met de SDD is hierover uiteindelijk duidelijkheid geschapen.¹

6.3 Deelname aan het SCD

Tijdelijk besluiten

In november 2006 is de gemeenteraad in een Bijeenkomst van Informatie en Opinie door het college geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van het SCD. Daarbij is afgesproken dat de raad voorafgaand aan besluitvorming over het SCD, een discussienotitie zou ontvangen ter bespreking in de raad. Deze discussienotitie is echter niet in de beschikbare documentatie aangetroffen. Raadsleden geven aan dat de informatieverstrekking door en discussie met het college, vergeleken met andere Drechtsteden-gemeenten, in Alblasserdam relatief laat op gang kwam.²

Gedurende het traject van de totstandkoming van de SCD heeft het college bij het Portefeuillehoudersoverleg P&O Drechtsteden aangegeven belang te hechten aan de volgende punten:

- De plaats van het SCD in het geheel van de regionaliseringsbewegingen
- Duidelijkheid over het eindproduct: de manier van werken van het SCD en de opbrengst
- Behoud van flexibiliteit en snelle korte lijnen in de dienstverlening
- De omvang van het basispakket dienstverlening.³

De raad besprak het raadsvoorstel voor deelname aan het SCD in februari 2007, eerst in de Commissie Bestuur en twee weken later in de raad. Daarbij was het belangrijkste discussiepunt het moment waarop Alblasserdam zou aansluiten. Het college wilde aanvankelijk pas in 2010 aansluiten bij het SCD omdat de ambtelijke organisatie niet goed functioneerde en het college eerst wilde reorganiseren, alvorens aan te sluiten bij het SCD. De raad wilde direct aansluiten, uit angst dat Alblasserdam anders nadeel zou ondervinden van het laat aansluiten. Uiteindelijk is in juli 2007, bij de bespreking van de ambtelijke en bestuurlijke problematiek in de gemeente Alblasserdam, door raad en college toch gekozen voor deelname aan het SCD vanaf de start, toen nog voorzien voor 1 januari 2008.⁴

Afspraken: sturing en resultaten

De gemeenteraad van Alblasserdam heeft geen aanvullende afspraken met het college gemaakt over sturing ten aanzien van het SCD. De raad is nu alleen betrokken via de Drecht-raad.⁵

Voor Alblasserdam gelden dezelfde doelstellingen als opgenomen in het bestuursplan, het Concernjaarplan 2009 en de producten- en dienstencatalogus. De opdrachtgeversrol heeft

¹ Gesprek met betrokken ambtenaren, 13 februari 2008, en ambtelijke reactie op het conceptrapport (juni 2008).

² Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

³ Verslag follow up reacties besturen op Contourenschets SSC-D, bijlage bij brief van Portefeuillehoudersoverleg P&O Drechtsteden, 06/3682.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009, notulen raadsvergadering 28/02/2007 en notulen raadsvergadering 04/07/2007.

⁵ Groepsgesprek met raadsleden Alblasserdam, 12 maart 2009.

invulling gekregen in de dienstverleningsovereenkomst met het SCD. De gemeente neemt het basispakket af bij het SCD. Daarnaast is additionele dienstverlening op het gebied van BTW ingekocht en zijn er voor 2009 dienstverleningsovereenkomsten afgesloten voor onder andere communicatie en de administratie van GR Souburgh.¹

Het netto financieel voordeel van het SCD voor Alblasserdam is beraamd op €665.000 per jaar. De transitiekosten zouden €975.000 bedragen en terugverdiend zijn na 1,5 jaar.² Later is de structurele besparing op basis van de uiteindelijke besluitvorming bijgesteld tot €262.000 per jaar. Deze bijstelling is opgenomen in de Perspectiefnota 2009-2012.

Realisatie

Een eenduidig beeld van de realisatie van doelstellingen door het SCD is er nog niet. Zie daarvoor ook hoofdstuk 4. Wel zal op basis van recente cijfers die zijn gepresenteerd in notitie 'De kredietcrisis en de gemeente Alblasserdam' (raad 25 maart 2009) in de begroting een bijstelling plaatsvinden van de structurele besparing tot € 223.000. Daarnaast vallen de incidentele kosten over de jaren 2009 en 2010 hoger uit dan verwacht. Naar verwachting stijgen de incidentele kosten over beide jaren in totaal met een bedrag van € 297.000 (2009: € 189.000 en 2010: € 108.000).

In december 2008 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de gemeente Alblasserdam en het SCD. Daaruit komt een wisselend beeld over de (voorlopige) resultaten voor de gemeente naar voren. Alblasserdam is tevreden over de diensten op het gebied van communicatie, personeelsadvies, juridische zaken, inkoop (de resultaten, niet over het proces) en Implementatie- & Verandertrajecten. Het Juridisch Kenniscentrum betekent bijvoorbeeld zowel kwantitatief als kwalitatief een verbetering ten opzichte van de juridische kennis waarover Alblasserdam voorheen kon beschikken. De beschikking over expertise via het SCD maakt externe inhuur voor de gemeente steeds minder nodig.

Daarentegen zijn er ook diensten waarover de gemeente niet tevreden is. Het betreft de managementinformatie die verschaft wordt, de problemen rondom ICT, de dienstverlening op het gebied van financiën (met name aanmaningen en invorderingen) en het personeelsbeheer. Ook de klantgerichtheid van het SCD zou de gemeente graag beter zien: er wordt bijvoorbeeld soms nog erg star vastgehouden aan de producten- en dienstencatalogus. De gemeente is dan ook van plan dit jaar nadrukkelijker te sturen op de inzet van adviesuren en de geleverde kwaliteit daarbij, en op het afhandelen van aanvragen die via het Serviceplein zijn ingediend.³

Raadsleden vinden het nog te vroeg om een oordeel te vellen over de opbrengsten van het SCD, gezien de recente start. Zij geven wel aan dat bij hen de indruk bestaat dat er vooraf veel theoretische aannames zijn gedaan die zich in de praktijk nog moeten bewijzen. Ook denken zij dat de financiële berekeningen vooraf wat optimistisch zijn geweest. De overschrijving van de transitiekosten heeft hen het gevoel gegeven weinig grip op de ontwikkelingen te hebben.

¹ Mantelovereenkomst SCD-Alblasserdam.

² Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden, 15/12/2006.

³ Gesprek met betrokken ambtenaren, 13 februari 2008 en Input voor gesprek met het SCD, 11/12/2008.

6.4 Conclusie

Besluitvorming

Bij de totstandkoming van de besluitvorming voor de GRD is de gemeenteraad uitgebreid betrokken geweest. De noodzaak van regionale samenwerking werd gezien, vooral vanwege de opgaven op ruimtelijk-economisch gebied. Bij de besluitvorming rond de SDD en het SCD is de raad duidelijk minder intensief betrokken. Bij de SDD haakte de gemeente later aan bij een al bestaande ontwikkeling in drie andere gemeenten. Vergeleken met de gemeenteraden in Dordrecht, Zwijndrecht en Papendrecht is het besluitvormingstraject kort. Datzelfde geldt in sterkere mate voor de betrokkenheid bij de besluitvorming voor het SCD. In eerste instantie werd de raad niet betrokken in de besluitvorming. Uiteindelijk is dit evenals in de andere gemeenten wel gebeurd, maar in een laat stadium.

Belangrijke aspecten in de besluitvorming rond de GRD, de SDD en het SCD zijn in alle gevallen het beter kunnen waarborgen van de continuïteit, het kunnen investeren in kwaliteitsverbetering en financiële voordelen door efficiencyverbetering. De GRD dient daarbij vooral als algemeen kader waarbinnen dit bereikt kan worden. Bij de SDD zijn enkele specifieke randvoorwaarden gesteld aan deelname. Hierbij ging het specifiek om de aanwezigheid van een lokaal loket en het behouden van lokale beleidsruimte. Belangrijk element bij de besluitvorming was verder de voorgespiegelde financiële besparing die bij zowel de SDD als SCD geboekt kon worden. Andere specifieke afspraken over resultaten of het betrekken van de raad zijn niet gemaakt.

Sturing

Consequentie van de structuur van de GRD is dat de raad op verschillende terreinen op grote afstand komt te staan. Tegelijkertijd kan via de Drechtraad direct invloed worden uitgeoefend. Om deze reden is de sturing door de gemeenteraad beperkt aan de orde geweest in de besluitvorming. Alleen bij de SDD is hiervoor aandacht geweest. Uiteindelijk bleek er in tegenstelling tot eerdere beloftes echter geen invloed op lokaal beleid uitgevoerd te kunnen worden.

Sturing vanuit de gemeenteraad gebeurt vooral op de formele manier, dat wil zeggen via de Drechtraad. Meer informele ingangen als het college of individuele Drechtraadsleden worden veel minder gebruikt. Drechtraadsleden proberen via een intern afstemmingsproces de andere raadsleden te betrekken bij regiozaken. In de praktijk blijkt dit vanwege de complexiteit van de thema's lastig. De betrokkenheid van niet-Drechtraadsleden is daarom vrij beperkt.

Resultaat

Naast financiële beloften zijn weinig afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten van de GRD-diensten. Voor de SDD is wel specifiek afgesproken dat een lokaal loket behouden moet blijven. Dit is inderdaad gebeurd. Voor het SCD geldt de dienstverleningsovereenkomst als basis voor de te leveren resultaten. Evenals voor andere gemeenten geldt dat er nog geen nadere invulling is gegeven aan de te bereiken resultaten in termen van verbetering van kwaliteit.

Het bereiken van resultaten kan gezien het bovenstaande voornamelijk in financiële termen worden uitgedrukt. Bij de SDD is het financiële resultaat voor de gemeente goed te noemen. De besparing in de apparaatskosten is in 2007 hoger dan de laatste prognose bij de

start van de SDD. Opvallend is echter wel dat de gemeenteraad (nog) geen inzicht heeft in de mate waarin de voorgespiegelde financiële voordelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Voor het SCD gaat dit wel via de Programmabegroting gebeuren. Wel zijn Drechttraadsleden geïnformeerd over de financiële resultaten voor de GRD als totaal. Op basis hiervan is een indicatie aanwezig voor het waarschijnlijk wel of niet bereiken van de beloften op gemeentelijk niveau. Feitelijk vindt hierover echter nog geen terugkoppeling plaats aan de gemeenteraad.

In kwalitatieve termen verschillen betrokkenen binnen Alblasterdam over de resultaten van de SDD en het SCD. Over de SDD is men redelijk positief. Het oordeel over de resultaten van het SCD is sterk afhankelijk van het type dienst. Over verschillende diensten zijn betrokkenen tevreden, maar over andere duidelijk minder. Over de regionalisering als geheel bestaat sterk het gevoel dat het nu tijd is voor consolidatie. Het tempo uit de afgelopen jaren is hoog geweest. Het accent zou voorlopig moeten liggen op het aanpakken van de knelpunten in plaats van het verder regionaliseren van nieuwe diensten.

7 Gemeente Dordrecht

7.1 Deelname aan de GRD

Tabel 7.1 Tijdslijn GRD gemeente Dordrecht

Datum	Gebeurtenis
05/10/2004	College stemt in met voornemen tot intergemeentelijke samenwerking sociale diensten
02/05/2005	Gezamenlijke commissievergadering Dordrecht, Papendrecht en Zwijndrecht over samenwerking op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid
14/06/2005	College spreekt voor eerste maal over concept GRD
20/06/2005	College stemt in met bestuursopdracht voor Shared Service Center Drechtsteden (SSCD)
13/09/2005	Commissie Bestuur en Middelen bespreekt concept GRD
14/09/2005	Commissie Onderwijs en Welzijn bespreekt voorstel tot deelname aan SDD
04/10/2005	Raad stemt in met oprichten ISD
13/12/2005	Commissie Bestuur en Middelen bespreekt definitieve GRD
03/01/2006	Raad stemt in met GRD
25/04/2006	College stemt in met oprichting Ingenieursbureau
26/09/2006	Raad stelt eerste wijziging GRD vast
27/02/2007	Voorstel SCD wordt behandeld in Infokamer Adviescommissie
06/03/2007	Raad stemt in met oprichting van en participatie in SCD
16/10/2007	Raad stelt tweede wijziging GRD vast
11/11/2008	Raad stelt derde wijziging GRD vast

7.1.1 Totstandkoming van de regeling

College en raad van de gemeente Dordrecht spraken zich in september 2005 uit voor een gemeenschappelijke regeling met een Drechtraad waarin de zeggenschap van de gemeenteraden geborgd is en een compact Drechtstedenbestuur met eigen portefeuilles voor de bestuurders. De gemeente schaarde zich achter de fractievariant voor de samenstelling van de Drechtraad, omdat deze het mogelijk maakt meerderheden zowel langs territoriale, als langs partij-politieke lijnen te vormen. Omdat een individueel stemgewicht dan van belang is, koos de gemeente voor de kiesdelervariant voor het bepalen van het stemgewicht. Tegelijkertijd sprak Dordrecht zijn steun uit voor consensusgerichte besluitvorming. Een ander punt waarop de gemeente bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling aandrong was het opzetten van een investeringsfonds. Tot slot benadrukte Dordrecht dat

het belangrijk was inhoudelijke keuzes ten aanzien van de overdracht van gemeentelijke taken en bevoegdheden aan de GRD zo snel mogelijk te maken.¹

De gemeenteraad heeft de concept GRD in de Commissie Bestuur en Middelen behandeld. Na die behandeling waren er geen inhoudelijke discussiepunten meer, waarop de definitieve GRD zonder inhoudelijke bespreking als hamerstuk door de raad behandeld is. Overwegingen ten aanzien van de regeling zijn door de raadsfracties dan ook uitsluitend in de commissiebehandeling van de conceptregeling geuit. Er is daarbij gesproken over het behoud van autonomie over gemeentelijke taken, de samenstelling van Drechtraad en Drechtstedenbestuur, de werkwijze van de Drechtraad en de betrokkenheid van burgers. Duidelijke overwegingen voor het in het leven roepen van de regeling, heldere doelen voor en verwachtingen van de GRD zijn daarbij niet ter sprake gekomen.²

Uit de gevoerde gesprekken met raadsleden van de gemeente Dordrecht komen de volgende redenen voor het in het leven roepen van de GRD naar voren:

- Als samenwerkende regio staan de Drechtstedengemeenten bestuurlijk sterker dan alleen.
- Onderlinge concurrentie op economisch gebied wordt via samenwerking voorkomen.
- Via de gemeenschappelijke regeling was het mogelijk democratische controle op de regionale samenwerking, die door bestuurders en ambtenaren wel al vorm en inhoud gegeven werd, beter te regelen.

Het daadwerkelijk overdragen van bevoegdheden aan de GRD vond plaats met de eerste wijziging in het najaar van 2006. Het voorstel hiertoe is zonder inhoudelijke bespreking als hamerstuk door de gemeenteraad vastgesteld.³ Ook de tweede en derde wijziging van de GRD zijn als hamerstuk vastgesteld.

7.1.2 Sturing door de gemeenteraad

Sturing op de GRD is amper bij de besluitvorming hierover in de gemeenteraad aan de orde geweest, maar zoals gezegd was het versterken van de democratische controle op de regionale samenwerking wel een belangrijke overweging bij het instemmen met de GRD.

Sturing en controle op hetgeen in Drechtstedenverband speelt, lopen via de regionale organen: de Drechtraad en de Adviescommissie WZI. Voor de raadsleden uit Dordrecht vervult de regiofractie daarbij een belangrijke rol. Via de regiofractie wordt initiatief genomen en worden standpunten bepaald. Voor lokale fracties ligt dit anders. Zij hebben geen formele regiofractie, hoewel zij wel proberen om samen te werken op de punten waarop zij elkaar kunnen vinden, veelal sociaal beleid en begrotingsstukken. Verantwoording door portefeuillehouders wordt afgelegd aan de Drechtraad. Op gemeenteniveau vindt alleen informeren van de raad door portefeuillehouders plaats.⁴

¹ Brief van Burgemeester en wethouders van de gemeente Dordrecht aan de Agendacommissie van het Drechtstedenbestuur, 14/09/2005, kenmerk SBC/2005/614.

² Verslag van de openbare vergadering van de Commissie Bestuur en Middelen, 13/09/2005.

³ Voorblad bij Raadsvoorstel 1^e wijziging Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, 2006.146.

⁴ Gevoerde gesprekken met raadsleden Dordrecht, 31 maart en 22 april 2009.

Drechtraadvergaderingen worden lokaal voorbereid in de Regiokamer. Dit is een vergadering die minimaal een week voor de Drechtraadvergadering op lokaal niveau wordt georganiseerd en waar de kwesties die in de Drechtraad aan de orde gaan komen worden besproken. Aan de vergaderingen van de Regiokamer nemen vooral Drechtraadsleden deel. Raadsleden die niet in de Drechtraad of Adviescommissie WZI zitten, worden veelal via hun fractie over Drechtstedenaangelegenheden geïnformeerd.¹

Een middel voor directe sturing door de gemeenteraad op de GRD is de behandeling van de GRD-begroting. Uit de raadsstukken van Dordrecht blijkt dat deze begroting voor het jaar 2008 dermate laat aan de raad is gestuurd dat de raad geen tijd meer had om zienswijzen in te dienen. De GRD-begroting voor 2009 is een dag voor de deadline voor het indienen van zienswijzen aan de orde geweest in de Regiokamer. Uit het voorgaande blijkt dat de gemeenteraad tot nu toe eigenlijk onvoldoende tijd is gegund om de GRD-begroting goed te bespreken en zienswijzen in te dienen.

7.2 Deelname aan de Sociale Dienst Drechtsteden

Tijdelijk besluiten

Op 4 oktober 2005, voordat de GRD is vastgesteld, stemt de gemeenteraad van Dordrecht in met deelname aan de SDD. Daaraan ging een traject van ongeveer een jaar vooraf waarin het college samen met de colleges van Zwijndrecht en Papendrecht een intentieverklaring ondertekende, een businessplan werd opgesteld en advies gevraagd werd aan de Ondernemingsraad. Op 29 november 2005 stemt het college tot slot in met de deelname van Hendrik-Ido-Ambacht, Alblasterdam en Sliedrecht aan de SDD.

De raad stemde overigens niet unaniem in met het voorstel tot deelname aan de SDD. De fracties Beter voor Dordt en Katif lieten aantekenen tegen de punten 3 en 4 van het raadsvoorstel te zijn. Dat betrof de intentie de SDD onder te brengen bij de GRD en het verlenen van mandaat aan het college om samen met de andere colleges de onderbrenging van de SDD in de GRD te regelen, een bestuursconvenant met de Drechtraad te sluiten, toetreding van de overige drie gemeenten te regelen en al het overige te doen dat nodig is om de SDD feitelijk tot stand te brengen. Beter voor Dordt was tegen het onderbrengen van de SDD bij de GRD uit vrees dat de sociale dienst dan op een te grote afstand tot de bevolking zou komen te staan.²

Afspraken: sturing en resultaten

Afspraken specifiek voor Dordrecht over sturing door de gemeenteraad zijn niet gemaakt. Voor de raad van Dordrecht gelden dezelfde afspraken en mogelijkheden als voor de gemeenteraden van de andere participerende gemeenten. Dat betekent dat ook hier de Drechtraad en de regiofractie een belangrijke functie vervullen, naast de Adviescommissie WZI.

De raad had de verwachting dat regionale samenwerking van de sociale diensten zou leiden tot meer eenduidigheid van beleid/regelingen in de Drechtstedengemeenten en daarmee

¹ Interview met raadsleden Dordrecht, 31 maart 2009.

² Interview met fractievoorzitter Beter voor Dordt, 22 april 2009.

meer duidelijkheid voor burgers, tot een efficiëntere werkwijze, schaalvoordelen en tot een toename van de deskundigheid van medewerkers van de Sociale Dienst. Dat waren voor de raad de belangrijkste redenen om met het voorstel in te stemmen.¹

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de samenwerking van de sociale diensten in lijn was met de ingezette regionaliseringsbeweging na het rapport Dijkstal en Manden Maken. Vanuit die beweging ontstond de wens om ook de ambtelijke organisaties in de regio meer met elkaar te verbinden en niet alleen op het gebied van beleid, maar ook op het gebied van uitvoering de krachten te bundelen.²

De beoogde financiële resultaten van deelname aan de SDD zijn uiteen gezet in het Eindvoorstel van de stuurgroep ISD-vorming aan de colleges van de betrokken gemeenten. Daarin was voor 2007 en 2008 een positief resultaat van €796.929 voorzien. Daarnaast diende de gemeente eenmalig €418.750 aan proceskosten te betalen en een bijdrage van €3.164.000 voor de programma- en exploitatiereserve.³

Realisatie

Over de resultaten van de SDD wordt structureel alleen op regionaal niveau gerapporteerd. Wel is eenmalig "ter afronding van de financiële exercitie van de oprichting" een notitie opgesteld voor het DSB, die (informeel) bij alle deelnemende gemeenten terecht is gekomen, waarin de resultaten over 2007 zijn afgezet tegen de beoogde besparingen.⁴ De cijfers zijn gepresenteerd in hoofdstuk 3. De in dit hoofdstuk genoemde besparingen wijken iets af van de hierboven gepresenteerde cijfers. Dit heeft te maken met wijzigingen in activiteiten die in de tijd tussen de besluitvorming in 2005 en de inwerkingtreding in 2007 zijn opgetreden. Kort gezegd kan wel worden geconcludeerd dat de gerealiseerde besparingen overeenkomen met de oorspronkelijke verwachtingen. Deze rapportage is (tot op heden) niet aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld.

Sturen door de gemeenteraad met betrekking tot SDD-aangelegenheden gebeurt via (de regiofractie in) de Drechttraad, geadviseerd door de Adviescommissie WZI, waarin twee Dordtse raadsleden zitten. Daarnaast gebruikt de gemeenteraad van Dordrecht de behandeling van de eigen programmabegroting en van begrotingsstukken van de GRD om aandacht voor bepaalde kwesties op het terrein van de SDD te vragen. Bij deze wijze van sturing worden twee knelpunten ervaren:

- In de Adviescommissie WZI bestaat een spanning tussen het 'neutraal' vertegenwoordigen van de gemeenteraad door twee raadsleden, en de politieke aard van veel onderwerpen die daar ter sprake komen; deze spanning wordt versterkt doordat er tijdens de voorbereiding in de Dordtse Kamers niet altijd voldoende tijd is om de verschillende standpunten goed te bediscussiëren;
- De politieke discussie die nu niet meer over sociaal beleid in de gemeenteraad wordt gevoerd, wordt evenmin voldoende in de Drechttraad gevoerd en is daarmee grotendeels uit het publiek gevoerde debat verdwenen.⁵

¹ Interview met raadsleden Dordrecht, 31 maart 2009.

² Interview met betrokken ambtenaren MO, gemeente Dordrecht, 23 maart 2009.

³ Eindvoorstel van de voorzitter stuurgroep en procesmanager ISD-vorming d.d. 22/09/2005.

⁴ *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden, rapportage gemeente Dordrecht.*

⁵ Gevoerde gesprekken met raadsleden Dordrecht, 31 maart en 22 april 2009.

Raadsleden hebben alleen via de Drechtraad zicht op de resultaten die de SDD boekt. De informatievoorziening richting Drechtraad wordt voldoende geacht. Zie voor de precieze aard van deze informatie hoofdstuk 3. Zij zijn tevreden over de resultaten, voor zover zij daar zicht op hebben: klachten van klanten van de sociale dienst kennen zij in ieder geval niet. Ook betrokken ambtenaren zijn tevreden over de resultaten die de SDD tot nu toe geboekt heeft. Wel geven zij aan dat er soms een overlap is van de werkzaamheden die de SDD doet en de werkzaamheden die de gemeente doet, en het niet helemaal duidelijk is welke taken wiens verantwoordelijkheid zijn. Een voorbeeld is het helpen van mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats. Dergelijke onduidelijkheden kunnen worden opgelost door afspraken over regievoering.¹

Daarnaast bestaat spanning tussen het lokale en het regionale vanwege de specifieke problematiek in Dordrecht. Dordrecht is een GSB-gemeente met op het terrein waarop de SDD actief is grote stedenproblematiek. In de andere gemeenten in de GRD is deze problematiek minder hevig. Dat leidt ertoe dat Dordrecht soms behoefte heeft aan beleid dat wel tot hetzelfde beleidsthema behoort als waar de SDD zich op begeeft, maar niet in het takenpakket van de SDD is ondergebracht.² Samenwerking met de SDD op dit vlak is daarom belangrijk. Het is overigens opvallend dat raadsleden deze spanning tussen het lokale belang, dat juist Dordrecht op het terrein van de SDD heeft, en de regionale aanpak niet noemen.

7.3 Deelname aan het SCD

Tijdelijk besluiten

Bij de totstandkoming van het SCD is de gemeenteraad minder betrokken geweest dan bij de totstandkoming van de GRD of de SDD. Wel is het voorstel deel te nemen besproken in de raad. De aandacht van de raad ging daarbij vooral uit naar het zorgvuldig omgaan met het personeel dat bij de SCD-diensten betrokken was. De raad acht de diensten die het SCD verleent bovendien van groot belang voor de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente, en heeft zich ook daarom over de totstandkoming van het SCD gebogen.³

Op 6 maart 2007 stemt de raad in met participatie in het SCD. De fractie Beter voor Dordt stemt tegen het voorstel, omdat de fractie onvoldoende overtuigd is "van het nut en de noodzaak van het voorgestelde Service Centrum Drechtsteden" en de nodige zorgen heeft over de uitvoering.⁴

Afspraken: sturing en resultaten

De gemeenteraad van Dordrecht heeft geen aanvullende afspraken met het college gemaakt over sturing ten aanzien van het SCD. Duidelijke kaders ten aanzien van de dienstverleningsovereenkomst zijn tijdens de raadsbehandeling niet aan het college meegegeven. De gemeenteraad speelt geen rol in de sturing van de ontwikkelingen op het gebied van het

¹ Interview met betrokken ambtenaren MO, gemeente Dordrecht, 23 maart 2009.

² Interview met betrokken ambtenaren MO, gemeente Dordrecht, 23 maart 2009.

³ Interview met raadsleden Dordrecht, 31 maart 2009.

⁴ Notulen raadsvergadering 06/03/2007.

SCD. De overgang van het personeel, de problemen rondom ICT en efficiency zijn in de Drechtraad aan de orde geweest.¹

Voor Dordrecht gelden dezelfde doelstellingen als opgenomen in het bestuursplan, het Concernjaarplan 2009 en de producten- en dienstencatalogus. Specifiek voor Dordrecht is in het bestuursplan een potentieel besparingsvoordeel van €1.220.000 berekend. De transitiekosten zijn op €3.900.000 geraamd en de terugverdientijd bedraagt 2,9 jaar.

Dordrecht neemt naast het basispakket de volgende pluspakketten af:

- Sector Control (hangt samen met additionele dienstverlening Financieel Advies, in mantelovereenkomst opgenomen als additioneel, niet als pluspakket)
- Bestuurscommunicatie
- GEO
- de kassiersfunctie ten behoeve van de sector Publieksdiensten
- Trainingscentrum Drechtsteden (voorheen Dordtse School)

De meeste hiervan worden op dit moment nog enkel door Dordrecht afgenomen (alleen Bestuurscommunicatie niet).

Realisatie

Voor Dordrecht geldt hetzelfde als voor de andere gemeenten: op sommige punten verloopt de realisatie van de doelstellingen voorspoedig, op andere minder of valt die tegen. Er heeft in Dordrecht geen bestellingen plaatsgevonden van het ingeschatte structurele besparingsvoordeel. De cijfers van de definitieve impactanalyse zijn nog steeds het uitgangspunt voor de te verwachte structurele besparingen. Wel zijn de transitiekosten hoger door een tijdelijk hogere bijdrage voor 2008-2010. De terugverdientijd is hiermee verlengd.

Voor alle diensten geldt dat respondenten van mening zijn nog geen echt oordeel te kunnen vellen, gezien de korte tijd dat het SCD operationeel is.

7.4 Deelname aan het Ingenieursbureau Drechtsteden

Tijdelijk besluiten

Het college heeft zelfstandig besloten tot samenvoeging van het ingenieursbureau van Dordrecht met dat van Zwijndrecht. Het heeft de gemeenteraad wel geïnformeerd over de intentie om dit te doen. De intentieverklaring voor de samenvoeging van de twee bureaus is getekend op 29 april 2005. Op 25 april 2006 besloot het college tot de daadwerkelijke oprichting van het IBD.

Afspraken: sturing en resultaten

De afspraken met het IBD over sturing en resultaten zijn niet specifiek voor de gemeente Dordrecht. Zie daarvoor hoofdstuk 5 over het IBD.

De gemeenteraad heeft op het terrein van het IBD eigenlijk geen rol. Het betreft werkzaamheden die puur uitvoerend zijn. De raad heeft alleen een rol waar het gaat om het

¹ Interview met raadsleden Dordrecht, 31 maart 2009.

vrijmaken van budgetten voor projecten. De wethouder beslist dan vervolgens of deze projecten bij het IBD worden aanbesteed of in de markt.¹

Realisatie

De belangrijkste meerwaarde van het IBD voor Dordrecht is de beoogde kwaliteitsslag naar een 'raadgevend IBD'. Respondenten zijn echter van mening dat juist deze kwaliteitsslag nog niet gemaakt is. De uitvoering van projecten verloopt even goed als voor het samengaan met Zwijndrecht. De meerwaarde van een deskundige sparringspartner is nog niet gerealiseerd.²

7.5 Conclusie

Besluitvorming

De gemeenteraad van Dordrecht is vrij intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van de GRD. Bij de besluitvorming rondom de SDD was de raad eerder betrokken dan gemeenteraden in de andere onderzochte gemeenten, omdat Dordrecht tot de initiatiefnemers van de SDD behoorde. Bij de totstandkoming van het SCD was de raad alleen aan het eind van het traject betrokken, bij het Ingenieursbureau in het geheel niet.

Een belangrijke factor in de besluitvorming rond de GRD, de SDD en het SCD was in alle gevallen 'de regiogedachte', het idee samen sterker te staan dan alleen. Daarnaast speelden verwachtingen ten aanzien van een verhoging van de efficiency, kwaliteitsverbetering en (in het geval van de SDD) een meer eenduidig beleid een rol.

De gemeenteraad heeft geen specifieke randvoorwaarden aan deelname gesteld. Afspraken over resultaten of over het betrekken van de raad bij ontwikkelingen zijn niet gemaakt.

Sturing

In de besluitvorming door de raad over de GRD en de daaronder vallende diensten is sturing amper aan de orde geweest. Met de komst van de GRD is de raad op verschillende beleidsterreinen op grote afstand komen te staan. Raadsleden kunnen zich echter goed vinden in de gekozen structuur voor de gemeenschappelijke regeling. Er zijn geen geluiden dat het gevoel bestaat bij raadsleden dat ze geen grip op de regeling hebben. Sterker nog: naar hun idee hadden ze voorheen minder grip op de regionale samenwerking. De raad heeft met de regeling ingestemd om de democratische controle te versterken, hetgeen in de vorm van de Drechtraad is gebeurd.

In tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten hebben raadsleden in Dordrecht geen enkele moeite met de samenwerking in regiofracties op het niveau van de Drechtraad. Dit botst volgens hen niet met het lokale, Dordtse, belang. Sturing vindt dan ook primair via de regiofractie en de Drechtraad plaats. De Regiokamer bereidt de Drechtraad op lokaal niveau voor. Het zijn vooral de Drechtraadsleden die zich met regiozaken bezig houden. De begrotingen van de GRD worden door de raad niet benut voor bijsturing. Informele wegen voor beïnvloeding van de ontwikkelingen op regionaal niveau worden amper bewandeld.

¹ Interview met raadsleden Dordrecht, 31 maart 2009.

² Interview met betrokken ambtenaren, gemeente Dordrecht, 23 maart 2009.

Resultaten

Naast financiële beloften zijn weinig gemeente-eigen afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten van de GRD-diensten. De afspraken die er zijn, gelden veelal voor de hele regio. Alleen voor het SCD zijn de te leveren resultaten nauwkeuriger vastgelegd per gemeente, in de dienstverleningsovereenkomst.

Het bereiken van resultaten kan gezien het bovenstaande voornamelijk in financiële termen worden uitgedrukt. Bij de SDD is het financiële resultaat voor de gemeente goed te noemen. De besparing in de apparaatskosten is in 2007 veel hoger dan de laatste prognose bij de start van de SDD. Opvallend is echter wel dat gemeenteraad (nog) geen inzicht heeft in de mate waarin de voorgespiegelde financiële voordelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Voor het SCD gaat dit waarschijnlijk wel via de begroting gebeuren. Wel zijn Drecht-raadsleden geïnformeerd over de financiële resultaten voor de GRD als totaal. Op basis hiervan is een indicatie aanwezig voor het waarschijnlijk wel of niet bereiken van de beloften op gemeentelijk niveau. Feitelijk vindt hierover echter nog geen terugkoppeling plaats aan de gemeenteraad. Het Ingenieursbureau draait financieel goed, maar ook dit speelt zich grotendeels af buiten het zicht van raadsleden.

In kwalitatieve termen zijn betrokkenen het erover eens dat de SDD goed draait. Wel is daarbij aangegeven dat er op dit beleidsterrein spanning bestaat tussen het lokale belang en de regionale samenwerkingsvorm. Over het SCD zijn betrokkenen van mening dat de genoemde knelpunten aanloopproblemen zijn en succes in de toekomst niet in de weg zullen staan. Over de resultaten van het IBD zijn respondenten minder enthousiast. Op zich voert het opdrachten naar behoren uit. De gemeente zou echter in het IBD graag een adviseur en een sparringspartner hebben, en dat niveau heeft de dienstverlening van het IBD nog niet bereikt.

8 Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht

8.1 Deelname aan de GRD

Tabel 8.1 Tijdslijn GRD gemeente Hendrik-Ido-Ambacht

Datum	Gebeurtenis
14/06/2005	College spreekt voor eerste maal over concept GRD
28/06/2005	Het college stemt in met bestuursopdracht voor Shared Service Center Drechtsteden (SSCD)
20/09/2005	Commissie Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden bespreekt concept GRD
27/09/2005	College stemt in met deelname aan SDD
25/10/2005	Commissie Welzijn, Onderwijs en Sociale Zaken bespreekt voorstel tot deelname aan SDD
20/12/2005	Commissie Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden bespreekt definitieve GRD
21/12/2005	Commissie Welzijn, Onderwijs en Sociale Zaken bespreekt voorstel tot deelname aan SDD
03/01/2006	Raad stemt in met oprichten SDD
03/01/2006	Raad stemt in met GRD
06/11/2006	Raad stelt eerste wijziging GRD vast
05/03/2007	Raad stemt in met oprichting van en participatie in SCD
03/12/2007	Raad stelt tweede wijziging GRD vast
01/12/2008	Raad stelt derde wijziging GRD vast

8.1.1 Totstandkoming van de regeling

Op 3 januari 2006 besloot de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht tot deelname aan de GRD. Eerder waren de concept regeling en de regeling zelf besproken in de Commissie Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden (ABA). Een belangrijk discussiepunt in zowel de commissie als de raad was samenstelling van de Drechtraad met het oog op de mogelijkheid van regionale fractievorming. De raad van Hendrik-Ido-Ambacht was van mening dat Drechttraadsleden namens hun gemeente zitting moesten nemen in de Drechtraad, en dat regionale fractievorming daarom ongewenst was. Het behoud van de gemeentelijke identiteit was voor Hendrik-Ido-Ambacht een voorwaarde om met de GRD akkoord te gaan. Aan de andere kant zag de gemeente ook duidelijke voordelen van de regionale samenwerking: het gezamenlijk krachtiger kunnen opereren. De beperkte omvang van de gemeente maakt de taakuitvoering kwetsbaar en de regionale samenwerking is een manier om de kwaliteit en continuïteit te borgen. Efficiency speelde eveneens een rol. Specifieke doelen en resultaten voor de regeling zijn niet gesteld.¹

De eerste drie wijzigingen van de GRD zijn besproken in de commissie ABA-Financiën en de eerste twee wijzigingen ook in de raad. De raad discussieerde daarbij telkens over de mate

¹ Verslagen commissie ABA 20/09/2005 en 20/12/2005, verslag gemeenteraad 03/01/2006, groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009, interview met betrokken ambtenaren 16/03/2009.

waarin overdracht van bevoegdheden aan Drechtsteden raakte aan de autonomie van de gemeente. Onzekerheid over het behoud van de regie en over de financiële consequenties van de regeling was voor de fractie Gemeente Belangen reden om tegen de tweede wijziging te stemmen.¹

8.1.2 Sturing door de gemeenteraad

Sturing is als zodanig niet in de raadsbehandeling van het voorstel deel te nemen aan de GRD aan de orde geweest. Wel blijkt uit het bovenstaande dat de gemeenteraad het belangrijk vindt dat het lokale belang in de regionale samenwerking niet ondergesneeuwd raakt. De Drechttraadsleden van Hendrik-Ido-Ambacht nemen weliswaar deel aan een regiofractie, ze behouden zich het recht voor een afwijkend standpunt in te nemen wanneer het standpunt van de regiofractie anders is dan het standpunt van de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht. Raadsleden uit Hendrik-Ido-Ambacht geven echter aan dat er een tendens is naar meer regionale fractievorming en dat sommige thema's, met name rond sociaal beleid, zich ook goed lenen voor het stemmen langs regionale fractielijnen.²

Vorbereiding van vergaderingen van de Drechttraad vindt plaats in de commissie ABA-Financiën, in ieder geval wanneer de commissievergadering plaats heeft voorafgaand aan de Drechttraad. Is dat niet het geval, dan vindt de lokale voorbereiding plaats in een bijeenkomst van de Drechttraadsleden van Hendrik-Ido-Ambacht. Staan er belangrijke thema's op de agenda van de Drechttraad, dan organiseert de griffie daar informatiebijeenkomsten over. Tot slot kunnen raadsleden uit Hendrik-Ido-Ambacht deelnemen aan de voorbereiding van de Drechttraad op regionaal niveau in de Drechttraadcarrousel. Raadsleden die geen zitting hebben in de Drechttraad kunnen deelnemen aan al deze bijeenkomsten, maar in de praktijk worden de Drechttraadaangelegenheden veelal aan de Drechttraadsleden overgelaten. Overigens geven raadsleden aan dat de besprekingen in de carrousel soms door Drechtsteden gebruikt worden als formele input voor beslissingen, hetgeen niet de bedoeling is.³

Raadsleden zijn tevreden over de informatievoorziening over en vanuit Drechtsteden. Het college heeft de raad intensief betrokken bij de totstandkoming van de GRD en de overdracht van taken en bevoegdheden aan de regeling. Ook vanuit de diensten van Drechtsteden bestaat alle bereidheid om gevraagde informatie te verschaffen. Wel geven raadsleden aan dat informatie vaak pas in een laat stadium verschaft wordt. Ook zijn raadsleden van mening dat de voorbereidende last van de Drechttraad door het grote aantal stukken over vaak complexe onderwerpen eigenlijk te hoog is.⁴

Er is geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht gebruik maakt van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen op de begrotingen van de GRD.

¹ Verslagen van commissie ABA 24/10/2006, 20/11/2007 en 18/11/2008 en van raad 06/11/2006 en 13/12/2007.

² Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

³ Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

8.2 Deelname aan de SDD

Tijdelijk besluiten

De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht heeft besloten tot deelname aan de SDD in dezelfde vergadering als waarin het voorstel tot deelname aan de GRD is vastgesteld. Hendrik-Ido-Ambacht behoort tot de gemeenten die later zijn ingestapt in de totstandkoming van de SDD, nadat Dordrecht, Zwijndrecht en Papendrecht het businessplan al hadden vastgesteld. Aanvankelijk was het college van Hendrik-Ido-Ambacht terughoudend over deelname, omdat de gemeente over een goed functionerende sociale dienst beschikte.¹ Uiteindelijk besloot het college echter dat deelname toch gewenst was. De redenen daarvoor waren dat de gemeenten Alblasserdam en Sliedrecht wel voornemens waren zich aan te sluiten, de gemeente minder formatieve inbreng zou hebben bij latere aansluiting en het carrièreperspectief voor personeel dan lager zou zijn. Daarnaast achtte de gemeente de versterking van de gemeentelijke publieke rol op de arbeidsmarkt van groot belang voor een succesvolle arbeidsmarkttoeleiding.²

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel voor toetreding tot de SDD in de commissie Welzijn, Onderwijs en Sociale zaken (WOS) werd aandacht besteed aan de lokale toegankelijkheid van het zorgloket, de cliëntenraad, het overgaan van medewerkers van de gemeente naar de SDD en de democratische controle. De wethouder gaf daarbij aan dat eigen, lokaal beleid mogelijk zou blijven. In de raad zijn vergelijkbare onderwerpen besproken en is vervolgens zonder hoofdelijke stemming conform het voorstel besloten.³

Afspraken: sturing en resultaten

Bij de besluitvorming over de SDD gold, net zoals bij de besluitvorming over de GRD, dat het lokale belang voorop stond: de kwaliteit van de voorzieningen voor de eigen burgers moest geborgd worden. De meerwaarde werd vooral gezien in de regionale eenduidigheid van beleid.⁴

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel zijn de delegatie van taken en de gevolgen daarvan voor de sturende rol van de raad aan de orde geweest. Hierboven is reeds aangegeven dat de wethouder daarbij heeft gezegd dat eigen, lokaal beleid mogelijk zou blijven. Dit is ook zo opgenomen in het raadsvoorstel. Tegelijkertijd is duidelijk gemaakt dat de adviescommissie en de Drechtraad voor de raad de primaire organen voor sturing werden.⁵

Gemeentelijke beleidsinitiatieven op het terrein van de SDD kunnen eventueel via de bestuurscommissie, het Drechtstedenbestuur en de Drechtraad bestuurlijk worden ingebracht, dat wil zeggen via de wethouder van Hendrik-Ido-Ambacht. Hieraan is tot nu toe geen behoefte geweest. Hendrik-Ido-Ambacht ervaart geen conflicten tussen het lokale belang en regionaal beleid.⁶

De beoogde financiële resultaten van deelname aan de SDD zijn uiteen gezet in het raadsvoorstel voor deelname. Daarin was op termijn een structurele besparing van € 806.000

¹ Verslag commissie WOS, 24/08/2005.

² Verslag commissie WOS, 25/10/2005, raadsvoorstel 0509634 voor toetreding tot de ISD.

³ Verslagen commissie WOS, 21/12/2005 en raad 03/01/2006.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

⁵ Verslag raad 03/01/2006, raadsvoorstel 0509634 voor toetreding tot de ISD.

⁶ Interview met betrokken ambtenaren 16/03/2009.

voorzien op de taakuitvoering op het gebied van werk, inkomen en zorg. De kosten voor het overhevelen van taken naar de SDD zouden in 2006 € 364.000 en in 2007 € 520.000 bedragen. Dat betekent dat de gemeente vanaf het begin financieel voordeel zou ondervinden van deelname.

Realisatie

Over de resultaten van de SDD wordt structureel alleen op regionaal niveau gerapporteerd. Wel is eenmalig "ter afronding van de financiële exercitie van de oprichting" een notitie opgesteld voor het DSB, dat (informeel) bij alle deelnemende gemeenten terecht is gekomen, waarin de resultaten over 2007 zijn afgezet tegen de beoogde besparingen.¹ De cijfers zijn gepresenteerd in hoofdstuk 3. De in dit hoofdstuk genoemde besparingen wijken iets af van de hierboven gepresenteerde cijfers. Dit heeft te maken met wijzigingen in activiteiten die in de tijd tussen de besluitvorming in 2005 en de inwerkingtreding in 2007 zijn opgetreden. Kort gezegd kan wel worden geconcludeerd dat de gerealiseerde besparingen overeenkomen met de oorspronkelijke verwachtingen. Deze rapportage is (tot op heden) niet aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld.

Raadsleden vinden het nog te vroeg om een oordeel over de SDD te vellen. Wel zijn ze positief over de wijze van verantwoording en informatievoorziening.²

Voor de huidige betrokkenheid van de gemeenteraad is met name de adviescommissie WZI belangrijk, waarin twee raadsleden de gemeente vertegenwoordigen. De twee vertegenwoordigers stellen een preadvies op over thema's die in de adviescommissie behandeld worden. Na bespreking daarvan in de commissie WOS of, wanneer die niet op tijd bijeen komt, per e-mail, wordt een gemeentelijk standpunt opgesteld dat in de adviescommissie wordt ingebracht. Uiteindelijk vindt hierover weer terugkoppeling plaats in de commissie WOS. Deze procedure werkt naar tevredenheid. Een andere mogelijkheid voor sturing, het inschakelen van de wethouder voor het PFO, wordt minder vaak benut.³

Betrokken ambtenaren zijn positief over de resultaten die de SDD boekt. De dienst werkt proactief en boekt positieve resultaten. Relevante zaken, bijvoorbeeld landelijke ontwikkelingen of wetwijzigingen, worden direct opgepakt. De verantwoording over de SDD is puur financieel. Aangegeven is dat het prettig zou zijn ook managementrapportages te krijgen.⁴

8.3 Deelname aan het SCD

Tijdelijk besluiten

Het college heeft de raad intensief betrokken bij de totstandkoming van het SCD. Zo heeft de wethouder bijvoorbeeld in augustus 2006 met de commissie ABA-Financiën gesproken over de inhoud van de pluspakketten, de inhoud van de beleidsbepaling door de Drechtraad en ervaringen elders in Nederland.⁵ Het traject in Hendrik-Ido-Ambacht is verder vergelijkbaar geweest aan dat in andere gemeenten.

¹ *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden, rapportage gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.*

² Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

³ Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

⁴ Interview met betrokken ambtenaren, 16/03/2009.

⁵ Verslag commissie ABA-Financiën, 22/08/2006.

In dat traject heeft het college aandacht gevraagd voor:

- De opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie
- De kwaliteit van de dienstverlening
- De noodzaak om de financiële consequenties helder in kaart te brengen
- De zorgvuldigheid van het proces.¹

Een belangrijk punt voor Hendrik-Ido-Ambacht was de compensatie voor leegstand na het overgaan van personeel na het SCD. Het nadeel was op dit punt voor Hendrik-Ido-Ambacht namelijk onevenredig groot in vergelijking met de andere gemeenten.²

Tijdens de behandeling van het voorstel tot deelname aan het SCD in de commissie ABA-Financiën is gesproken over de kosten, risico's voor de gemeente, de aansturing en de overgang van het personeel. Daarbij is door de wethouder aangegeven dat er sprake zou kunnen zijn van opstartproblemen. Tijdens de raadsbehandeling is aanvullend gesproken over de kwaliteit van de dienstverlening en de gevolgen voor de autonomie van de gemeente. Uiteindelijk is zonder hoofdelijke stemming conform het voorstel besloten.³

Afspraken: sturing en resultaten

De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht heeft geen aanvullende afspraken met het college gemaakt over sturing ten aanzien van het SCD. De raad is nu alleen betrokken via de Drechtraad.⁴

Voor Hendrik-Ido-Ambacht gelden dezelfde doelstellingen als opgenomen in het bestuursplan, het Concernjaarplan 2009 en de producten- en dienstencatalogus. De opdrachtgeversrol heeft invulling gekregen in de dienstverleningsovereenkomst met het SCD. Het netto financieel voordeel van het SCD voor Hendrik-Ido-Ambacht is beraamd op €1.200.000 per jaar. De transitiekosten zouden €2.000.000 bedragen en terugverdiend zijn na 1,7 jaar.⁵

Realisatie

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4: op sommige punten verloopt de realisatie van de doelstellingen voorspoedig, op andere minder of valt die tegen. Cijfers over realisatie specifiek voor de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht zijn er niet. Zie hierover ook hoofdstuk 4.

Betrokken ambtenaren geven aan dat de problemen rondom ICT goed merkbaar zijn omdat alle ambtenaren met deze dienst te maken hebben. Zij noemen echter ook de successen die op het gebied van treasury, het juridisch kenniscentrum en inkoop al geboekt zijn. Voor inkoop geldt dat niet alles ook op lokaal niveau al efficiënter is, maar dat er wel een kennis-slag is gemaakt. Aan de andere kant is er een aantal knelpunten: voor de lokale inkleuring van het beleid is maar weinig oog, de dienstverlening van het SCD is weinig flexibel en de gemeente mist het hebben van een kritische gesprekspartner op de terreinen van de SCD-diensten omdat al het personeel is overgegaan. Tot slot bestaat er nog enige discussie over

¹ Collegebesluit t.a.v. de Contourenschets, 07/03/2006.

² Collegebesluit t.a.v. het bestuursplan SCD, 05/12/2006.

³ Verslagen commissie ABA-Financiën 27/02/2007 en raad 05/03/2007.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

⁵ Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden, 15/12/2006.

welke activiteiten wel, en welke niet onder de dienstverleningsovereenkomst met het SCD vallen.¹

Raadsleden vinden het nog te vroeg om een oordeel te vellen over de opbrengsten van het SCD, gezien de recente start. Met de problemen op het gebied van ICT zijn zij bekend, als ook met de hogere transitiekosten die daaruit voortvloeien.²

8.4 Conclusie

Besluitvorming

De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de GRD, SDD en SCD. Ten opzichte van de gemeenteraden van met name Alblasserdam en Sliedrecht valt op dat raadsleden van mening zijn dat het college hen goed op de hoogte heeft gehouden en hen voorzag van alle relevante informatie om besluiten goed te kunnen nemen.

Redenen om in te stemmen met de totstandkoming van de GRD, de SDD en het SCD waren de kwetsbaarheid van Hendrik-Ido-Ambacht als kleine gemeente, borging van kwaliteit en continuïteit en efficiency. Bij het besluit tot deelname aan de SDD speelde vooral dat de gemeente niet in een later stadium naast de boot wilde vissen, nu vijf andere gemeenten wel instapten.

Duidelijke doelen zijn voor geen van de drie organen gesteld. Evenmin zijn specifieke afspraken over resultaten of het betrekken van de raad gemaakt. Wel was van groot belang voor Hendrik-Ido-Ambacht dat het lokale belang in de regionale samenwerking goed tot zijn recht zou komen. Een specifieke randvoorwaarde met betrekking tot de SDD was de aanwezigheid van een lokaal loket.

Sturing

Bij de besluitvorming door de raad in Hendrik-Ido-Ambacht speelde sturing een grotere rol dan in Alblasserdam en Dordrecht. Dit werd waarschijnlijk met name ingegeven door de grote waarde die de raad hechtte aan het behoud van lokale inbreng en van het lokale karakter van de dienstverlening door de gemeente.

Consequentie van de structuur van de GRD is dat de raad op verschillende terreinen op grote afstand komt te staan. De organisaties onder de GRD verlenen vooral uitvoerende diensten. Afstemming van beleid en invloed hierop door de raad is daarom nauwelijks aan de orde. Alleen de SDD diensten zijn 'beleidsrijk'. De gemeenteraad stuurt op de ontwikkelingen in de Drechtsteden via de 'eigen' Drechtstraadsleden en leden van de adviescommissie WZI. Vergaderingen van de Drechtraad worden lokaal voorbereid en over belangrijke thema's organiseert de griffie informatiebijeenkomsten. In de praktijk worden Drechtstraadaan gelegenheden echter vooral aan de Drechtstraadsleden overgelaten. Een knelpunt daarbij is dat stukken met betrekking tot Drechtsteden vaak laat ontvangen worden. De raad lijkt geen gebruik te maken van de mogelijkheid zijn gevoelens ten aanzien van Drechtstedenbegrotingen kenbaar te maken.

¹ Interview met betrokken ambtenaren, 16/03/2009.

² Groepsgesprek met raadsleden 23/03/2009.

Raadsleden zijn tevreden over de sturingsmogelijkheden die zij in het kader van de GRD hebben. Het college houdt de gemeenteraad goed op de hoogte van actuele ontwikkelingen op het terrein van Drechtsteden. Door de waarde die de gemeente hecht aan het borgen van het lokale belang in de regionale samenwerking, is regionale fractievorming voor de Drechttraadsleden uit Hendrik-Ido-Ambacht niet vanzelfsprekend.

Resultaten

Naast financiële beloften zijn weinig afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten van de GRD-diensten. Voor de SDD is wel specifiek afgesproken dat een lokaal loket behouden moet blijven. Dit is inderdaad gebeurd. Voor het SCD geldt de dienstverleningsovereenkomst als basis voor de te leveren resultaten. Evenals voor andere gemeenten geldt dat er nog geen nadere invulling is gegeven aan de te bereiken resultaten in termen van verbetering van kwaliteit.

Het bereiken van resultaten kan gezien het bovenstaande voornamelijk in financiële termen worden uitgedrukt. Bij de SDD is het financiële resultaat voor de gemeente goed te noemen. De besparing in de apparaatskosten is in 2007 hoger dan de laatste prognose bij de start van de SDD. Opvallend is echter wel dat gemeenteraad (nog) geen inzicht heeft in de mate waarin de voorgespiegelde financiële voordelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Voor het SCD gaat dit waarschijnlijk wel via de begroting gebeuren. Wel zijn Drechttraadsleden geïnformeerd over de financiële resultaten voor de GRD als totaal. Op basis hiervan is een indicatie aanwezig voor het waarschijnlijk wel of niet bereiken van de beloften op gemeentelijk niveau. Feitelijk vindt hierover echter nog geen terugkoppeling plaats aan de gemeenteraad.

In kwalitatieve termen oordelen betrokkenen gematigd positief over de resultaten tot nu toe. Over de kwaliteit die de SDD levert zijn zij positief, hoewel raadsleden het nog te vroeg vinden voor een oordeel. Ook voor het SCD komt een oordeel nog te vroeg. Betrokkenen noemen zowel successen als knelpunten, maar verwachten dat de knelpunten zullen worden opgelost. Een belangrijke bevinding is dat Hendrik-Ido-Ambacht, dat veel waarde hecht aan de borging van het lokale belang, erin slaagt zo met de spanning tussen het lokale en het regionale belang om te gaan, dat conflicten tussen deze belangen in de praktijk eigenlijk niet voorkomen.

9 Gemeente Sliedrecht

9.1 Deelname aan de GRD

Tabel 9.1 Tijdslijn GRD gemeente Sliedrecht

Datum	Gebeurtenis
31/05/2005	College spreekt voor eerste maal over concept GRD
05/07/2005	College stemt in met bestuursopdracht voor Shared Service Center Drechtsteden (SSCD)
09/06/2005	Commissie Burger en Bestuur bespreekt concept GRD
25/08/2005	Commissie Burger en Bestuur bespreekt concept GRD
25/08/2005	Commissie Burger en Bestuur bespreekt bestuursopdracht SSCD
27/09/2005	College stemt in met voornemen tot intergemeentelijke samenwerking sociale diensten
22/11/2005	Commissie Welzijn en Zorg bespreekt voorstel tot deelname aan SDD
24/11/2005	Commissie Burger en Bestuur bespreekt voorstel tot deelname aan SDD
12/12/2005	Raad stemt in met GRD
12/12/2005	Raad stemt in met oprichten ISD
06/11/2006	Raad stelt eerste wijziging GRD vast
12/02/2007	Commissie Burger en Bestuur bespreekt deelname aan SCD
01/03/2007	Vervolg bespreking deelname aan SCD in Commissie Burger en Bestuur
19/03/2007	Raad stemt in met oprichting van en participatie in SCD
05/11/2007	Raad stelt tweede wijziging GRD vast
11/11/2008	Raad stelt derde wijziging GRD vast

9.1.1 Totstandkoming van de regeling

Eerder dan in andere gemeenten werd de concept regeling in de Commissie Burger en Bestuur besproken. Dit gebeurde op 9 juni 2005, voordat erover gesproken zou worden in een bestuurdersconferentie en in de Drechttraad op 14 en 15 juni, naar aanleiding waarvan het concept nog is aangepast. Daarna vond op 25 augustus nogmaals overleg in deze commissie plaats.¹

Bij de commissiebehandelingen kwamen de volgende punten aan bod:

- Gemeentelijke vertegenwoordiging versus regionale fractievorming: de fracties verschilden van mening over wat gewenst was.

¹ Adviesnota voor B&W bij Standpuntbepaling concept GRD versie d.d. 11/05/2005, notulen Commissie Burger en Bestuur 25/08/2005.

- De omvang voor de Drechtraad: fracties steunden het voorstel van het college, dat vroeg om een maximale omvang van 25 leden.
- Stemverhoudingen in de Drechtraad: fracties vonden het belangrijk dat de stem van kleine gemeenten gehoord werd. Het college stelde uiteindelijk een gewogen stemverhouding waarbij minimaal vier gemeenten nodig zijn voor een besluit.
- Het investeringsfonds: het college pleitte in zijn reactie om vastlegging van het beginsel van unanimititeit bij besluitvorming.¹

De reactie van de gemeente Sliedrecht, die aldus in overleg tussen college en raad tot stand kwam, vroeg daarnaast om evaluatie van de regeling in 2009, een vertegenwoordiging van elke gemeente in het Drechtstedenbestuur en een zorgvuldige discussie over de taken en bevoegdheden van de GRD. De reactie is in september 2005 aan het Drechtstedenbestuur gestuurd.²

Van belang voor de gemeente Sliedrecht was dat de GRD een vorm van verlengd lokaal bestuur zou zijn en blijven, dat wil zeggen met een zo direct mogelijke democratische verantwoording aan de raden van de deelnemende gemeenten. De definitieve GRD is niet door de Commissie Burger en Bestuur besproken omdat het voorstel hiervoor te laat ontvangen was. Bespreking vond plaats in de raad op 12 december 2005. De gemeenteraad stemde in met het voorstel tot deelname, maar besloot daarnaast een brief aan Drechtraad en Drechtstedenbestuur te schrijven waarin de raad nogmaals benadrukte geen externe leden in het Drechtstedenbestuur te wensen.³

Voor raadsleden voelt de GRD als een gedwongen huwelijk. Redenen om toe te treden lagen in de kwetsbaarheid van een kleine gemeente als Sliedrecht: de gemeente wilde in kunnen spelen op de nieuwe taken die door decentralisatie op gemeenten afkwamen en een fusie met andere gemeenten voorkomen. Het behoud van zelfstandigheid en de eigen identiteit waren uitgangspunt. Op het moment van het besluit tot deelname was er echter geen acute noodzaak voor de samenwerking. Dat benadrukken ook betrokken ambtenaren.⁴

De eerste wijziging van de GRD is zowel in de Commissie Burger en Bestuur als in de raad behandeld. Met het oog op de uitbreiding van de bevoegdheden van Drechtsteden was daarbij met name de vergaderfrequentie van de Drechtraad een belangrijk aandachtspunt. De tweede wijziging is alleen besproken in de commissie en door de raad als hamerstuk vastgesteld. De derde wijziging is noch in de opiniërende raadsbijeenkomst, noch in de raad besproken en als hamerstuk vastgesteld.⁵

¹ Besluitenlijst Commissie Burger en Bestuur, 09/06/2005.

² Bijlage bij brief van Drechtsteden aan gemeenteraden, colleges en burgemeesters over de GRD, 05/11/2005 en Brief College van B&W Alblasterdam aan Drechtstedenbestuur, kenmerk 05.6670.

³ Notulen raad 12/12/2005.

⁴ Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009 en interview met betrokken ambtenaren, 26/02/2009.

⁵ Notulen Commissie Burger en Bestuur 12/10/2006 en 18/10/2007, notulen opiniërende raadsbijeenkomst 03/11/2008 en notulen raad 06/11/2006, 05/11/2007 en 11/11/2008.

9.1.2 Sturing door de gemeenteraad

Tijdens de behandeling van de GRD in de commissie en raad is sturing door de raad niet expliciet aan de orde gekomen. Wel werd bij de raadsbehandeling benadrukt dat het op dat moment (nog) een beleidsarme regeling betrof, waarbij geen bevoegdheden werden overgedragen aan de GRD. Dat gebeurde met de eerste wijziging. Hierboven is echter aangegeven dat ook bij de behandeling daarvan het sturingsvraagstuk niet aan de orde is geweest.

De raadsleden in Sliedrecht missen duidelijke mogelijkheden voor sturing op de ontwikkelingen in de GRD. Drechtraadvergaderingen worden voorbesproken in de gemeenteraad en voorbereid in de fractievergaderingen van de Sliedrechtse fracties. In toenemende mate wordt ook de vergadercyclus in Sliedrecht afgestemd op de vergaderingen van de Drechtraad, zodat voorafgaand aan de Drechtraad opiniërende bijeenkomsten gehouden kunnen worden en na afloop een terugkoppeling. Desondanks hebben Drechtraadsleden een grote informatievoorsprong op de andere raadsleden. De uitbreiding van de taken van de GRD gebeurt in een tempo dat voor de gemeente eigenlijk te hoog ligt, "Sliedrecht loopt momenteel op zijn tenen". Het eindbeeld is daarbij onduidelijk. De ontwikkelingen gaan te snel voor de raad om ze goed te kunnen volgen en aan te sturen. Raadsleden vinden de informatievoorziening aan hen onvoldoende en traag, hetgeen een proactieve houding van de raad verder bemoeilijkt.¹

9.2 Deelname aan de SDD

Tijdelijk besluiten

Eind september 2005 stemde het college in met deelname aan de SDD. Sliedrecht behoort tot de gemeenten die later zijn ingestapt in de totstandkoming van de SDD, nadat Dordrecht, Zwijndrecht en Papendrecht het businessplan al hadden vastgesteld.

Voor Sliedrecht was het financieel niet aantrekkelijk om deel te nemen aan de SDD. Het eerste jaar zou de gemeente uitkomen op een aanzienlijk verlies, hetgeen door de andere betrokken gemeenten deels is gecompenseerd. Inhoudelijk bestond wel de noodzaak om deel te nemen. Die lag in de vergroting van de beleidsvrijheid en het toenemend aantal taken voor de gemeente op het gebied van sociaal beleid. Daarnaast werkten ook organisaties als CWI/UWV, de sociale werkvoorziening en de Kamer van Koophandel regionaal, hetgeen om een regionale samenwerkingspartner vroeg. Bovendien realiseerde de gemeente zich dat het beperkte aantal ambtenaren dat op dit terrein werkzaam was bij de gemeente de continuïteit in beleid en dienstverlening kwetsbaar maakte. Tot slot werden voordelen op het gebied van efficiency en financiën verwacht.²

Het raadsvoorstel voor instemming met de SDD is eind november in de commissies Welzijn en Zorg en Burger en Bestuur behandeld en op 12 december in de raad. Belangrijke punten daarbij waren:

- Het behoud van het plaatselijke loket

¹ Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009 en interview met betrokken ambtenaren, 26/02/2009.

² Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009 en interview met betrokken ambtenaren, 26/02/2009.

- Het behoud van minimaal het bestaande voorzieningenniveau in de gemeente
- De basis voor de veronderstelde financiële voordelen van samenwerking
- De gevolgen van het overplaatsen van diensten en personeel naar de GRD voor de gemeentelijke organisatie¹

Raadsleden zijn van mening dat de raad te laat betrokken is bij de oprichting van de SDD. Zij bedoelen dan vooral dat de raad weinig kans heeft gekregen de SDD mee vorm te geven. Voorafgaand aan de behandeling van het voorstel tot deelname is de raad via een intergemeentelijke raadscarrousel over de ontwikkeling van de SDD geïnformeerd. Daadwerkelijke inspraak was echter pas mogelijk op het moment dat het raadsvoorstel er lag. Dat voorstel diende vervolgens in dezelfde vorm in alle deelnemende gemeenten aangenomen te worden, hetgeen de speelruimte van de raad beperkte. Een mogelijke verklaring voor het gevoel weinig grip op de ontwikkelingen gehad te hebben ligt in dit geval in het later aansluiten van Sliedrecht bij ontwikkelingen op het gebied van een gezamenlijke sociale dienst die door andere gemeenten al in gang waren gezet.²

Afspraken: sturing en resultaten

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel in commissies en raad is sturing zijdeling aan de orde geweest. Het ging daarbij met name om de beleidsvrijheid die de gemeente zelf behield. De wethouder gaf daarbij aan dat het de gemeente vrij blijft zijn eigen minimabeleid te bepalen.³

De beoogde financiële resultaten van deelname aan de SDD zijn uiteen gezet in het raadsvoorstel voor deelname. Daarin was op termijn een structurele besparing van € 231.165 per jaar voorzien op de taakuitvoering op het gebied van werk, inkomen en zorg. De eerste twee jaar zou de besparing in verband met de transitiekosten aanzienlijk lager uitvallen: een tekort van € 100.000 in het eerste jaar, een positief resultaat van € 59.441 in het tweede jaar. Daarnaast diende de gemeente € 216.000 bij te dragen aan de programma- en exploitatiereserve van de SDD.

Realisatie

Over de resultaten van de SDD wordt structureel alleen op regionaal niveau gerapporteerd. Wel is eenmalig "ter afronding van de financiële exercitie van de oprichting" een notitie opgesteld voor alle deelnemende gemeenten waarin de resultaten over 2007 zijn afgezet tegen de beoogde besparingen.⁴ De cijfers zijn gepresenteerd in hoofdstuk 3. De in dit hoofdstuk genoemde besparingen wijken iets af van de hierboven gepresenteerde cijfers. Dit heeft te maken met wijzigingen in activiteiten die in de tijd tussen de besluitvorming in 2005 en de inwerkingtreding in 2007 zijn opgetreden. Kort gezegd kan wel worden geconcludeerd dat de gerealiseerde besparingen hoger zijn dan de oorspronkelijke verwachtingen. De besparing in de apparaatskosten bedraagt €311.000 in 2007 en is hoger dan zowel de prognose (€154.000) bij de besluitvorming in de raad als de bijgestelde prognose

¹ Notulen Commissie Welzijn en Zorg, 22/11/2005, Commissie Burger en Bestuur, 24/11/2005 en raad, 12/12/2005.

² Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009.

³ Notulen raad, 12/12/2005.

⁴ *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden, rapportage gemeente Sliedrecht.*

(-€142.000). De genoemde rapportage is voor zover bekend niet aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld.

Raadsleden en betrokken ambtenaren zijn positief over de resultaten die de SDD boekt. Naar het inzicht van de raadsleden zijn de verwachtingen op het gebied van efficiency en financiën waargemaakt.¹

Sturing op hetgeen in de GRD loopt net als in de andere gemeenten via de Bestuurscommissie WZI en de Drechtraad. Raadsleden geven aan dat een nadeel voor hen is dat raadsleden alleen de genomen besluiten te zien krijgen en niet de achterliggende stukken, zodat zij geen zicht hebben op bijvoorbeeld alternatieven voor de gemaakte keuzes.²

Betrokken ambtenaren wijzen op het spanningsveld tussen enerzijds de wens beleid lokaal invulling te geven, en anderzijds de wens om regionale samenwerking, die om regionale harmonisatie van beleid vraagt. Harmonisatie vereist het opgeven van (een deel van de) gemeentelijke autonomie, waardoor de gemeenteraad op bepaalde terreinen nog uitsluitend via de Drechtraad invloed heeft.³

9.3 Deelname aan het SCD

Tijdslijn besluiten

In het geval van het SCD heeft het college de raad opvallend vroeg in het traject betrokken bij de besluitvorming. Op 25 augustus 2005 bespreekt de Commissie Burger en Bestuur de bestuursopdracht voor een Shared Service Center (SSC). Het is niet bekend dat deze bestuursopdracht ook in de andere onderzochte gemeenten door het college met de raad is besproken. Bij de bespreking waren de vraag in hoeverre een SSC onvermijdelijk was en het behoud van de gemeentelijke autonomie belangrijke aandachtspunten.⁴

Overigens geven raadsleden zelf aan te laat betrokken te zijn bij de oprichting van het SCD. Mogelijk bedoelen zij daarmee dat zij pas laat een zekere mate van inspraak in de vormgeving van het SCD hebben gekregen. Een discussie over de vorm en inhoud van het SCD was mogelijk toen het bestuursplan er lag, eind 2006. Dat leidde tot de klacht bij de raad dat zij met een fait accompli geconfronteerd werden. Uit het bovenstaande blijkt dat hoewel het college de raad vanaf het begin op de hoogte heeft gehouden van de ontwikkelingen rondom het SCD, de raad dit als onvoldoende heeft ervaren: de raad wilde niet alleen informatie ontvangen, maar ook invloed uit kunnen oefenen op deze ontwikkelingen.⁵

Gedurende het traject van de totstandkoming van de SCD heeft het college bij het Portefeuillehoudersoverleg P&O Drechtsteden aangegeven belang te hechten aan de volgende punten:

¹ Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009.

² Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009.

³ Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009 en interview met betrokken ambtenaren, 26/02/2009.

⁴ Notulen Commissie Burger en Bestuur, 25/08/2005.

⁵ Groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009 en notulen Commissie Burger en Bestuur, 12/02/2007.

- Lokale uitvoering van het takenpakket van het SCD
- Een duidelijk einddoel van de SCD-vorming
- Het kritisch doorlichten van het gehanteerde cijfermateriaal
- Een adequate oplossing voor de leegstand die ontstaat in het gemeentehuis bij participatie in het SCD
- Behoud van betrokkenheid en draagvlak
- Een gedegen plan van aanpak voor de communicatie met alle betrokkenen.¹

Op 12 februari en 1 maart 2007 sprak de Commissie Burger en Bestuur over het raadsvoorstel tot deelname aan het SCD. Daaraan voorafgaand, op 23 januari, vond reeds een informeel werkoverleg van fractievoorzitters, de overige leden van de Commissie Burger en Bestuur en het college plaats over het SCD. De eerste commissiebehandeling betrof met name een technische bespreking van het voorstel. In de tweede commissiebehandeling is afgesproken de volgende punten elke zes weken in de commissie te bespreken: fasering, gedecentreerd werken, splitsing beleid en administratie, de dienstverleningsovereenkomsten en de positionering van de Commissie Bezwaar en Beroep. Ook is toegezegd de concept dienstverleningsovereenkomst in de commissie te bespreken.²

Op 19 maart 2007 stemde de raad in met het voorstel, waarbij twee leden van PRO Sliedrecht tegen stemden omdat ze niet overtuigd waren van de financiële haalbaarheid van de plannen. Redenen om in te stemmen met deelname aan het SCD waren het verwachte financieel voordeel en de reeds bestaande regionale organisatie van veel andere taken.³

Afspraken: sturing en resultaten

Over de sturingsmogelijkheden voor de raad is tijdens de commissiebehandeling van het voorstel tot deelname aan het SCD gesproken. Daarbij zegde de wethouder toe dat jaarlijks aan de raad teruggekoppeld zou worden over de kwaliteit van de dienstverlening, en dat de raad het gewenste kwaliteitsniveau mee kon geven voor de op te stellen dienstverleningsovereenkomsten.⁴ Er is echter geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de raad een uitspraak heeft gedaan over het gewenste kwaliteitsniveau of de dienstverleningsovereenkomst besproken heeft.

Voor Sliedrecht gelden dezelfde doelstellingen als opgenomen in het bestuursplan, het Concernjaarplan 2009 en de producten- en dienstencatalogus. Sliedrecht neemt alleen het basispakket af.

Ten tijde van de besluitvorming over deelname aan het SCD was de verwachting dat dit Sliedrecht een structureel besparingsvoordeel van € 734.000 op zou leveren. De transitiekosten waren begroot op € 1.300.000 met een terugverdiendtijd van 1,8 jaar.⁵

¹ Verslag follow up reacties besturen op Contourenschets SSC-D, bijlage bij brief van Portefeuillehoudersoverleg P&O Drechtsteden, 06/3682.

² Notulen Commissie Burger en Bestuur, 12/02/2007 en 01/03/2007.

³ Notulen raad 19/03/2007 en groepsgesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009.

⁴ Notulen Commissie Burger en Bestuur, 12/02/2007.

⁵ Bestuursplan SCD, 15/12/2006.

In 2008 is een nieuwe impactanalyse voor het SCD uitgevoerd. Daarin was de verwachting ten aanzien van de structurele besparingen voor de gemeente naar beneden bijgesteld. Er was nu geen sprake van een structureel besparingsvoordeel van € 734.000 per jaar, maar van € 238.000 per jaar vanaf 2011. De oorzaak van de verschillen lag met name in:

- Een hogere bijdrage van Sliedrecht aan het SCD (door een iets hogere benodigde formatie voor het SCD, wijzigingen in het basispakket en veranderingen in de verdeelsleutel voor de belastingdienst)
- Een lager besparingspotentieel in de gemeentebegroting van Sliedrecht (door reeds gerealiseerde kostenbesparingen, begrotingsposten die bij nader inzien niet overgaan op de GRD, scherpere definitives van de SCD-producten en een lagere besparing op materiële kosten)
- Hogere kosten voor de regieformatie (vanwege een grotere formatie)

De impactanalyse is ter kennisname aan de Commissie Burger en Bestuur gestuurd, maar is niet door de commissie of de raad behandeld.¹ Op de impactanalyse hebben in 2008 wijzigingen plaatsgevonden. In de zomernota van 2008 wordt een structurele besparingen van €272.000 genoemd.² Recentere cijfers vanuit Sliedrecht zijn niet voorhanden.

Realisatie

Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 4, is het nog erg vroeg om in het kader van de SCD over resultaten te spreken. De resultaten kunnen vooralsnog vooral in financiële termen worden uitgedrukt. Er is nog geen nadere invulling gegeven aan de te bereiken resultaten waarmee de kwaliteitsverbetering is te beoordelen. De meest recente cijfers van medio 2008 geven aan dat het financiële resultaat op een lager niveau ligt dan in de besluitvormingsfase was beoogd. Cijfers over de gevolgen van de financiële tegenvallers bij het SCD voor het structurele voordeel van Sliedrecht zijn nog niet voorhanden.

Raadsleden en betrokken ambtenaren zijn van mening dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over de resultaten van het SCD. Raadsleden zijn ermee bekend dat de transitiekosten hoger uitvallen dan verwacht.³

9.4 Conclusie

Besluitvorming

Eerder dan in andere gemeenten is de gemeenteraad van Sliedrecht door het college betrokken bij de besluitvorming over de GRD en over het SCD. Alleen met betrekking tot de SDD vond raadpleging relatief laat plaats, hetgeen te maken had met het late stadium waarin de gemeente instapte. Voor raadsleden was alleen informeren echter onvoldoende. Zij zijn van mening dat zij onvoldoende in staat gesteld zijn om een constructieve bijdrage aan de totstandkoming van de GRD, de SDD en het SCD te leveren.

Een belangrijke reden voor deelname aan de regionale ontwikkelingen was de kwetsbaarheid van de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening door de gemeente vanwege de kleine omvang: alleen via regionale samenwerking zou het mogelijk zijn een fusie te voor-

¹ Overzicht ingekomen stukken en verslag Opiniërende bijeenkomst Burger en Bestuur, 16 en 17 juni 2008.

² Raadsvergadering 30 juni 2008.

³ Groeps gesprek met raadsleden Sliedrecht, 04/03/2009.

komen en zelfstandigheid en de eigen identiteit te behouden. Bij de SDD en het SCD speelde daarnaast het verwachte financiële voordeel door verbetering van de efficiency een belangrijke rol bij het besluit tot deelname.

Een belangrijke randvoorwaarde die de gemeente Sliedrecht voor de GRD stelde was een zo direct mogelijke democratische verantwoording aan de raden van de deelnemende gemeenten. Voor de SDD waren het behoud van een lokaal loket en van het bestaande voorzieningenniveau in de gemeente de belangrijkste uitgangspunten. Andere specifieke afspraken over resultaten of het betrekken van de raad zijn niet gemaakt.

Sturing

Bij de besluitvorming over de SDD en het SCD is sturing aan de orde gekomen. Bij de SDD betrof het met name het behoud van de eigen beleidsvrijheid, hetgeen door de wethouder werd toegezegd. Bij de overheveling van kaderstellende taken in dit kader bij de eerste wijziging van de GRD heeft de raad echter ingestemd met het in hoge mate opgeven van deze beleidsvrijheid. Bij het SCD ging het om het houden van grip op de kwaliteit van de dienstverlening, waarbij afspraken gemaakt zijn over de monitoring van de kwaliteit door de raad. Ook deze afspraken kunnen echter niet nagekomen worden, omdat het SCD de kwaliteit van de geleverde diensten nog niet in kaart brengt.

Consequentie van de structuur van de GRD is dat de raad op verschillende terreinen op grote afstand komt te staan. Tegelijkertijd kan via de Drechtraad direct invloed worden uitgeoefend. De organisaties onder de GRD verlenen vooral uitvoerende diensten. Afstemming van beleid en invloed hierop door de raad is daarom nauwelijks aan de orde. Alleen de SDD diensten zijn 'beleidsrijk'. Doordat hier echter sprake is van de delegatie staat de raad op grote afstand. Sturing vanuit de gemeenteraad gebeurt formeel dus alleen via Drecht-raadsleden. Drechtraadvergaderingen worden voorbereid in de raadsvergadering van Sliedrecht. Dit is echter onvoldoende voor niet-Drechtraadsleden om de informatieachterstand die zij op het gebied van Drechtsteden hebben, in te lopen. De informatievoorziening over Drechtraadaangelegenheden is volgens raadsleden onvoldoende en traag. De betrokkenheid van niet-Drechtraadsleden is daarom vrij beperkt.

Resultaten

Naast financiële beloften zijn weinig afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten van de GRD-diensten. De financiële verwachtingen ten aanzien van het SCD zijn bovendien na besluitvorming naar beneden bijgesteld. Voor de SDD is wel specifiek afgesproken dat een lokaal loket behouden moet blijven. Dit is inderdaad gebeurd. Voor het SCD geldt de dienstverleningsovereenkomst als basis voor de te leveren resultaten. Evenals voor andere gemeenten geldt dat er nog geen nadere invulling is gegeven aan de te bereiken resultaten in termen van verbetering van kwaliteit.

Het bereiken van resultaten kan gezien het bovenstaande voornamelijk in financiële termen worden uitgedrukt. Het bereiken van resultaten kan gezien het bovenstaande voornamelijk in financiële termen worden uitgedrukt. Bij de SDD is het financiële resultaat voor de gemeente beduidend hoger dan vooraf was berekend. De besparing in de apparaatskosten (€311.000) is in 2007 hoger dan zowel de prognose (€154.000) bij de besluitvorming in de raad als de bijgestelde prognose (-€142.000) bij de start van de SDD. Opvallend is echter wel dat gemeenteraad (nog) geen inzicht heeft in de mate waarin de voorgespiegelde fi-

nanciële voordelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Voor het SCD gaat dit waarschijnlijk wel via de begroting gebeuren. Wel zijn Drechtraadsleden geïnformeerd over de financiële resultaten voor de GRD als totaal. Op basis hiervan is een indicatie aanwezig voor het waarschijnlijk wel of niet bereiken van de beloften op gemeentelijk niveau. Feitelijk vindt hierover echter nog geen terugkoppeling plaats aan de gemeenteraad.

In kwalitatieve termen zijn betrokkenen binnen Sliedrecht positief gestemd over de resultaten van de SDD. Over de SCD vinden zij het te vroeg om een oordeel te vellen. Over de regionalisering als geheel bestaat sterk het gevoel dat het nu tijd is voor consolidatie. Het tempo van de afgelopen jaren is hoog geweest. Het accent zou voorlopig moeten liggen op het aanpakken van de knelpunten in plaats van het verder regionaliseren van nieuwe diensten.

DEEL III

- **Conclusies en aanbevelingen**

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de conclusies en aanbevelingen op basis van uitwerking van Deel I en Deel II. Eerst komen de hoofdconclusies aan bod. Vervolgens worden de vier deelvragen één voor één behandeld. Hierin ligt de focus op het gezamenlijk beeld dat vanuit de gemeenten en onderzochte cases is ontstaan. Wel wordt stilgestaan bij kenmerkende verschillen. Een uitgebreide beschrijving per case en per gemeente is in de betreffende hoofdstukken opgenomen. Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan.

10.2 Hoofdconclusies

1. Het besturingsmodel functioneert goed ondanks de complexiteit

In de afgelopen jaren is binnen de Drechtsteden via een goed voorbereid en strak geregiseerd proces een nieuw en complex besturingsmodel ingevoerd. Dit model blijkt ondanks de complexiteit in korte tijd goed te zijn gaan functioneren. Uit het onderzoek zijn geen duidelijke gebreken of tekortkomingen in de opzet gebleken. Nadeel van het besturingsmodel is dat er bestuurlijke drukte zal blijven bestaan. Dit is gezien de uitgangspunten en kaders van het besturingsmodel niet of nauwelijks te voorkomen. Binnen de kaders van het huidige model kan wel op verschillende punten verdere verbetering plaatsvinden. Deze punten hebben ten eerste betrekking op het functioneren van de Drechttraad. Het gaat dan om de wenselijkheid van regionale fractievorming, de intensiteit van betrokkenheid van niet-Drechttraadsleden, de structurering van de informatievoorziening en de opzet en frequentie van Drechttraadvergaderingen. Ten tweede zijn er verbeteringsmogelijkheden te benoemen in de uitwerking, monitoring en verantwoording van de (niet-financiële) prestaties van de onderzochte GRD-diensten.

2. Directe sturingsmogelijkheden gemeenteraden beperkt, indirecte mogelijkheden weinig gebruikt

De mate waarin de gemeenteraden nog sturing kunnen geven aan beleid en uitvoering van de GRD-diensten is beperkt. Sturing vanuit de gemeenteraad gebeurt direct alleen via de raadsleden die namens de gemeente vertegenwoordigd zijn in de Drechttraad. Daarnaast kunnen minder directe sturingsinstrumenten worden gebruikt als de behandeling van de gemeentebegroting, de informatieplicht, het ter verantwoording roepen van het college of het geven van een opdracht aan het college. In de praktijk blijkt indirecte sturing weinig te gebeuren.

De informatie en verantwoording is ook regionaal van karakter. Er wordt over de GRD-diensten als geheel gerapporteerd en verantwoording afgelegd. Tegelijkertijd bestaat er lokaal wel behoefte aan inzicht of gemeentelijke doelstellingen worden bereikt. Dit type verantwoordingsinformatie past niet direct bij de regionalisering en de daarbij behorende verantwoordingsstructuur. Niettemin is er wel behoefte bij verschillende gemeenten ook op gemeentelijk niveau geïnformeerd te worden.

Ook betrokkenheid in de voorbereiding op de besluitvorming in de Drechtraad is voor gemeenteraadsleden van belang om invloed uit kunnen oefenen. In de praktijk blijkt het lastig een zorgvuldig voorbereidingstraject binnen de gemeente te doorlopen. Dit heeft onder andere te maken met de timing, structurering en hoeveelheid van de informatievoorziening. Het gevolg van de huidige structuur is dat de afstand tot de Drechtraad voor niet-Drechtraadsleden groot is.

Uiteindelijk levert de samenvoeging van de GRD-diensten een grotendeels geïntegreerde ambtelijke organisatie op regionaal niveau op. Voor raadsleden geldt dat zij echter op twee niveaus betrokken zijn: lokaal en regionaal. Drechtraadsleden dienen als centrale schakel continu de balans tussen de lokale en regionale belangen te zoeken. Dit is een ingewikkeld proces dat zowel lokaal (in het betrekken van de eigen raadsleden) als regionaal (met name vanwege politieke fractievorming) een spanningsveld oplevert.

3. Financieel loont de samenwerking, doelstellingen gedeeltelijk bereikt

De resultaten van de drie onderzochte GRD-diensten laten gezamenlijk een gemêleerd beeld zien. Dankzij een zorgvuldig gecoördineerde voorbereiding zijn in relatief korte tijd grote organisatorische wijzigingen doorgevoerd. De diensten boeken daarbij zowel financieel als inhoudelijk uiteenlopende resultaten. Dit hangt echter ook samen met een verschil in omvang, complexiteit van de te leveren diensten en de mate waarin organisatorische veranderingen plaatsvinden. Voor het IBD en de SDD geldt dat de nieuwe organisatie sterk op de bestaande structuur van de grootste gemeente is geënt. Het SCD kent een volledig nieuwe structuur. Mede hierdoor heeft het meer dan de andere organisaties te kampen met aanloopproblemen.

Belangrijk voor gemeenten is of de beoogde financiële resultaten en de verdere voorgespiegelde verbeteringen worden bereikt. Vanwege de verschillen tussen de onderzochte cases is het moeilijk algemene generaliseerbare conclusies te trekken over de resultaten van de GRD als geheel. De vraag dient per case te worden beantwoord. Voor de SDD is te concluderen dat de samenwerking loont. Voor het SCD zal in de komende jaren moeten blijken in hoeverre de structurele besparingen vanaf 2011 gerealiseerd gaan worden. Het IBD boekt financieel goede resultaten. Ook hier blijkt de samenwerking te lonen. Wel geldt voor het IBD dat de verbetering in het resultaat vooral komt door investering in de interne bedrijfsvoering. Efficiencyvoordelen door samenwerking zijn hier veel minder aan de orde.

4. Zicht op prestaties voor verbetering vatbaar

Inzicht in de geboekte prestaties vereist dat de doelstellingen zijn vertaald in concrete en meetbare prestaties, dat deze worden gemonitord en dat er verantwoording plaatsvindt. Van de onderzochte cases heeft alleen de SDD specifieke normen benoemd, monitort deze en rapporteert hierover. Enige punt van aandacht is dat maar in beperkte mate uit de gehanteerde normen is op te maken hoe de SDD presteert ten opzichte van andere sociale diensten. Het SCD heeft nog geen prestatiecriteria benoemd voor de diensten die worden geleverd. Gezien de grote verscheidenheid is dit ook niet eenvoudig. Niettemin is het wel nodig om een goed beeld te kunnen vormen van de output en de kwaliteit van de dienstverlening. Nu is er alleen zicht op financiële resultaten en de urenverantwoording op adviesdiensten. Het inzichtelijk maken van de verbeteringen in de kwaliteit van de diensten van het SCD is dan ook nog niet mogelijk. Voor het IBD geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het SCD. De financiële resultaten zijn goed te volgen, maar de strategische doelstellingen zijn verder niet vertaald in concrete prestaties. Dit betekent dat het voor zowel het

IBD als het SCD nog niet goed mogelijk is te beoordelen of (niet-financiële) doelstellingen worden bereikt en daarmee of zij doeltreffend zijn.

10.3 Deelvraag 1: het verloop van de besluitvorming

In iedere gemeente is gekeken naar het verloop van de besluitvorming bij de GRD, het SCD, de SDD en het IBD. Uit de reconstructie van de besluitvorming valt op te maken dat de invoering van zowel de GRD als het SCD en de SDD een op regionaal niveau strak geregisseerd proces is geweest waarin grote overeenkomsten tussen de gemeenten optreden. De timing, inhoud en aandachtspunten voor de gemeenteraden komen sterk overeen. Daarnaast valt op dat er ook nauwelijks verschillen optreden in het type doelstellingen en afspraken over sturing en verantwoording. Het IBD neemt in de besluitvormingsfase een duidelijke uitzonderingspositie in. Niet alleen omdat hier slechts één van de vier onderzochte gemeenten in deelnam (Dordrecht). Ook omdat de gemeenteraad alleen is geïnformeerd over de oprichting en er verder geen bespreking heeft plaatsgevonden.

Verschillen tussen gemeenten zijn beperkt

Bij de besluitvorming rond de GRD zijn alle gemeenten intensief betrokken geweest. Op dit punt zijn geen duidelijke verschillen te constateren. Er treden bij de onderzochte cases wel verschillen op. Voor de SDD bestaat een verschil in timing tussen Dordrecht en de andere drie gemeenten. De drie gemeenten zijn in een later stadium aangesloten bij de te vormen intergemeentelijke sociale dienst. In Sliedrecht en Alblisserdam was daadwerkelijke inspraak pas mogelijk op het moment dat het raadsvoorstel er lag. Dat voorstel diende vervolgens in dezelfde vorm in alle deelnemende gemeenten aangenomen te worden, hetgeen de speelruimte van de gemeenteraden beperkte. Voor het SCD geldt dat de meeste gemeenteraden minder intensief en in een vrij laat stadium betrokken zijn geweest. Met name in Alblisserdam en in mindere mate Dordrecht gebeurde dit pas in de eindfase van de besluitvorming.

Overwegingen voor deelname vrijwel identiek

De overwegingen voor deelname aan de GRD, de SDD en het SCD zijn in alle vier de gemeenten vrijwel identiek. Voor de GRD in het algemeen gold de gedachte dat de gemeenten gezamenlijk sterker staan dan alleen en zo beter de regionale opgaven kunnen oppakken. Voor de verschillende diensten lag (vooral in kleinere gemeenten) het accent op het verminderen van de kwetsbaarheid, een betere continuïteit en vergroting van de kwaliteit en efficiëntie.

Gestelde doelen weinig specifiek

Opvallend is dat in de besluitvorming weinig specifieke doelen zijn gesteld. Voor de SDD zijn in de drie kleinere gemeenten wel randvoorwaarden gesteld als de aanwezigheid van een lokaal loket en het behoud van beleidsruimte voor bovenwettelijke voorwaarden en voorzieningen. Beide punten zijn toegezegd. In een later stadium bleek deze lokale beleidsruimte echter niet aanwezig te zijn door de delegatie van taken aan de SDD. Dit is in latere commissievergaderingen of de raad zelf besproken bij de eerste wijziging van de GRD. Bij het SCD is in de meeste raden aandacht besteed aan een zorgvuldige overgang van personeel. Verder ligt het accent sterk op het te behalen financiële voordeel voor de gemeente. Zowel voor het SCD als de SDD zijn hier concrete afspraken over gemaakt. Voor het SCD geldt dat de te verwachten besparingen na de besluitvorming in de raden naar beneden is

bijgesteld, onder andere door wijzigingen in het basispakket en het niet overgaan van diensten naar het SCD. De raden zijn hierover geïnformeerd. Over het IBD zijn geen financiële besparingsdoelstellingen geformuleerd. Aangegeven is dat het self supporting dient te zijn.

Afspraken sturing en verantwoording nauwelijks gemaakt

Consequentie van de structuur van de GRD is dat de raad op verschillende terreinen op grote afstand komt te staan. Tegelijkertijd kan via de Drechtraad direct invloed worden uitgeoefend. Om deze reden is de sturing door de gemeenteraad beperkt aan de orde geweest in de besluitvorming in alle gemeenteraden. Alleen de SDD diensten zijn 'beleidsrijk'. Bij de SDD is daarom in de meeste gemeenten wel aandacht geweest voor het behoud van sturingsmogelijkheden. Zoals hierboven aangegeven is, bleek de raad echter uiteindelijk vanwege de delegatie ook hier op afstand te staan. In Sliedrecht is wel specifiek aangedrongen op een zo direct mogelijke democratische verantwoording aan de raden van de deelnemende gemeenten. Ook is in deze gemeente sturing bij het SCD aan de orde geweest. Om grip te kunnen houden op de kwaliteit van dienstverlening is toegezegd dat de kwaliteit wordt gemonitord en de raad erover wordt geïnformeerd.

10.4 Deelvraag 2: huidige sturingsmogelijkheden gemeenteraden

Besturingsstructuur GRD-diensten complex, deels verdere uitwerking wenselijk

De besturing van de GRD en de GRD-diensten is een ingewikkeld samenspel van rollen en bevoegdheden. Vanuit de eigenaarsrol heeft iedere dienst te maken met de Drechtraad, het Drechtstedenbestuur en de netwerkdirectie (NDD). Daarnaast spelen het portefeuillehoudersoverleg en het bureau Drechtsteden een rol. De SDD heeft aanvullend hierop nog een bestuurscommissie en een adviescommissie. Naast de eigenaar zijn de gemeenten ook opdrachtgever en in het geval van het IBD ook nog aandeelhouder.

Voor de SDD geldt dat de structuur weliswaar complex is, maar wel helder is vastgelegd in een besturingsarrangement. Voor het SCD en het IBD is een dergelijk document niet opgesteld. Bij de totstandkoming van het IBD is overigens afgesproken dit wel te doen om duidelijkheid te scheppen over de zeggenschap en verantwoordelijkheid van de deelnemende en niet-deelnemende gemeenten. Daarnaast is een uitgewerkt besturingsmodel hier van belang, omdat een spanningsveld optreedt tussen de verschillende rollen van de gemeente. Als aandeelhouder kunnen andere belangen spelen dan als opdrachtgever of eigenaar.

De opdrachtgeversrol binnen gemeenten wordt ingevuld door middel van de contramalfunctie. Voor het SCD is deze rol door gemeenten verschillend vorm gegeven. Door zowel enkele gemeenten als het SCD is geconstateerd dat de invulling van deze rol nog verder versterkt moet worden. Heldere afspraken over bevoegdheden gekoppeld aan functies zijn hiervoor noodzakelijk. Ook de functie en status van het Coördinerend Overleg Bedrijfsvoering geeft nog verwarring. De afgevaardigde ambtenaren hebben verschillende functieniveaus en mandaten. Voor de SDD is de sturing op ambtelijk niveau beperkt, omdat het opdrachtgeverschap is gedelegeerd. Bij het IBD geldt dat gemeenten te maken hebben met de eerder genoemde dubbelrol. De rollen van opdrachtgever en aandeelhouder kunnen tegenstrijdig zijn.

Directe bevoegdheden en sturingsmogelijkheden gemeenteraden beperkt

De organisaties onder de GRD verlenen vooral uitvoerende diensten. Ook voor de regionalisering van deze taken beperkte de rol van de raad zich hier vooral tot controle op de financiën. Nu de taken onder de GRD worden uitgevoerd liggen de bevoegdheden bij de Drechtraad. Ook deze heeft dus een vrij beperkte bemoeienis met de GRD-diensten. Van de gekozen cases is er één uitzondering; de SDD. Hierbij is wel sprake van beleid. Door de delegatie liggen bevoegdheden vooral bij de Drechtraad en niet meer bij de gemeenteraden. Over het geheel genomen is er dus een beperkte sturende rol van gemeenten bij de onderzochte onderdelen van de GRD.

Sturing vanuit de gemeenteraad gebeurt dus direct alleen via de Drechtraadsleden die namens de gemeente vertegenwoordigd zijn in de Drechtraad. Wel kunnen de gemeenteraden via de jaarlijkse vaststelling van de gemeentebegroting richting geven aan beleid dat onder de GRD valt. Daarnaast kan politieke beïnvloeding ten aanzien van de uitoefening van aan de GRD gedelegeerde bevoegdheden via de verhouding gemeenteraad - college tot stand komen. Vanuit het principe van verlengd lokaal bestuur is het college verantwoording aan de raad verschuldigd. Ook kan de raad het college de opdracht geven om te proberen iets in regionaal kader te bewerkstelligen. Deze sturingsmogelijkheden blijken in de praktijk nog weinig te worden gebruikt.

Verhouding Drechtraad-gemeenteraad: nog zoekende naar goede balans

Gezien hun bevoegdheden ontvangen gemeenteraden beperkt informatie over resultaten van de GRD. Deze komen wel aan de orde in de Drechtraad. Via Drechtraadsleden kunnen andere gemeenteraadsleden op de hoogte zijn. Drechtraadsleden vormen de relatie tussen de gemeente en de regio en dienen, op basis van lokale input, de sturing vanuit de gemeenteraad uit te oefenen. Een goede voorbereiding op de besluitvorming in de Drechtraad binnen een gemeente is dan ook van belang. Met name de timing en structurering van de informatievoorziening zijn hierin cruciaal. In de praktijk zien raadsleden in de afstemming tussen de gemeenteraad en de Drechtraad verschillende knelpunten. Zo zorgt de voorbereidingsfase voor veel overleg. Zowel op lokaal als regionaal niveau wordt afgestemd, wat een duidelijke taakverzwaring voor Drechtraadsleden betekent. Daarnaast komt de benodigde informatie voor de Drechtraadvergaderingen vaak in een laat stadium. Het is dan lastig een zorgvuldig voorbereidingstraject binnen de gemeente te doorlopen. Ook is de afstand tot de Drechtraad voor niet-Drechtraadsleden groot. Het is lastig de gemeenteraadsleden buiten de Drechtraad goed inhoudelijk te betrekken.

Verantwoordingsinformatie gedeeltelijk voor verbetering vatbaar

Belangrijk voor het kunnen sturen is dat voldoende en juiste informatie over de resultaten van het SCD, de SDD en het IBD wordt ontvangen. Deze informatie komt gezien het bovenstaande bij de Drechtraad aan de orde. Met de verantwoordingsdocumenten van de drie diensten is het voor Drechtraadsleden mogelijk een goed beeld te vormen van de financiële resultaten van de diensten als geheel. Op basis hiervan is een indicatie aanwezig voor het waarschijnlijk wel of niet bereiken van de beloften. Met deze gegevens is het echter niet mogelijk te bepalen in hoeverre de voorgespiegelde financiële voordelen op gemeentelijk niveau worden gerealiseerd. Hiervoor is individuele terugkoppeling aan de gemeenteraad noodzakelijk. Dit gebeurt nu beperkt. Door de SDD is per gemeente een rapportage opgesteld waarmee inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt. Voor zover bekend is deze rapportage (nog) niet aan de gemeenteraden beschikbaar gesteld. Over het SCD kunnen gemeenteraden direct of indirect via de gemeentebegroting in-

zicht krijg in de stand van zaken. Hetzelfde geldt voor het IBD. Gerichte terugkoppeling aan de gemeenteraad over het bereiken van gestelde doelen vindt dus weinig plaats.

Voor een goed beeld van de resultaten zijn naast de financiële resultaten ook de verdere geboekte prestaties van belang. Dit vereist allereerst dat de doelstellingen zijn vertaald in concrete en meetbare prestaties. Alleen de SDD heeft specifieke normen benoemd en monitort deze. Wel wordt maar in beperkte mate duidelijk uit de gehanteerde normen hoe de SDD presteert ten opzichte van andere sociale diensten. Daarnaast valt op dat enkele doelstellingen tussentijds zijn bijgesteld. Om de doelstellingen (en de bijstelling ervan) en prestaties goed te kunnen beoordelen is meer inzicht nodig in de verhouding tot die van andere sociale diensten.

Het SCD heeft nog geen prestatiecriteria benoemd voor de diensten die worden geleverd. Gezien de grote verscheidenheid is dit overigens ook niet eenvoudig. Niettemin is het wel nodig om een goed beeld te kunnen vormen van de output en de kwaliteit van de dienstverlening. Nu is er alleen zicht op financiële resultaten en de urenverantwoording op adviesdiensten. Het nakomen van afspraken over het monitoren van de kwaliteit van de diensten van het SCD, zoals dit aan de orde is geweest in Sliedrecht, is dan ook nog niet mogelijk. Voor het IBD geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het SCD. De financiële resultaten zijn goed te volgen, maar de strategische doelstellingen zijn verder niet vertaald in concrete prestaties.

10.5 Deelvraag 3: verschillen tussen gemeenten

Kijkend naar de besluitvormingsfase blijkt dat er in beperkte mate specifieke gemeentelijke afspraken over sturing en verantwoording zijn gemaakt. De behandeling in de Drechtraad komt echt in de plaats van de gemeenteraad. De eigen raadsleden hebben daarin de mogelijkheid tot politieke sturing. Het zijn dan ook vooral de Drechtraadsleden die zich met de GRD bezig houden. Andere raadsleden staan op afstand. De GRD-begrotingen worden niet benut voor sturing.

Een opvallend verschil is dat raadsleden in Dordrecht geen enkel probleem hebben met het bestaan en functioneren van regiofracties, terwijl in de andere gemeenten regionale fractievorming omstreden is. Hiermee kan namelijk het partijbelang voorrang kan krijgen boven het lokale belang. Een ander verschil tussen Dordrecht en de andere gemeenten is dat in Dordrecht het behoud van eigen beleidsruimte en grip op de regionale ontwikkelingen als raad niet aan de orde is geweest, terwijl in de andere gemeenten dit belangrijke aandachtspunten waren. Zoals eerder aangegeven onder punt 1 zijn in Sliedrecht het meest concreet afspraken gemaakt over sturing door de raad. Deze afspraken betroffen het monitoren van de inrichting van en geleverde kwaliteit door het SCD.

10.6 Deelvraag 4: resultaten cases

Voor het beoordelen van de resultaten die de GRD tot op heden heeft geboekt, is ingezoomd op drie cases. Deze cases staan op zichzelf, maar de resultaten als geheel geven wel een beeld van resultaten die de GRD boekt. Dit neemt niet weg dat andere GRD-diensten en ontwikkelingen op andere terreinen van de GRD een ander beeld kunnen laten zien.

Voor de drie cases is ingezoomd op de financiële resultaten en de overige prestaties. De drie cases zijn vanuit de verschillende uitgangssituatie beoordeeld. De SDD en het IBD lopen al wat langer waardoor hier wat nader is ingezoomd op de financiële resultaten en de bereikte prestaties. Voor het SCD is dit vanwege de korte looptijd in globalere zin gebeurd. De financiële resultaten van de diensten zijn af te leiden van de GRD jaarrekening en tussentijdse managementsrapportages.

SDD

In de SDD gaat verreweg het meeste geld om. Het is een ingewikkelde financieringsstructuur met gelden die voor diverse taken bestemd zijn. Over het geheel presteert de SDD in 2007 boven verwachting en in 2008 minder dan verwacht. In 2008 zijn er op onderdelen meevallers en op andere onderdelen tegenvallers. Het nettoresultaat is als geheel lager dan was beoogd, onder andere door hogere apparaatskosten. Voor gemeenten is daarnaast het resultaat op gemeentelijk niveau interessant, zodat duidelijk wordt of de verwachte besparingen worden gerealiseerd. Over 2007 is door de SDD een overzicht per gemeente opgesteld. Dit is in de onderstaande tabel gepresenteerd.

Tabel 10.1 Overzicht besparingen per gemeente over 2007 (x €1.000)

		Verwachte besparing	Verwachte besparing /tekort na wijziging begroting*	Uiteindelijk resultaat
Alblasserdam	Apparaatskosten	724	485	717
	Overige kosten			<u>396</u>
	Totaal			1.113
Dordrecht	Apparaatskosten	573	-2.325	1.667
	Overige kosten			<u>3.432</u>
	Totaal			5.099
Hendrik-Ido-ambacht	Apparaatskosten	837	678	817
	Overige kosten			<u>-168</u>
	Totaal			649
Sliedrecht	Apparaatskosten	154	-142	311
	Overige kosten			<u>224</u>
	Totaal			535

* Door formatie-uitbreiding voor de Wmo trad een wijziging op in de apparaatskosten ten opzichte van de oorspronkelijke berekening waarin de situatie voor en met de SDD is vergeleken. Het verwachte voordeel was daarmee niet meer actueel. Dordrecht bijvoorbeeld blijkt zelfs ondanks de formatie-uitbreiding met de SDD nog goedkoper uit dan daaraan voorafgaand.

Uit het overzicht blijkt dat in alle gemeenten de verwachte besparingen worden bereikt of overtroffen. Zeker als wordt gekeken naar de gewijzigde berekening in verband met formatie-uitbreiding voor de Wmo. Daarnaast wordt voor de meeste gemeenten ook op de overige kosten een aanvullend voordeel geboekt.

Voor de niet-financiële resultaten heeft de SDD zoals aangegeven concrete doelstellingen opgesteld en vertaald in meetbare normen. Hieruit blijkt dat bij de meeste benoemde resul-

taten de SDD redelijk goed op weg is. Op de doelstellingen die achterblijven heeft de SDD acties benoemd ter verbetering. Wel is zoals gezegd het ambitieniveau van de gestelde doelen moeilijk te bepalen.

SCD

Het SCD heeft te maken met financiële tegenvallers. De transitiekosten vallen duidelijk hoger uit dan begroot. Deze worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door problemen op het gebied van ICT. De te bereiken efficiëntie van het SCD hangt deels samen met het regionale IP&A programma (Informatievoorziening, Processen en Automatisering). De hierin te ontwikkelen regionale infrastructuur is nog niet gereed waardoor beduidend meer personeel nodig is. Achteraf lijkt hier gekozen voor een erg positief scenario bij het bepalen van de formatie van de ICT afdeling (de service eenheid Applicatie en Technisch beheer).

Er zijn geen rapportages beschikbaar waarin op gemeentelijk niveau een relatie tussen de resultaten en de verwachte structurele besparingen vanaf 2011 zijn gepresenteerd. Terugkoppeling zal in de regel in iedere gemeente door middel van de gemeentebegroting plaatsvinden. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre de relatie tussen de voorgestelde besparingen en de realisatie in deze begrotingen wordt gelegd.

Het SCD heeft naast het realiseren van een efficiëntieslag ook als doelstelling de kwaliteit te verhogen. Op deze laatste doelstelling laat het SCD een wisselend beeld zien. Op een aantal terreinen lijkt al een kwaliteitsslag te zijn gemaakt. Dit kan echter nog niet worden gestaafd aan de hand van een meetinstrument. Tegelijkertijd zijn er duidelijke knelpunten op het gebied van ICT. Deze problemen zijn beeldbepalend doordat elke gemeenteambtenaar ermee te maken heeft. Klachten over klantgerichtheid en dienstverlening geven aan dat het inlevingsvermogen en de kennis van de lokale praktijk nog verbeterd moeten worden.

IBD

In tegenstelling tot het SCD en de SDD heeft het IBD geen financiële doelstellingen in termen van kostenreductie. Financiële doelen zijn beperkt tot de vaststelling dat het IBD "self-supporting" moet zijn. Wel is een winstdoelstelling van €500.000 over 2007 en 2008 opgenomen. Het beoogde financiële resultaat is gehaald. In beide jaren pakte de winst hoger uit: €503.000 in 2007 en €823.000 in 2008

Voor het IBD zijn belangrijke doelstellingen het ontwikkelen van een adviserende rol voor gemeenten, het verminderen van de kwetsbaarheid van de personele organisatie en het maken van een kwaliteitsslag door een professionele en zakelijke bedrijfsvoering en uitvoering. Het IBD heeft de afgelopen twee jaar vooral geïnvesteerd in de bedrijfsvoering, verbetering van de managementinformatie en het reduceren van de externe inhuur. Hiermee zijn goede financiële resultaten behaald. Belangrijke uitdaging voor de toekomst is vooral de adviesrol uit te bouwen. Dit was één van de belangrijke overwegingen voor het publieke karakter van het IBD en vormt een logische vervolgstap in de huidige ontwikkeling. Bovendien kan aan niet-deelnemende gemeenten duidelijk worden gemaakt waar de meerwaarde van aansluiting ligt.

10.7 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd. Ten eerste zijn algemene aanbevelingen geven. Daarnaast zijn voor de onderzochte cases specifieke aanbevelingen benoemd.

Sturing en verantwoording algemeen

Voor de sturing en verantwoording zijn aanbevelingen op operationeel en strategisch niveau te geven. Op strategisch niveau gaat het om de fundamentele vraag hoe moet worden omgegaan met het huidige spanningsveld tussen de twee niveaus waarop raadsleden betrokken zijn bij sturing.

- 1 Voer een strategische discussie met alle gemeenteraden over de wijze van betrokkenheid van gemeenteraden bij de besluitvorming rond GRD-diensten. Daarbij kan aandacht worden besteed aan elementen die nu spanning veroorzaken:
 - is de regionale fractievorming gewenst of dient een Drechtraadslid alleen de eigen gemeente te vertegenwoordigen?
 - is het noodzakelijk niet-Drechtraadsleden intensiever te betrekken bij de besluitvorming of kan juist meer afstand worden gecreëerd?
 - zijn, indien niet-Drechtraadsleden intensiever betrokken worden, de huidige instrumenten voor betrokkenheid toereikend (en voldoende bekend) of dienen hiervoor nadere afspraken over het informeren en betrekken te worden gemaakt?
 - is, indien juist meer afstand bij de besluitvorming wordt gecreëerd, de huidige frequentie, inhoud en informatievoorziening voor de Drechtraadvergaderingen toereikend?
- 2 GRD-diensten opereren op regionaal niveau. Het logisch dat de verantwoording zich ook op dat niveau toespitst. Overweeg als gemeenteraad ter afronding van het transitieproces per GRD-dienst - eenmalig – om directe terugkoppeling te vragen over de mate waarin de destijds gestelde doelen zijn bereikt. Dit kan voor alle diensten in de vorm van een rapportage zoals ook door de SDD is opgesteld.

SDD

- 3 Bied als SDD meer inzicht in de achtergronden van de gepresenteerde doelstellingen. Daarbij gaat vooral om het ambitieniveau van deze doelstellingen: hoe verhouden deze zich tot andere sociale diensten en landelijke ontwikkelingen. Daarnaast is het aan te bevelen inzichtelijk te maken wat de bronnen van de gepresenteerde cijfers zijn.

SCD

Op basis van de toetsing van de voorlopige resultaten zijn er twee aanbevelingen aan het SCD te geven:

- 4 Investeer in het meetbaar maken van de geleverde kwaliteit. Dit betekent ten eerste dat hiervoor concrete doelstellingen moeten worden benoemd die de geleverde kwaliteit van het dienstenaanbod van het SCD weerspiegelen. Hieraan gekoppeld dienen concrete meetinstrumenten te worden ontwikkeld die de prestaties inzichtelijk maken. Hiervoor is waarschijnlijk een mix van instrumenten als benchmarks, klanttevredenheidsonderzoeken en eventueel een bestuurskrachtmeting noodzakelijk.
- 5 Geef gezamenlijk met gemeenten de opdrachtgeversrol binnen gemeenten verder invulling. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de gemeenten. Zij dienen heldere

afspraken en bevoegdheden op te stellen, gekoppeld aan functies. Het SCD kan hierbij de opgedane ervaringen met de gemeenten bundelen en de verbeterpunten benoemen.

IBD

- 6 Na het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering is het voor het IBD tijd een volgende stap te zetten.
 - Investeer in het meer “beleidsrijk” maken van de geboden diensten om het publieke karakter te vergroten. Het ontwikkelen van de adviesrol was een belangrijke overweging bij het behoud van het publieke karakter. Deze moet nog concreet vorm worden gegeven.
 - Stel met betrokken gemeenten een besturingsarrangement op waarin duidelijk rollen en bevoegdheden van betrokkenen zijn benoemd.
 - Werk de doelstellingen verder uit in concrete prestaties waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt of deze ook worden behaald.

- 7 Voer als niet-deelnemende gemeenten een strategische discussie over het IBD waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de wenselijkheid van aansluiting bij het IBD. Thema's daarbij zijn niet alleen eventueel te realiseren efficiencywinst of verbetering van de continuïteit binnen de organisatie. Ook de behoefte aan een publieke partner met een raadgevende functie is daarbij van belang.

Bijlage 1 Bronvermelding

Geraadpleegde literatuur

Gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht

- Collegebesluiten
- Raadsvoorstellen en –besluiten
- Notulen van raads- en commissievergaderingen
- Brieven van Drechtsteden aan colleges en gemeenteraden
- Brieven van colleges aan gemeenteraden
- Brieven van colleges aan Drechtsteden
- Memo's/beleidsnotities met betrekking tot de GRD, SDD en SCD
- Bestuurskrachtmetingen
- OR-adviezen t.a.v. de verschillende regionaliseringsbewegingen

Ingenieursbureau Drechtsteden

- Ondernemingsplan Raadgevend Regionaal Ingenieursbureau Dordrecht – Zwijndrecht, april 2006
- Beleidsplan 2009
- Beleidsplan 2007-2008
- Mandaatregeling

Sociale Dienst Drechtsteden

- Documenten betreffende de totstandkoming van de ISD, waaronder bestuursopdracht, contourenschets en onderzoeksrapporten
- Bestuursplan, 25/08/2005
- Organisatieplan, 25/08/2005
- Overdrachtdossier van de stuurgroep ISD-vorming, *Proces van totstandkoming van de intergemeentelijke sociale dienst Drechtsteden*, 22/02/2006
- Stuurgroep ISD, *Inrichting overgangsfase naar definitieve ISD-organisatie*, 06/03/2006
- Meerjarenprogramma 2007-2010
- Jaarverslag 2007
- Jaarplan 2008
- Bestuursrapportages eerste en tweede kwartaal 2008
- Eindvoorstel voorzitter stuurgroep en procesmanager ISD-vorming, 22/09/2005
- Verordening Bestuurscommissie ISD Drechtsteden, 24/05/2006
- Delegatiebesluit Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden, 19/03/2008
- Sturingsarrangement Sociale Dienst Drechtsteden, 04/10/2007
- Verordening Adviescommissie Werk Zorg en Inkomen Drechtsteden, 06/12/2006
- Gemeenterapporten *Loont de Sociale Dienst Drechtsteden*

Service Centrum Drechtsteden

- Documenten betreffende de totstandkoming van het SCD, waaronder bestuursopdracht, contourenschets en onderzoeksrapporten
- Bestuursplan, 15/12/2006
- Brief van Portefeuillehoudersoverleg P&O Drechtsteden, 06/3682

- Voortgangsrapportage SCD-vorming eerste kwartaal 2007
- *Aanbod Pluspakketten 2008, de opmaat naar een definitief besluit, 21/09/2007*
- Voorbeeld urenverantwoording
- Voorbeeld mantelovereenkomst
- Dienstverleningshandvest SCD
- Producten- en dienstencatalogus SCD, 13/02/2008
- Handboek Kaderstelling, 12/02/2008
- Servicecentrum Drechtsteden, *Het SCD: van ons, voor ons, door ons! Van brandweerman naar stuurman, van overleven naar ontwikkeling, 08/10/2008*
- SCD Concernjaarplan 2009
- Voortgangsrapportage SCD en IP&A tbv NDD en PFO Middelen, januari en februari 2009

GRD algemeen

- Commissie Dijkstal, *'Samen stad' betekent wat, advies over samenwerking in de Drechtsteden*, december 2003.
- Documenten betreffende de totstandkoming van de GRD, waaronder de contourenschets
- Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, inclusief memorie van toelichting
- Documenten betreffende de verschillende wijzigingen van de GRD
- Eerste managementrapportage 2008
- Tweede managementrapportage 2008
- Jaarverslag 2007
- Concept jaarrekening 2008
- College van B&W van de gemeente Dordrecht, *Notitie informatie- en verantwoordingsrelaties in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden*, januari 2008

Interviews

Gemeente Alblusserdam

- Dhr. A. Clements raadslid CU
- Mw. S. van Hout kwartiermaker Concernstaf
- Dhr. H. de Krijger hoofd afdeling Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling
- Dhr. J. Lok raadslid PvdA
- Dhr. A. Ruikes raadslid CDA
- Dhr. H. Schnitker hoofd afdeling Buitenruimte
- Dhr. P. Verheij raadslid SGP
- Mw. J. Vermeulen adviseur Concernstaf
- Mw. D. Zandvliet griffier

Gemeente Dordrecht

- Mw. J. van den Bergh fractievoorzitter PvdA
- Dhr. R. Bosselaar afdelingshoofd Gebiedsbeheer, Stadsbeheer
- Mw. M. Havekes directeur Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)
- Dhr. J. Koetsenruijter directeur Stadsbeheer
- Dhr. M. de Lange strategisch beleidsmedewerker MO
- Dhr. J. Meulesteen adviseur Stads Bestuurs Centrum
- Dhr. J. Rakhorst raadslid VVD
- Mw. M. Ruisch raadslid GroenLinks

- Dhr. P. Sleeking raadslid Beter voor Dordt
- Dhr. R. Spek hoofd kwaliteit en middelenstrategie
- Mw. D. Vonk medewerker in kader jong talentprogramma

Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht

- Mw. J. v.d. Ban bestuursadviseur
- Dhr. M. van Dijk raadslid VVD
- Dhr. G. de Jong raadslid SGP-CU
- Dhr. D. Martens directeur bedrijfsvoering
- Dhr. B. Poiesz griffier
- Dhr. F. Punt interim hoofd Staf bestuurszaken
- Dhr. F. van de Velde raadslid PvdA

Gemeente Sliedrecht

- Dhr. J. Alsma bestuursadviseur
- Dhr. G. van Dijk voormalig raadslid VVD
- Dhr. J. van Gameren raadslid PvdA
- Dhr. F. van der Klis raadslid VVD
- Dhr. D. van Meeuwen raadslid CU/SGP
- Dhr. L. Mourik programmamanager Dienstverlening
- Dhr. A. Overbeek griffier
- Dhr. R. Verhoef gemeentesecretaris, lid Netwerkdirectie Drechtsteden
- Mw. H. Visser raadslid Pro Sliedrecht
- Dhr. M. Visser raadslid CU/SGP
- Dhr. R. Zuidinga gemeentelijke coördinator Sociale Zaken

Ingenieursbureau Drechtsteden

- Dhr. B. van Nies directeur

Service Centrum Drechtsteden

- Mw. A. te Kampe klant/clustermanager advies en beleid
- Mw. E. Sibbes trainee

Sociale Dienst Drechtsteden

- Mw. I. van Montfoort directie- en bestuurssecretaris

Bijlage 2 Takenpakket SCD¹

BASISPAKKET	
Hoofdproces	Deelprocessen
<i>Financiën</i>	Financiële administratie AO/IC Financieel advies
<i>Belastingen</i>	OZB Inning en heffing overige belastingen
<i>Informatisering</i>	Informatie-analyse en –advies Gegevensbeheer
<i>Automatisering</i>	Technisch beheer Helpdesk Functioneel beheer Automatiseringsbeleid
<i>Personeel</i>	Personeelsadministratie Salarisadministratie Personeelsadvies Personeelsbeleid
<i>Facilitaire zaken</i>	Postverzorging, drukkerij, repro Archief/DIV Receptie, telefooncentrale, servicedesk Gebouwbeheer, schoonmaak Restauratieve voorzieningen Beveiliging/bodes Inkoop
<i>Communicatie</i>	Concerncommunicatie Beleidscommunicatie Bestuurscommunicatie Interne communicatie Rampencommunicatie
<i>Juridische zaken</i>	Juridische vertegenwoordiging Juridisch advies Bezwaar en beroep
<i>Sociaal Geografisch Bureau</i>	Essentiële basisinformatie Onderzoeksprogramma's Beleidsonderzoek
PLUSPAKKETTEN	
Bestuurscommunicatie en representatie	
GEO	

¹ Bron: Bestuursplan SCD, 15/12/2006, p. 24-25 en *Aanbod Pluspakketten 2008, de opmaat naar een definitief besluit*, 21/09/2007, p. 7-9.