



Eindrapport

Verstandig Versterken

Rapport onderzoek en adviezen doorontwikkeling
regionaal arrangement gemeente Dordrecht

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

6 februari 2018

Berenschot

Verstandig Versterken

Rapport onderzoek en adviezen doorontwikkeling
regionaal arrangement gemeente Dordrecht

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Vraagstelling en proces opdrachtverlening	6
1.2 Verantwoording	6
1.3 Perspectief, publieke waarde	7
1.4 Leeswijzer	7
2. Conclusies	9
2.1 Hoofdconclusie	10
2.2 Deelconclusie hoofdpogave	10
2.3 Deelconclusie Zuid-Holland Zuid	11
2.4 Deelconclusie Drechtsteden	13
3. Tegengestelde krachten op Drechtstedelijke schaal vragen om meer open en eerlijk gesprek en echte verkenning van elkaars belangen	19
3.1 Schets van tegengestelde krachten	20
4. Advisering doorontwikkeling regionaal arrangement	23



Inleiding

Hoofdstuk 1

U leest het eindrapport van het onderzoek naar en advies over het regionaal arrangement rondom de gemeente Dordrecht. Het rapport is geschreven door Berenschot in opdracht van het college van B&W van de gemeente Dordrecht, in afstemming met de overige zes colleges van B&W binnen de Drechtstedensamenwerking. We hebben ons rapport d.d. 6 februari 2018 opgeleverd aan het college van B&W van de gemeente Dordrecht. Het rapport dient als inhoudelijk fundament voor een regionaal gesprek over de samenwerking op de schalen Drechtsteden en Zuid-Holland-Zuid (ZHZ).

In het eindrapport treft u onze conclusies en adviezen. Bij deze rapportage horen 7 bijlagen, te weten:

1. Een schets van het geconstateerde opgavenprofiel op de schaalniveaus van de individuele gemeenten, de Drechtsteden, Zuid-Holland-Zuid en de Randstedelijke Zuidvleugel
2. Bevindingen Zuid-Holland-Zuid – alle relevante bevindingen langs ons analysekader, de onderbouwing voor onze conclusies
3. Bevindingen Drechtsteden – alle relevante bevindingen langs ons analysekader, de onderbouwing voor onze conclusies.
4. Een overzicht van door ons geraadpleegde documenten
5. Een overzicht van onze gesprekspartners
6. De uitkomsten van een enquête
7. Overzicht van regionale arrangementen Zwolle, Leiden, Eindhoven en Rotterdam

Eindrapport en bijlagen vormen tezamen ons eindproduct en dienen in samenhang met elkaar te worden gelezen. Onze conclusies en adviezen baseren we op hetgeen we in de bijlagen hebben beschreven.

Onderstaand gaan we in op de vraagstelling voor ons onderzoek, de stappen die we in het onderzoek hebben gezet en het door ons gehanteerde onderzoekskader.

1.1 Vraagstelling en proces opdrachtverlening

Binnen de Drechtstedengemeenten is in 2017 een gesprek gevoerd over de passendheid van de huidige samenwerkingsafspraken, in belangrijke mate neergelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GR-D). Dit gesprek werd binnen gemeenten (o.a. in de gemeente Dordrecht tussen college en raad) en tussen de gemeenten gevoerd. Op een heidag in september 2017 is door de zeven colleges van B&W van de Drechtstedengemeenten vastgesteld dat een inhoudelijk fundament voor de voortzetting van dat gesprek wenselijk was. De gemeente Dordrecht heeft daarop het initiatief genomen een onderzoek in gang te zetten.

Omdat behoefte was aan een onafhankelijk onderzoek is Berenschot gevraagd dit uit te voeren. Tegelijkertijd heeft de gemeente Dordrecht een concept vraagstelling voor het onderzoek geformuleerd. Deze vraagstelling is toegezonden aan de colleges van de Drechtstedengemeenten, binnen deze colleges besproken en voorzien van een reactie. Deze reacties zijn vervolgens gedeeld met Berenschot met het

verzoek om met inachtneming van de concept vraagstelling en collegereacties te komen tot een definitieve vraagstelling voor het onderzoek.

Hierop is Berenschot tot de volgende vraagstelling gekomen die vervolgens door de opdrachtgever is goedgekeurd.

HOOFDVRAAG: Wat is, gebaseerd op de analyse langs het model van publieke waarde, handig en verstandig in de doorontwikkeling van het regionaal arrangement rondom de gemeente Dordrecht, waarbij de Drechtstedensamenwerking primair punt van aandacht is?

Aanvullend is afgesproken dat nadrukkelijk de inhoudelijke opgaven en te behalen resultaten leidend zijn voor (conclusies en adviezen over) de vormgeving van de samenwerkingsrelaties. Ook is afgesproken dat de regionale context en relaties op de Noord-Zuid-as (Rotterdam-Drechtsteden-West Brabant-Antwerpen-Brussel) en de Oost-West-as (de water-as, van de Hoeksche Waard via de Drechtsteden naar de Alblasserwaard) nadrukkelijk meegenomen worden. Tot slot heeft Berenschot aangegeven niet strikt te redeneren vanuit objectieve wenselijkheid maar ook te kijken naar situationele haalbaarheid.

Berenschot heeft de volgende drie deelvragen geformuleerd:

- **Over legitimiteit** - Hoe waren de behoeften/belangen van de samenwerkingspartners bij start van de Drechtstedensamenwerking en de samenwerking van de Drechtstedengemeenten in ZHZ, hoe zijn deze anno 2017/2018 en wat zullen deze naar de toekomst toe worden?
- **Over organisatie en legitimiteit** - In welke mate zijn de onderlinge verhoudingen gelijkwaardig of spelen er asymmetrische relaties binnen het samenwerkingsverband in termen van belangen, invloed, gewicht en hoe zijn deze asymmetrieën eventueel beter te accommoderen om tot optimale interne organisatie en externe positionering te komen?
- **Over domeinen van publieke waarde** - Is er voor de meest handige en verstandige doorontwikkeling van bestaande samenwerkingsrelaties nog onderscheid nodig tussen taakvelden, waarbij we het onderscheid tussen maatschappelijk/sociaal en fysiek/economisch hanteren?

1.2 Verantwoording

We baseren onze conclusies in dit rapport op de volgende drie soorten bronnen:

- **Documentenanalyse** van o.a. de lokale collegeakkoorden, de Drechtsteden-ambitie-documenten (rMJP),

Groeiagenda), diverse notities/bespiegelingen op de Drechtsteden, gemeenschappelijke regelingen (zie voor een volledig overzicht bijlage 4 bij deze rapportage)

- **Interviews en gesprekken** (30+, zie voor een volledig overzicht bijlage 5 bij deze rapportage) met o.a.:
 - Colleges van B&W van de zeven Drechtstedengemeenten
 - MT-leden GR-D
 - ONS-D overleg van de secretarissen
 - Regionale/bestuurlijke partners en maatschappelijke partners
 - Aantal sleutelfiguren oprichting Drechtsteden
 - DSB en Drechttraadsleden (een open inloopavond, de vicevoorzitter van de Drechttraad apart)
- **Enquête** onder alle raads-, college- en MT-leden van de Drechtstedengemeenten met 125 respondenten (zie voor een overzicht van de resultaten bijlage 6 bij deze rapportage)
 - 73 raadsleden en griffiers (41% van totale doelgroep) = 58,4% van totaal aantal respondenten
 - 26 MT-leden (70% van totale doelgroep) = 20,8% van totaal aantal respondenten
 - 26 leden van de Colleges van B&W (76% van totale doelgroep) = 20,8% van totaal aantal respondenten

Daarnaast heeft Berenschot beelden betrokken uit referentieregio's: Zwolle, Eindhoven, Rotterdam en Leiden. Dit op basis van openbare documenten en specifieke Berenschot-ervaringen in deze regio's.



Figuur 1 multischalige opgavencontext Dordrecht

1.3 Perspectief, publieke waarde

In de vraagstelling vermelden wij het model van Publieke Waarde als analysekader. Dit model is ontwikkeld door Prof. dr. Mark Moore (1995, Creating Public Value) en geeft inzicht in hoe overheidsorganisaties na zouden kunnen denken over de creatie van maatschappelijke oplossingen en resultaten: publieke waarde(n). Zijn stelling is dat drie domeinen een rol spelen in het bereiken van gewenste uitkomsten en dat die drie domeinen met elkaar in balans moeten zijn. De domeinen worden hieronder nader toegelicht. In essentie hebben wij onderzocht of uw samenwerkingsorganisatie(s) (incl. sturing en processen) in balans zijn met de geleverde en gevraagde publieke waarde en de beleefde legitimiteit van die samenwerking.

1.4 Leeswijzer

In de volgende pagina's leest u achtereenvolgens onze conclusies, een typering van de tegenstrijdige krachten die spelen op de Drechtstedelijke schaal en onze adviezen voor de doorontwikkeling van het regionaal arrangement. De beantwoording van de deelvragen komt impliciet terug in onze conclusies.

Onze suggestie is dat u zich eerst oriënteert op de opgavenprofielen en de bevindingen op de schalen ZHZ en Drechtsteden in de bijlagen bij deze rapportage. Deze oriëntatie voorziet in een beter begrip van de conclusies en adviezen, die niet los gezien kunnen worden van deze onderbouwing.



Conclusies

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies over het regionaal arrangement rondom de gemeente Dordrecht. Onderstaande afbeelding toont onze hoofconclusies in één oogopslag. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we deze conclusies verder uit.

Hoofdconclusie

Het regionaal arrangement rondom de gemeente Dordrecht is onvoldoende in balans om tot optimale realisatie van publieke waarde te komen.

Deelconclusie hoofdgave

Door onvoldoende slagkracht op verschillende schaalniveaus slagen Dordrecht en de Drechtsteden er onvoldoende in de sociaaleconomische status van de inwoners van de Drechtsteden te verbeteren.

Deelconclusie Zuid-Holland Zuid

De samenwerking op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid is een verstandshuwelijk dat op het vlak van uitvoering waarde levert, zonder strategische meerwaarde dat onder druk staat door bestuurlijke ontwikkelingen.

Deelconclusie Drechtsteden

De samenwerking op het niveau van de Drechtsteden levert waarde binnen het sociaal domein en op het gebied van bedrijfsvoering, maar kent een aantal fundamentele disbalansen waardoor beperkt waarde wordt geleverd binnen het ruimtelijk-economisch domein.

2.1 Hoofdconclusie

Het regionaal arrangement rondom de gemeente Dordrecht is onvoldoende in balans om tot optimale realisatie van publieke waarde te komen.

Het publieke waarde model van Mark Moore gaat ervan uit dat er balans is tussen publieke waarde, legitimiteit en organisatie/sturing/processen om op een gelegitimeerde wijze resultaten te boeken voor gebied en inwoners. Wij concluderen dat op het niveau van de Drechtsteden de samenwerking is doorgeslagen naar (informele) legitimiteit boven doeltreffendheid. Door deze gerichtheid op legitimiteit is binnen de Drechtsteden sprake van een hecht politiek-bestuurlijke netwerk maar tegelijkertijd onvoldoende slagkracht om op verschillende schaalniveaus de centrale opgaven van het gebied aan te pakken. Gevolg hiervan is een beperking voor waardecreatie binnen het ruimtelijk-economisch domein, met negatieve effecten binnen het sociaal domein, waarvan met name Dordrecht en Zwijndrecht de hinder ondervinden. We zijn daarom van mening dat vergroting van de slagkracht door herinrichting van het regionaal arrangement (op verschillende schaalniveaus) noodzakelijk is om de opgaven te realiseren. Beoogd effect van deze herinrichting is het creëren van robuuste samenwerkingsrelaties op meerdere schaalniveaus waartussen geschakeld kan worden, afhankelijk van de opgave.

2.2 Deelconclusie hoofdpogave

Door onvoldoende slagkracht op verschillende schaalniveaus slagen Dordrecht en de Drechtsteden er onvoldoende in de sociaaleconomische status van de inwoners van de Drechtsteden te verbeteren

Hoofdpogave verbeteren gemiddelde sociaal economische status

Wij zien in navolging van Tordoir en Marlet als centrale opgave voor de Drechtsteden: meer profiteren van de economische groei in Nederland en hierdoor de gemiddelde sociaal economische status van de inwoners van het gebied laten stijgen. Dit vraagt om:

- Meer en betere aansluiting op werk, vooral ook banen met een hoger opleidingsniveau, waardoor alle Drechtstedelijke inwoners een goede kans krijgen op de arbeidsmarkt
- Het woningaanbod op orde te brengen zodat de regio aantrekkelijk is voor alle sociaal economische klassen en opleidingsniveaus
- De regio bereikbaarder te maken via alle mobiliteitsvarianten zodat ontsluiting maximaal wordt

Hoofdpogave vraagt synergie sociaal en ruimtelijk/economisch

We zien dit als een nadrukkelijke combinatie-opgave van ruimtelijk-economische resultaten en sociale resultaten. De ruimtelijk-economische ontwikkeling draagt bij aan het in de toekomst inperken van de sociale problematiek. Tegelijkertijd draagt het nu adequaat oplossen van de sociale vraagstukken bij aan het vergroten van het economisch verdienpotentieel van de regio. Daarbij constateren we ook dat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en het gevraagde opleidingsniveau voor werk beiden onder het landelijk gemiddelde liggen. Dat heeft consequenties voor de oplossingsrichtingen waarin de hoofdpogave kan en moet worden aangepakt.



Figuur 2 multischalige opgavencontext Dordrecht

Multischalige context van opgaven dominant

Hierbij constateren we dat deze vraagstukken niet in elke Drechtsteden-gemeente in dezelfde mate spelen, maar wel relevant zijn voor zowel het gebied als geheel als de toekomstige leefbaarheid in de zeven individuele gemeenten. De geconstateerde problematiek speelt vooral in Dordrecht en Zwijndrecht. Deze centrale opgave vraagt echter om samenwerking op uiteenlopende schaalniveaus, zoals hiernaast schematisch weergegeven. Als dominante schaalniveaus voor deze opgaven zien wij:

1. Dordrecht (met wijkdifferentiatie)
2. De stedelijke Drechtsteden - Dordrecht en Zwijndrecht
3. De Drechtsteden
4. Zuidelijke MRDH-flank - Rotterdam en Dordrecht
5. Zuidelijke Randstadflank

De huidige samenwerking biedt, zo concluderen we, onvoldoende slagkracht op de verschillende schaalniveaus om de gemeentelijk en regionale opgaven te kunnen bereiken. Met name op de schaalniveaus zuidelijke MRDH-flank en stedelijke Drechtsteden is op korte termijn meer en intensievere samenwerking nodig.

2.3 Deelconclusie Zuid-Holland Zuid

De samenwerking op het schaalniveau Zuid-Holland Zuid is een verstandshuwelijk dat op het vlak van uitvoering waarde levert, zonder strategische waarde, dat onder druk staat door bestuurlijke ontwikkelingen.

Publieke waarde vanuit uitvoeringstaken redelijk in balans

Het regionaal arrangement is in termen van het model van publieke waarde vanuit de huidige taakstelling (uitvoeringsdoelen voor 3 taakvelden) redelijk in balans. De ambities zijn beperkt tot uitvoeringsdoelstellingen (efficiënte en effectieve dienstverlening tegen aanvaardbare prijs) en realisatie van die gestelde doelen verloopt behoorlijk, zo blijkt uit recente evaluaties van OD, VR en DG&J. De legitimiteit van de samenwerkingen is op orde (m.u.v. jeugdtaken DG&J), de organisaties zijn toegerust op hun taken (mede door strategische samenwerking met de regio Rotterdam-Rijnmond) en sturing op de samenwerkingen verloopt conform afspraken. Ook concluderen we dat hier geen vraagstukken spelen in de kosten-baten-verhoudingen voor de deelnemende gemeenten.

In as tussen organisatie en legitimiteit zijn centrumrol Dordrecht en DG&J structurele disbalans op ZHZ-schaal

De eerste factor die op ZHZ-schaal structurele onbalans veroorzaakt is de legitimiteitsproblematiek rondom de gemeenschappelijke regeling DG&J, primair als gevolg van het onvoldoende functioneren van de keten tussen AB - DB - directie. Belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- Rolvermenging in AB/DB: Rollen van eigenaar en beleidsmaker lopen door elkaar
- Ongelijksoortigheid in taken: publiek/privaat, strategisch-tactisch-operationeel, beleidsmatig/uitvoering en superlokaal tot bovenregionaal

Daarnaast concluderen we dat de centrumrol van Dordrecht op deze schaal, anders dan het voorzitterschap van de genoemde regelingen (VR en DG&J - de OD wordt voorgezet door de provincie), geen betekenis heeft. Dordrecht vertoont geen inhoudelijk leiderschap, geen cultureel/gedragmatig trekkerschap en heeft weinig tot geen (politiek/bestuurlijke) aandacht voor de gebieden buiten de Drechtsteden. Dit beïnvloedt de gehele samenwerking op ZHZ-schaal.

In de as tussen publieke waarde en organisatie levert ZHZ in multischalige context geen strategische meerwaarde

Wij concluderen dat het schaalniveau ZHZ buiten deze uitvoeringsgerichte samenwerking geen strategische meerwaarde heeft. Dit valt deels te verklaren door het ontbreken van een gedeeld opgavenprofiel en daarmee de noodzaak tot inhoudelijke agendavorming. Willen de gemeenten in Zuid-Holland Zuid meer positie krijgen in het krachtenveld van de MRDH en de Randstedelijke Zuidflank, dan is gezamenlijke belangenbehartiging op deze schaal noodzakelijk. Om (sterker) positie te krijgen is een inhoudelijke belangenagenda vereist. Op dit moment ontbreekt het aan een dergelijke agenda en is de regio als geheel, en als afgeleide daarvan de deelnemende gemeenten (inclusief Dordrecht), hooguit een figurant in het Randstedelijke krachtenveld.

In de assen tussen publieke waarde en legitimiteit én legitimiteit en organisatie ontstaat door herindelingen druk op voortbestaan



Figuur 3 Meerschilge context Drechtsteden/ZHZ

Verder stellen wij vast dat de schaal van Zuid-Holland Zuid onder druk staat door bestuurlijke ontwikkelingen. Door de oriëntatie van de Hoeksche Waard op Rotterdam en herindelingen aan de oostkant van het gebied neemt de massa af (vertrek Leerdam en Zederik naar Utrecht). Onze taxatie is dat bij niets doen Zuid-Holland Zuid op termijn onvoldoende massa heeft om op een efficiënte en effectieve wijze taken uit te voeren en daarmee zijn huidige meerwaarde verliest. Daarnaast verliest de regio in dat scenario zijn potentie om als vehikel te dienen om positie te krijgen aan de Randstedelijke zuidflank.

2.4 Deelconclusie Drechtsteden

De samenwerking op het niveau van de Drechtsteden levert waarde binnen het sociaal domein en op het gebied van bedrijfsvoering, maar kent een aantal fundamentele disbalansen waardoor beperkt waarde wordt geleverd binnen het ruimtelijk-economisch domein.

Context

De Drechtstedensamenwerking is in opzet en functioneren grotendeels gelijk aan de opzet van 12,5 jaar geleden. De Drechtstraad heeft zich uitgebreid en ‘verzelfstandigd’ en de drukte binnen het systeem is flink toegenomen, maar de fundamentele principes en de verdeling van taken en bevoegdheden is niet systematisch tegen het licht gehouden. De opgaven van het gebied hebben zich ontwikkeld, de bestuurlijke samenwerking is daarop niet gewijzigd. Dit terwijl wij concluderen dat er voldoende aanleiding/urgentie in de opgaven voor de samenwerking was om dit wel te doen:

- De inhoudelijke opgaven zijn zowel vanaf medio jaren ‘90 (eerste start samenwerking Drechtsteden, inhouds- en resultaatgedreven, Manden Maken), als vanaf de jaren 2005-2006 (formele start GR-D, operationeel/ sociaal-gedreven) verschoven, onder andere door de economische crisis en taakverzwaring gemeenten. Ook het landelijk beleid om regio’s en steden meer en meer als motor van de economie te zien, verandert de belangen van vooral Dordrecht. De verschoven belangen lopen het meest uiteen in het ruimtelijk-economisch domein.
- De aanhoudende schaalvergroting in gemeenteland heeft een aantal gemeenten (Alblasserdam, Sliedrecht en Hardinxveld-Giessendam) een sterke zelfstandigheids-overweging gegeven die er bij opbouw van de samenwerking (2005-2006) minder was.
- De politieke context is landelijk verschoven (meer lokale partijen, meer versplintering van het politieke landschap) en ook binnen de Drechtsteden is dit gebeurd. Ook is de samenstelling van het politieke landschap binnen de Drechtsteden verschoven, met meest nadrukkelijk een opkomst van een sterke lokale partij in Dordrecht. Gevolg is bredere lokale coalities, meer electorale verschuivingen en minder continuïteit in inhoudelijke en politiek/bestuurlijke lijnen van gemeenten.

Publieke waarde

Wij concluderen dat de samenwerking slechts gedeeltelijk is meebewogen met de verschuiving in opgaven en de verandering van het politiek-bestuurlijk landschap zoals geschetst in de context. Vanuit **publieke waarde** bekeken leidt dit tot een samenwerking met twee gezichten:

- Een op het sociaal-/bedrijfsvoeringsdomein gerichte beleids- en uitvoeringssamenwerking die, los van wisselende belevingen, naar behoren functioneert en publieke waarde realiseert. Mede door harmonisering op deze terreinen slaagt de GRD erin tot efficiënte en effectieve uitvoering van taken te komen. Zeker voor de kleine gemeenten is deze kwaliteit van dienstverlening onbereikbaar. Tevredenheid over deze dienstverlening is in brede zin aanwezig. Het wringt soms in het ontbreken van lokale vrijheid wat de diverse colleges/raden als beklemmend ervaren binnen het sociaal domein. Deze ‘beklemming’ wordt versterkt door het karakter van de decentralisaties in het sociaal domein waarbij juist het accent op lokaal maatwerk sterk is. En het wringt, zeker vanuit Dordrecht maar ook vanuit bijvoorbeeld Papendrecht, bij het willen realiseren van innovatieve dienstverlening, bijvoorbeeld ten aanzien van meer gebruik van digitale/technologische mogelijkheden. Verder spelen enkele hygiëne-issues (zoals rolverwarring, interpretatieverschillen over afspraken en bevoegdheden, dubbele bestuurlijke processen, veranderende sturingsrelaties/portefeuilletoedelingen) en is verbetering mogelijk in de aansluiting tussen lokale behoeften en regionale dienstverlening.
 - Dit leidt tot de centrale opgave: Optimaliseren en behouden.
- Een op het ruimtelijk-economisch domein gerichte beleidssamenwerking waarin resultaten achterblijven, uitvoering niet regionaal van de grond komt en regionale slagkracht onvoldoende is. Daarnaast is dit een domein waarin de lokale opgavenprofielen in zwaarte en aard substantieel verschillen en de gerealiseerde publieke waarde, vooral voor de zwaardere opgavenprofielen van Dordrecht en Zwijndrecht, sterk achterblijft bij wat deze gemeenten nodig hebben. De combinatie van sociale, ruimtelijke en economische ontwikkelopgaven in deze twee gemeenten lijkt, ondanks onderlinge verschillen, sterk op elkaar. Deze opgaven komen veel minder terug in de overige gemeenten. Dit vertaalt zich in een beperkter urgentiegevoel (mede door enige distantie tot de vraagstukken) op deze opgaven bij de overige 5 gemeenten.
 - Dit leidt tot de centrale opgave: Komen tot slagkracht passend bij de opgaven en ambities.



Tot slot constateren we voor de Drechtstedelijke samenwerking een aantal tijdelijke disbalansen in de relatie tussen kosten en baten (o.a. nu in de verrekening van tekorten op de BUIG-budgetten). Deze zijn niet structureel van aard en op de totaliteit van de samenwerking marginaal, al zijn ze voor de deelnemende gemeenten soms substantiëler. Wat vooral opvalt is dat inzicht en feitelijke informatie over deze verschillen beperkt voorhanden is, dat er vele interpretaties rondgaan en dat de invloed van die beelden sterk doorwerkt in taxaties over legitimiteit van de samenwerking als geheel.

Organisatie/sturing

Ook vanuit de **organisatie/sturing** zien we een samenwerking met twee gezichten. De uitvoeringsdiensten presteren goed en naar tevredenheid. In de aansturing vanuit gemeenten en bestuur kan een en ander worden aangescherpt, maar door de bank genomen sluiten de processen aan op de uitvoeringsopgaven.

Daaromheen treffen we een construct aan dat sterk gericht is op procesvoering en waarbinnen de deelnemers zich

vooral eigenaar voelen van processen. Het eigenaarschap van de inhoudelijke resultaten hebben we beperkt aangetroffen. Het ontbreekt de regionale organisatie op het ruimtelijk economisch domein ook aan inhoudelijke realisatiekracht. De volledige capaciteit is gericht op procesmatige resultaten binnen dit domein. Het gevolg van een focus op proceseigenaarschap is dat er een sterke nadruk ligt op:

- Inclusiviteit - Iedereen moet overal aangesloten zijn en nadruk op proceslegitimiteit t.o.v. resultaatlegitimiteit. Dit leidt tot sterke vertraging en compromissen in plaats van keuzes. De uiteindelijke besluiten en het tempo waarin deze besluiten worden genomen, sluit daardoor onvoldoende aan bij de wensen en het tempo van de samenleving.
- Het formuleren van visies en processen van coördinatie en afstemming - Het komen tot een visie of overeenstemming wordt gezien als resultaat an sich. Terwijl een visie enkel een middel is om het uiteindelijke doel (publieke waarde) te bereiken.

- Een sterk overheidscentrische (publiek-publieke) wijze van werken - Door de grote gerichtheid op elkaar, ook deels logischerwijze voortkomend uit de opbouwfase waarin een hecht publiek netwerk gebouwd móést worden, is de werkwijze van de Drechtstedenschaal sterk overheidscentrisch. Dit past binnen het sociaal domein en bedrijfsvoeringsdomein nog wel, maar binnen het ruimtelijk-economisch domein maakt dit het realiseren van resultaten eigenlijk bij voorbaat onmogelijk. Met de triple helix samenwerking binnen de Economic board is hierin wel een betekenisvolle stap gezet. De levensvatbaarheid van deze eerste stap is echter afhankelijk van wijzigingen in de regionale samenwerking, waaronder het vergroten van slagkracht en het meer verbinden met private partners.
- De vergelijking met overige regio's in Nederland maakt inzichtelijk dat een sterke focus op een overkoepelend, liefst offensief/positief gedeelde ambitie helpt in het versterken van samenwerking. Tegelijkertijd is de manifestatie van slagkracht, ongeacht de gekozen constructie, overal een opgave. Een terugkerende conclusie daarbij is dat doorzettingsmacht op het regionale niveau, ná inhoudelijk commitment van de deelnemende gemeente(rade)n een belangrijke, al zij het moeilijke stap is naar meer slagkracht.

Legitimiteit

Vanuit de **legitimiteit** constateren we dat er ondanks de regionale vertegenwoordiging binnen de Drechttraad zowel op de formele als de informele legitimiteit substantiële vraagstukken spelen.

- De politieke 'zelfstandigheid' van de Drechttraad biedt de mogelijkheid om daadwerkelijke regionale afwegingen te maken, los van een optelsom of het gemiddelde van de lokale belangen. De mate van betrokkenheid van Drecht-raadsleden en het in brede zin vertrouwen/comfort van de overige raadsleden bij deze structuur hebben wij nog bij geen enkele andere samenwerkingsregio aangetroffen. Tegelijkertijd ligt in het succes van de Drechttraad ook een bron van 'vervreemding' tussen Drechttraad en de eigenaren (de zeven gemeenten) en drukt dat de legitimiteit van de samenwerking als geheel.
- De tekst van de gemeenschappelijke regeling is door de jaren heen organisch gegroeid en aangepast, zonder dat integrale toetsing op de passendheid van de regeling, de daarin opgenomen terminologie en taken, als zodanig heeft plaatsgevonden. De tekst van de gemeenschap-

pelijke regeling is daardoor op punten onduidelijk en dubbelzinnig. Daarnaast bestaat discussie over de taken en bevoegdheden. Dit bevordert de legitimitatie van het geheel van de samenwerking niet en schept ruimte voor interpretatie. Praktisch uit zich dit in een gebrek aan legitimiteit van besluiten binnen GR-D, waarbij de woonvisie (ter discussie staat het gewicht hiervan, de mate van verplichting) en de duurzaamheidsagenda (is dat nu een GR-D-beslissing of een lokale beslissing) illustraties zijn.

- Qua informele legitimiteit concluderen we dat er onvoldoende scherp het onderlinge en gezamenlijke gesprek wordt gevoerd over daadwerkelijke tevredenheid over de samenwerking, de inhoud van de samenwerking en elkaars wederzijdse bijdrage daaraan. Vanuit met name de kleinere gemeenten constateren we defensieve reacties op het ter discussie stellen van onderlinge verhoudingen en de passendheid van de samenwerking als geheel. De sterke nadruk op gelijkheid en gelijkwaardigheid binnen de samenwerking maakt dat eigenlijk geen van de gemeenten zich uitgesproken comfortabel voelt binnen de samenwerking en bij de onderlinge relaties.
- Tot slot constateren we dat er geen of onvoldoende aanspreekcultuur bestaat binnen de Drechtsteden. Dit heeft als gevolg dat daar waar afspraken of procedures niet worden nageleefd, hier geen consequentie aan wordt verbonden. Die vrijheid en ruimte voor interpretatie is op de korte termijn in het belang van iedereen, wat de ruimte ook in stand houdt. Tegelijkertijd is het op de lange termijn niet goed voor het totaalpresteren van de samenwerking. We constateren daarmee het ontbreken van een corrigerend mechanisme binnen de samenwerking van waaruit naleving van de onderlinge afspraken wordt gemonitord. Het DSB zou hiervoor de logische plek zijn, maar deze rol wordt nu niet gepakt. Vanuit lokale belangen is dit verklaarbaar, maar het tast de regionale slagkracht sterk aan.

Relaties publieke waarde, legitimiteit en organisatie/sturing

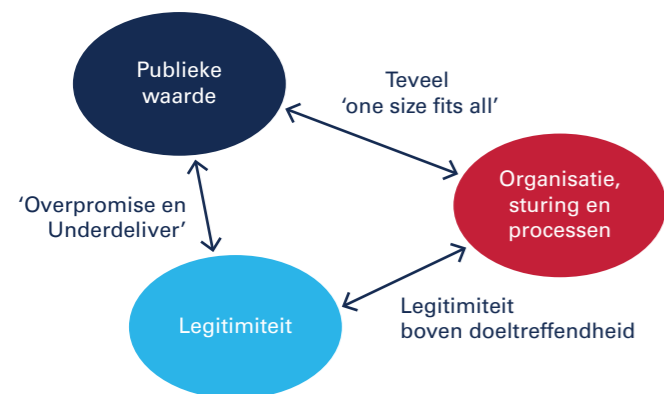
Over de relaties op de assen binnen het model constateren we het volgende:

- De verbinding tussen **publieke waarde en organisatie/sturing** is voor het ruimtelijk-economisch domein te eenvormig met tegelijkertijd een gebrek aan slagkracht. De inzet van bestuur en organisatie staat niet in verhouding tot het resultaat. De egaliserende werking van het systeem leidt ertoe dat de verschillen tussen de gemeenten en primair tussen Dordrecht (en in mindere mate

Zwijndrecht) en de overige vijf gemeenten onvoldoende terug te vinden zijn in de samenwerking. De ruimtelijk-economische agenda is een compromis en doet onvoldoende recht aan de uiteenlopende opgaveprofielen van de gemeenten.

De disbalans tussen publieke waarde en organisatie/sturing komt ook voort uit het gedrag van de deelnemers aan de samenwerking: politici, bestuurders en ambtenaren. Reflexen om aan het eigen belang te denken, om vanuit wantrouwen elkaar te bekijken en om voor de logica van het kleine doel in plaats van het grote doel te kiezen zijn sterk. Wil je de slagkracht van de samenwerking vergroten dan is verandering van houding, gedrag en cultuur vereist. De structuur kan daar bij helpen of zelfs een katalysator zijn. Maar succes valt of staat met hoe de hoofdrolspelers zich binnen het samenwerkingsconstruct gedragen.

- De verbinding tussen **legitimiteit en organisatie/sturing** wordt beïnvloed door een scala aan hygiëne-issues in de samenwerking. Het meest voorname issue is hier dat de nadruk ligt op gelijkwaardigheid en inclusiviteit in plaats van het organiseren van slagkracht. Allerlei overleggen, vergaderingen en afstemmingsmomenten dienen als compensatie voor het gebrek aan legitimiteit. Dit heeft geleid tot een hecht bestuurlijk netwerk maar onvoldoende resultaat binnen het ruimtelijk-economisch domein.



Figuur 4 integraal beeld 'assen' Drechtstedensamenwerking

In het bijzonder de gemeente Dordrecht kan hierdoor onvoldoende gewicht zetten achter zijn opgaven, maar tegelijkertijd ook moeilijk los van het construct acteren. Dit ligt overigens net zo zeer aan het bestuurlijk en ambtelijke vermogen en oriëntatie van Dordrecht als aan het construct an sich. De gemeente Dordrecht heeft veel ambtelijke capaciteit ingeleverd ten behoeve van de Drechtstedelijke samenwerking (dit mechanisme geldt overigens ook voor de andere gemeenten, maar heeft in Dordrecht impact op het vermogen om de centrumrol te spelen). Bestuurlijk vraagt het kunnen vervullen van de centrumrol aandacht voor samenwerkingsgerichte vaardigheden tijdens de formatie van het college van B&W en voldoende bestuurlijke aandacht voor de samenwerking, op inhoud en voor het geheel.

- De as **legitimiteit en publieke waarde** staat onder druk door een structurele situatie van meer beloven dan je waar kunt maken (overpromise en underdeliver). Het RMJP was een te grote agenda, met onvoldoende uitvoeringskracht om te realiseren (ondanks een allocatie van middelen per programma). Het uitblijven van resultaten waarvan wel gezamenlijk is afgesproken dat ze gerealiseerd gaan worden, frustreert en verlaagt de legitimiteit van de gehele samenwerking.





Tegengestelde krachten op Drechtstedelijke schaal vragen om meer open en eerlijk gesprek en echte verkenning van elkaars belangen

Hoofdstuk 3

Op hoofdlijnen bestaan er voor de toekomst van het regionaal arrangement rondom de gemeente Dordrecht (zowel ZHZ als Drechtsteden) drie hoofdmogelijkheden van handelen:

1. Doorgaan zoals nu gebeurt, met optimalisaties op de praktische uitvoering van de samenwerking waar mogelijk om tegengestelde krachten te verminderen, maar zonder fundamentele wijzigingen.
2. De samenwerking binnen het regionaal arrangement versterken, primair gericht op het ruimtelijk-economisch domein, meer inzetten op gezamenlijkheid (waar dat mogelijk is) en daarmee lokale frictie voor lief nemen, maar ook deels buiten spel zetten.
3. De samenwerking binnen het regionaal arrangement qua sociaal/bedrijfsvoering behouden en op het ruimtelijk economisch domein afbouwen en meer brengen in de sfeer van zeven gemeenten die onderling vrijblijvend samenwerken.

Onze advisering in het volgende hoofdstuk gaat in op de keuze tussen scenario's die u volgens ons het beste kunt maken. Echter, voorafgaand aan de inhoudelijke keuze uit de scenario's geven we u specifiek ten aanzien van de Drechtsteden een aanvullend advies mee.

Dat advies sluit aan op onze conclusie dat op de Drechtstedelijke schaal tegengestelde krachten spelen. Het zijn deze tegengestelde krachten die uw samenwerkingspraktijk op

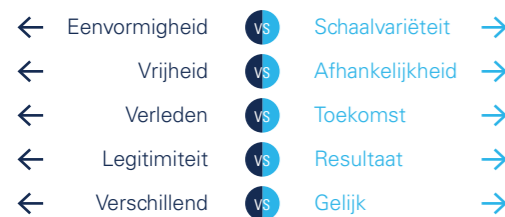
het ruimtelijk economisch domein belemmeren effectief te worden. Die tegengestelde krachten zijn geen of onvoldoende onderwerp van gesprek in uw samenwerking. De tegengestelde krachten zijn los van elkaar allemaal legitiem maar kunnen niet telkens beiden gehonoreerd worden. U zult dus gezamenlijk een keuze moeten maken over welke 'set' aan krachten de boventoon krijgt. Dat betekent ook de consequenties van die keuzes accepteren, meer dan u nu gezamenlijk doet. Dat vereist allereerst een open onderling

gesprek, waarin u gezamenlijk erkent dat de tegengestelde krachten er zijn, dat ze manifest zijn maar vooral onderhuids meespelen. En daarna een koers voorwaarts kiezen.

Om dat gesprek van scherp te voorzien, schetsen we hieronder de tegengestelde krachten die wij hebben waargenomen. In essentie is er behoefte aan meer openheid over ieders belangen en meer duidelijkheid over de mate waarin die belangen wel/niet op elkaar aansluiten. Daarbij is ook meer openheid en duidelijkheid nodig in ieders eigen perceptie van afhankelijkheid van de samenwerking versus de feitelijke mate van afhankelijkheid van de samenwerking en betekenis daarvan voor ieders hang aan vrijheid en/of gezamenlijkheid. Alleen die duidelijkheid kan de te leveren publieke waarde meer draagvlak geven, kan de informele legitimiteit en het vertrouwen versterken en kan zo ook de organisatie en processen effectiever en efficiënter maken.

3.1 Schets van tegengestelde krachten

We zien de volgende spanningsvelden, die we onder de afbeelding per spanningsveld uitwerken. Daarbij geldt dat de spanningsvelden ook sterk met elkaar samenhangen en soms ook verschillende manifestaties van wellicht dezelfde basiskrachten zijn.



Figuur 5 Spanningsvelden



Eenvormigheid vs. schaalvariëteit: U wilt enerzijds het construct en de eenvormigheid van de Drechtsteden (deels ingegeven door de Drechtstraad, deels vanuit het construct zelf) gebruiken voor uw samenwerking en koestert die. Anderzijds heeft u behoefte aan meer vrije samenwerkingsvormen op het ruimtelijk-economisch domein en is er weerstand tegen het vrijheid-beperkende (of zelfs wegnemende) effect van de GR-D-samenwerking. Waar gaan wij lokaal nog over, bijv. ten aanzien van het sociaal domein? Deze vraag speelt in alle colleges en raden. Daar waar u recentelijk experimenteert met vrije samenwerking, vooral met betrekking tot de Groeiagenda, de duurzaamheidsagenda (een hybride product) en de woonvisie (met lokale uitwerking), levert dat niet meteen overtuigende resultaten op. Een heroriëntatie op dat wat vraagt om eenheid in aanpak en differentiatie in aanpak, met het op elkaar afstemmen van uw aller perspectieven daarop, lijkt ons zinvol. Daarbij geven wij mee: meer

differentiatie en vrijheid kent naar onze inschatting in uw regio een reëel risico op kleinere massa per opgave en een nog intensievere bestuurlijke samenwerkingspraktijk, met minder publieke waarde als gevolg.



Vrijheid versus afhankelijkheid: Er is tegelijkertijd een begrijpelijke roep om vrijheid en invloed bij de kleinere gemeenten; tegelijkertijd maakt juist de samenwerking hun zelfstandigheid mogelijk en zijn zij in die zin het meest afhankelijk van de onderlinge samenwerking. Vanuit die constatering zou een meer volgzaam rol op onderdelen passen. Voor Dordrecht is dit beeld eigenlijk andersom: zij zou het beste kunnen zónder de samenwerking, maar levert het meeste vrijheid in (in overdracht ambtelijke capaciteit en bestuurlijke investeringstijd in Drechtstedelijke activiteiten). Er is dus een disbalans in baten-lasten verdeling én er zijn tegengestelde krachten: sterke afhankelijkheid van de samenwerking gaat gepaard met sterke profileringsdrang op vrijheid. Het gevolg is de te grote inzet op gelijkheid en gelijkwaardigheid binnen uw samenwerking. Gelijkwaardigheid handhaven miskent de realiteit en zal op termijn altijd gaan schuren, wat u daar ook over afspreekt.



Geschiedenis versus toekomst: Sec vanuit de toekomst geredeneerd zou een simpel advies voor uw samenwerking te geven zijn. Echter, het verleden is zeer bepalend in aan de ene kant uw percepties van de huidige situaties en uw bereidheid/ontvankelijkheid voor bepaalde toekomstscenari'o's. U heeft gezamenlijk, eerst met zes en nu met zeven gemeenten, veel geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking. Dit heeft ook tot een krachtig netwerk geleid. Die samenwerking afbreken ten behoeve van meer onderlinge vrijheid voelt als het miskennen van de gedane investeringen en behaalde resultaten, juist volgend uit uw krachtige samenwerking. De botsing hier zit dus in de voortvarendheid die de toekomst wellicht vraagt, mét het behoud van het waardevolle uit het verleden.



Legitimiteit versus resultaat: Deze twee waarde-domeinen staan vaak met elkaar op gespannen voet: enerzijds de behoefte aan (democratische) legitimatie en anderzijds de behoefte aan het slagkrachtig behalen van resultaten. In de Drechtstedelijke samenwerking constateren we dat legitimiteit ten koste gaat van slagvaardigheid. Dit is een gevolg van de beperkte informele legitimiteit en het beperkte (onderlinge) vertrouwen op met name bestuurlijk niveau. In reactie daarop ontstaat een overdaad aan afstemming, overleg, gezamenlijkheid en compromissen. Tegelijkertijd

kent uw samenwerking een unieke wijze van borging van legitimiteit in de vorm van de Drechtstraad. Die leidt daarnaast ook tot een ongekend hoge mate van betrokkenheid van raadsleden bij de regionale schaal, met eigenstandige politieke belangenafwegingen op Drechtsteden-schaal als gevolg. Tegelijkertijd is de legitimiteit van Drechtstraad-beslissingen ten aanzien van het ruimtelijk-economisch domein beperkt en voelen de zeven gemeenteraden zich minder gebonden aan besluitvorming in dit domein dan in het sociaal domein. Legitimiteit is dus enerzijds de kracht en oorzaak van uw succes en anderzijds de belemmerende factor voor doorpakken op eerdergenoemde opgaven. En in onze advisering willen we enerzijds de legitimiteit van uw samenwerking behouden (op raadsniveau) en versterken (bestuurlijk, ambtelijk en politiek) en anderzijds natuurlijk de slagvaardigheid vergroten.



Verschillend versus gelijk: Voor samenwerking is een zekere mate van eensgezindheid en gelijkheid nodig: als je alles verschillend blijft aanpakken heeft samenwerking weinig toegevoegde waarde. Tegelijkertijd moet de samenwerking ruimte laten voor fundamentele verschillen, anders gaat de samenwerking knellen.

In uw situatie is deze balans op het sociaal domein redelijk goed. U pakt de voordelen van gelijkheid. Ook de sociale opgavenprofielen wijken af, maar dat is gegeven de aard van werkzaamheden minder belemmerend voor samenwerking. Meer aandacht voor gebieds-specifieke combinaties van problematieken zou nog extra waarde kunnen toevoegen.

Voor het ruimtelijk-economisch gebied is de balans meer verstoord. De problematieken verschillen op lokaal niveau. Tegelijkertijd is het evident dat u als gebied als geheel, ook al zou de daily-urban-system samenhang sterker kunnen zijn, binnen het krachten spel op de Zuidelijke Randstad-flank gezamenlijke belangen heeft en dat de oplossing voor de ruimtelijk-economische vraagstukken grotendeels ligt in de verbinding naar de Rotterdam-regio. Dus tegelijkertijd verschillend en gelijk.

In uw onderlinge handelen zien wij beide opgave-perspectieven dominant terugkomen: u kiest soms regionaal en soms lokaal. Logisch, maar ook leidend tot een dilemma: welk opgavenprofiel is leidend voor het inrichten van een regionaal arrangement? Óf hoe kunnen we het arrangement zo inrichten dat u beter om kunt gaan met de differentiatie van opgaven op verschillende niveaus.

In uw Groeiagenda stelt u een krachtig regionaal profiel voorop. Tegelijkertijd is deze agenda weer niet vanuit het regionaal arrangement opgesteld en dat is volgens u allen omdat dan juist de lokale belangen zouden prevaleren en een agenda als deze niet tot stand zou kunnen komen.

Dat maakt het voor ons zeer te betwijfelen wat de kracht van een dusdanige agenda is en in welke mate die daadwerkelijk onderschreven wordt, of zal worden vertaald naar slagkrachtige uitvoering. En dus welke logica hier dominant is: die van de gelijkheid of die van onderling verschil?

Ook geldt hier dat Dordrecht als centrumstad geen duidelijke koers/lijn voor de regio oplegt en dat de politiek/bestuurlijke opstelling van de gemeente Dordrecht niet bijdraagt aan een duidelijk regionaal profiel. Het is lastig aanvallen als je defensief staat opgesteld. Vergelijk bijvoorbeeld Eindhoven en Zwolle, ook in bestuurlijk/politieke koers. De rol en houding van de burgemeester van de centrumstad is hierin ook een doorslaggevende factor. Hij/zij acteert het meest zichtbaar en voortdurend in een meervoudige rol, mede als voorzitter van de eigen gemeenteraad, het eigen college van B&W, DSB en Drechtstraad. Maar ook als boegbeeld voor regio, verbinding naar bedrijven en overige overheden. Het gezamenlijk erkennen van deze natuurlijke rol kan de toegevoegde waarde ervan versterken, voor iedereen in de Drechtsteden.

We zijn onze conclusie geëindigd met de constatering dat vergroting van de slagkracht binnen het regionaal arrangement noodzakelijk is om multischalig te kunnen acteren en de centrale opgaven te realiseren. We hebben daarna geschetst dat het krachtenveld waarbinnen dit moet gebeuren, tegenstrijdige krachten kent. We noemden ook drie opties voor het doorontwikkelen van het regionaal arrangement:

1. De huidige situatie, met optimalisaties, voorzetten
2. Fundamenteel versterken
3. De samenwerking ruimtelijk/economisch afbouwen

Gegeven onze conclusies en het tegengestelde krachtenveld zouden zowel scenario 2 als 3 passend kunnen zijn. Scenario 1 valt wat ons betreft per definitie af. De opgaven zijn te urgent en maatschappelijk relevant en de huidige resultaten zijn te dun en kwetsbaar. De vraag spitst zich dus toe op een keuze tussen scenario 2 en 3. We werken ons advies hierover hieronder uit, waarbij wij in de kern adviseren om voor scenario 2 te gaan, maar scenario 3 als alternatief achter de hand te houden. Het belang van alle zeven Drechtsteden is daarin door ons meegenomen. Dat brengt ons tot het volgende hoofdadvisie en deeladviezen:



Advisering doorontwikkeling regionaal arrangement

Hoofdstuk 4

Onze belangrijkste conclusie luidt dat het regionaal arrangement onvoldoende in balans is en dat dit ten koste gaat van de geleverde (en benodigde) publieke waarde. Dit speelt met name binnen het ruimtelijk-economisch domein. Wij zijn van mening dat behoefte is aan doorontwikkeling van de samenwerking om de balans binnen het regionaal arrangement te verbeteren.

In voorgaand hoofdstuk schetsen we drie richtingen voor doorontwikkeling van de samenwerking:

1. Continueren en optimaliseren van de samenwerking
2. Fundamentele versterking GRD binnen het ruimtelijk-economisch domein
3. Fundamenteel afbouwen GRD binnen het ruimtelijk-economisch domein

Wij adviseren niet te gaan voor het eerste scenario (continueren en optimaliseren). Dit scenario doet namelijk onvoldoende recht aan de geconstateerde tegengestelde krachten en biedt daarmee geen geloofwaardig pad naar daadwerkelijke versterking van de slagkracht binnen het ruimtelijk-economisch domein.

Om de balans binnen het arrangement wel te verbeteren en de benodigde publieke waarde te genereren, adviseren wij wel in te zetten op fundamentele versterking van de samenwer-

king binnen de GRD voor wat betreft het ruimtelijk-economisch domein. Voornaamste redenen hiervoor zijn:

- de zwaarte van de ruimtelijk-economische opgave vraagt om een krachtige regionale aanpak;
- de relevantie van de ruimtelijk-economische opgave voor alle zeven gemeenten en de gezamenlijke gedragen ambitie van de GroeiAgenda 2030;
- de uit elkaar lopende opgaveprofielen van de afzonderlijk gemeenten die vrijwillige gezamenlijke aanpak van ruimtelijk-economische opgaven tijdsintensief en kwetsbaar maken;
- het gebrek aan slagkracht (in besluitvorming en uitvoering) in de meer hybride vormen van samenwerking binnen het ruimtelijk economisch domein.

De voorwaarden waaronder deze fundamentele versterking succesvol kan zijn, werken wij in onze advisering verder uit.

Wij zien het derde scenario als alternatief voor het geval fundamentele versterking van de samenwerking niet haalbaar blijkt. Het afbouwen van de samenwerking kan, zeker op de korte termijn, voor Dordrecht en Zwijndrecht de ruimte opleveren om meters te maken binnen het ruimtelijk-economisch domein. En dit is nodig gezien de urgente opgaven die beide gemeenten op dat gebied hebben. Onze inschatting is

echter wel dat het afbouwen van de samenwerking ten koste gaat van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio als geheel.

Inzetten op versterking van de regio heeft volgens ons alleen kans van slagen zo lang voor alle partners helder is dat de samenwerking wordt afgebouwd op het moment dat versterking onmogelijk blijkt. Daarnaast is behoefte aan een termijn waarbinnen de versterking gerealiseerd dient te zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk werken we ons hoofdadvisie verder uit.

Hoofdadvisie

Zet als Dordrecht én als Drechtsteden-gemeenten gezamenlijk in op schaalvariëteit via slagkrachtige samenwerking op de niveaus Drechtsteden en Zuid-Holland Zuid. Ontbind de samenwerking binnen het ruimtelijk-economisch domein indien de Drechtsteden er niet in slagen op korte termijn de benodigde slagkracht te organiseren. Werk in dat geval als Dordrecht, in wisselende coalities, aan realisering van je ruimtelijk-economische agenda



Deeladvies 1:
Zet in op versterking van de ruimtelijke economische samenwerking op het niveau van de Drechtsteden

Wij zien in lijn met de drie hoofdscenario's voor de komende vier tot acht jaar voor de samenwerking binnen de Drechtsteden voor het ruimtelijk economisch terrein ook drie opties. Dit zijn:

- **Doorgaan zoals nu gebeurt, met optimalisaties op de praktische kant waar mogelijk** om tegengestelde krachten te verminderen, maar zonder fundamentele wijzigingen. Met dus een blijvende hybride constructie van verlegde (huidige gedelegeerde kaderstellende rol Drechttraad) en verlengde (huidige lokale uitvoering) samenwerkings-elementen.
- **De samenwerking binnen het regionaal arrangement versterken, primair gericht op het ruimtelijk-economisch domein**, meer inzetten op gezamenlijkheid (waar dat mogelijk is) en daarmee lokale frictie voor lief nemen, maar ook deels buiten spel zetten. Door méér verlegde uitvoering, aansluitend op het huidige verlegd bestuur, in te bouwen. Concreet gaat dit om het bundelen van investeringsmiddelen, menskracht en bestuurlijke realisatiekracht.
- **De samenwerking binnen het regionaal arrangement qua sociaal/bedrijfsvoering behouden en op het ruimtelijk economisch domein afbouwen** en meer brengen in de sfeer van zeven gemeenten die onderling vrijblijvend samenwerken, terug naar verlengd bestuur én verlengde uitvoering in plaats van de huidige mix aan verlegd bestuur en verlengde uitvoering. Die verlengde samenwerking hoeft ook niet noodzakelijkerwijs te zijn met de 'vaste' GR-D partners, maar kan flexibel gekozen worden.

Ons advies is te gaan voor het tweede scenario maar door te schakelen naar het derde scenario indien binnen afzienbare tijd scenario 2 niet haalbaar blijkt.

- Doorgaan op de huidige weg (scenario 1) zal voor sommigen wellicht comfortabel aanvoelen (vanuit de vrijheid) maar is wat ons betreft vanuit de resultaten geen optie. Ongetwijfeld zullen incidentele succesjes worden geboekt op ruimtelijk-economisch gebied maar de fundamentele issues wat betreft legitimiteit en slagkracht worden in dit scenario genegeerd en niet opgelost. Het gevolg hiervan is dat de beperkte informele legitimiteit van de gezamenlijke inhoudelijke koers en besluitvorming blijven voortbestaan met voortmodderen tot gevolg.
- Gezien de kracht van het huidige netwerk op het niveau van de Drechtsteden en de bewezen potentie van de samenwerking op het sociaal en bedrijfsmatig domein, adviseren wij in eerste instantie in te zetten op versterking van dit samenwerkingsniveau (scenario 2). Deze versterking dient te leiden tot een vergroting van de slagkracht en tot realisatie van de ruimtelijk-economische agenda.
- Met scenario 2 wordt voortgebouwd op de samenwerkingswaarde die al is gerealiseerd. Daarnaast biedt het scenario de mogelijkheid tot doorbraken te komen op een aantal knelpunten binnen de huidige samenwerking. Een duidelijker en vooral krachtiger strategisch profiel op Drechtstedenniveau legt meer nadruk op de regionale samenhang en minder op de onderlinge verschillen. Dit scenario vraagt echter serieuze inspanningen en offers van alle zeven Drechtstedengemeenten. We werken scenario 2 in Deeladviezen 2 t/m 6 uit.

- Mocht scenario 2 niet haalbaar blijken dan zien wij geen andere mogelijkheid dan door te schakelen naar scenario 3. Dat scenario leidt op korte termijn vermoedelijk tot een forse verbetering van de slagkracht op ruimtelijk-economisch vlak voor de gemeente Dordrecht. Op de lange termijn is het echter de vraag of dit scenario voldoende kansen biedt om ruimtelijk-economische vraagstukken op Drechtstedenschaal slagvaardig op te pakken. Aangezien deze opgaven in sterke mate de opgaven van de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht zijn, is dit scenario



Figuur 6 Scenario's Ruimtelijk Economisch Domein

op de lange termijn niet optimaal. Daarnaast doet dit scenario minder recht aan de opgebouwde samenwerkingswaarde binnen de regio.

De urgentie is echter groot bij met name Dordrecht en Zwijndrecht. En op het moment dat de zeven gemeenten er niet in slagen betekenisvolle stappen te zetten binnen het ruimtelijk-economisch domein dienen andere wegen te worden verkend. Niets doen en voortmodderen is dan geen optie. We werken de aanloop naar scenario 3 in Deeladvies 1a op hoofdlijnen uit.



Deeladvies 1a:
Maar durf afscheid te nemen van Drechtstedelijke ruimtelijk-economische samenwerking indien daar niet de vereiste slagkracht wordt ontwikkeld

Onze advisering gaat uit van het kunnen versterken van de onderlinge samenwerking op Drechtsteden-schaal ten aanzien van de ruimtelijk-economische portefeuille. Het kan echter blijken dat de zeven gemeenten (en vooral de zeven gemeenteraden) het niet op korte termijn voor elkaar krijgen om deze versterking van de samenwerking daadwerkelijk vorm te geven. Wij adviseren in dat geval de ruimtelijk-economische samenwerking in de GR-D af te bouwen en via wisselende coalities te werken aan de realisering van de ruimtelijk-economische opgaven (scenario 3).

Om te onderzoeken of de benodigde slagkracht georganiseerd kan worden, adviseren wij het volgende proces te doorlopen:

- Gebruik als Dordrecht en Drechtsteden het jaar 2018 als eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode om te verkennen of de hiervoor beschreven krachtsversterking van de samenwerking haalbaar is.
- Dit betekent dat voor de Kerst 2018 geconcludeerd wordt of de Drechtstedensamenwerking voldoende perspectief biedt voor realisatie van de ruimtelijk-economische agenda. Dit moet tenminste expliciet gebeuren op de individuele colleegetafels en in gezamenlijkheid op Drechtstedelijke schaal (als eigenaren, niet in de regeling).
- Indien dit niet het geval blijkt, adviseren wij vanaf 1 januari 2019 in te zetten op ontvlechting van de Drechtstedensamenwerking voor wat betreft het ruimtelijk-economisch domein. Dit zal consequenties hebben voor de agenda van de Drechtstraad, de samenstelling van het DSB en de organisatie van de GRD.

- Het college van B&W van Dordrecht (en ieder van de overige colleges ook) stelt dan vanaf 1 januari 2019 zijn eigen ruimtelijk-economische agenda op al dan niet in samenwerking met een of meer van de Drechtstedengemeenten. Gezien het opgavenprofiel ligt het voor de hand hierin de samenwerking te zoeken met Zwijndrecht.
 - NB: Dit vereist zeer waarschijnlijk ook wijzigingen van de GR-D óf de losse delegatiebesluiten. Aanpassing van de GR-D vereist een proces van de 7 gemeenten, het aanpassen van delegatiebesluiten kan eenvoudiger gebeuren. Desalniettemin is een gezamenlijk, zorgvuldig proces nodig.
- Deze eigen ruimtelijk-economische agenda bevat niet alleen de opgaven maar ook de vereiste regionale strategie inclusief uitvoeringsmiddelen en methoden om tot realisering van deze opgaven te komen. Deze regionale strategie dient er in ieder geval op gericht te zijn de relatie met Rotterdam te verdiepen met het oog op mogelijke investerings- en cofinancieringsmogelijkheden bij Rijk en Provincie. Deze (al dan niet regionale) ruimtelijk-economische agenda dient medio 2019 operationeel te zijn.

Deeladvies 2:

Schep de randvoorwaarden voor succesvolle ruimtelijk economische samenwerking

De ruimtelijk-economische agenda van de Drechtsteden speelt op de schaalniveaus Dordrecht, Dordrecht-Zwijndrecht, Drechtsteden, Zuidelijke MRDH-flank en Zuidelijke Randstadflank. Tot slot doen Rijk (ministeries I&M en EZ) en provincie er toe voor cofinanciering en metavraagstukken als de economische ontwikkeling van het gehele schaalniveau. Dit vraagt een krachtig optreden op diverse schalen. Wij zien vier cruciale randvoorwaarden voor realisatie van de ruimtelijk-economische agenda:

• **Sterke bestuurlijk betrokkenheid Dordrecht.**

De bestuurlijke betrokkenheid van Dordrecht als 100.000+ gemeente is randvoorwaardelijk voor krachtig acteren op de verschillende schaalniveaus. Deze betrokkenheid moet ten opzichte van de huidige situatie versterkt worden. Zowel formeel als informeel. Formeel wordt dit opgelost door de nieuwe DSB-structuur (zie deeladvies 3). Informeel is dit afhankelijk van de houding van de overige zes gemeenten (in welke mate gun je dit leiderschap) en de kracht van de Dordtse bestuurders (in welke mate maakt Dordrecht de belofte waar). Het vraagt om een Dordtse portefeuillehouder die zich weet te verhouden tot deze multischalige realiteit en daar resultaten kan boeken (bij ministeries, in randstad-overleggen, die Rotterdam kan gebruiken als springplank, die in de MRDH thuis is en die zowel publiek als privaat kan schakelen).

– Dat vraagt ook een duidelijk regionaal beeld over de strategische waarde van de MRDH-samenwerking en de wijze waarop Drechtsteden (en ZHZ) zich daartoe wil verhouden. Ons advies is hier, gegeven de inhoudelijke agenda van MRDH en de verbindingen met de inhoudelijke opgaven van de Drechtsteden, hier minimaal een open en warme samenwerkingsrelatie mee aan te gaan.

• **Een strategisch opererende Drechtstraad die mandaat en (financiële) ruimte laat aan DSB en organisatie GRD om uitvoering te geven aan de strategische agenda.**

De Drechtstraad dient zich als kaderstellend orgaan te richten op bindende strategische kaderstelling op sociaal en ruimtelijk-economisch vlak. Centraal in die kadering kan de Groeiagenda 2030 staan, met uitwerkingsagenda + financieel uitvoeringsarrangement. Daarbij hoort een Drechtstraad die vier keer per jaar vergadert voor haar gehele takenpakket. Daarnaast zouden per jaar een

twee-/drietal bijeenkomsten georganiseerd moeten worden voor alle raadsleden gericht op ontmoeting, uitwisseling, inspiratie en lading van de gezamenlijke agenda (DSB als trekkend orgaan voor deze bijeenkomsten).

Nadat de Drechtstraad een inhoudelijk strategisch kader heeft vastgesteld met een (door DSB voorgestelde) uitvoeringsagenda, dient zij ruimte te laten aan het DSB om deze agenda uit te voeren. Met ruimte doelen wij op inhoudelijke ruimte, budgettaire ruimte en personele ruimte in de vorm van structurele beleidsmatige capaciteit en financiering. Dit betekent loslaten door individuele gemeenten van de uitvoering en precieze invulling op grote dossiers als het volume van woningbouw en de hoofdkadering daarvan. Ook betekent dit het ‘upfront’ beschikbaar stellen van uitvoeringsbudgetten op basis van het inhoudelijk strategisch kader en niet alleen te kiezen voor procesbudgetten voor uitwerking van visies etc. Deze ruimte stelt het DSB in staat om, conform de strategische lijn waartoe is besloten, uitvoering per schaalniveau vorm te geven.

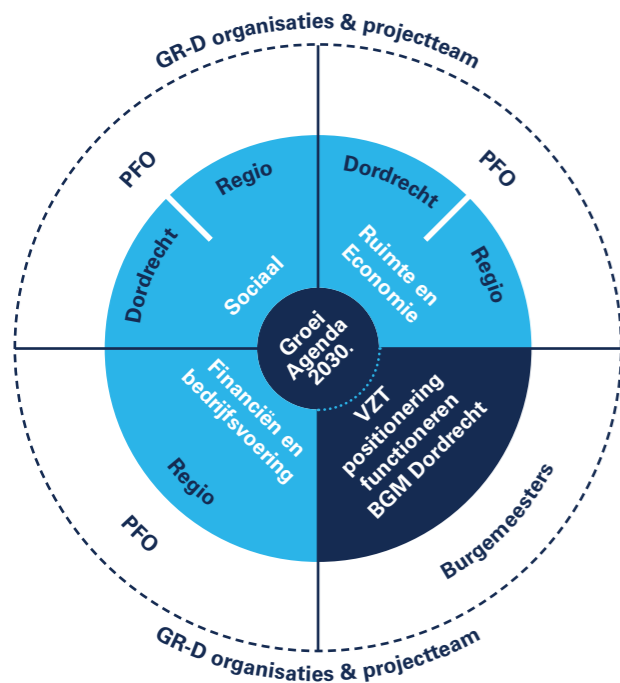
NB: dit is alleen haalbaar als de zeven gemeenten de inhoudelijke agenda en het opgavenprofiel op Drechtstedelijk niveau ook écht omarmen en ook daadwerkelijk inzien dat het realiseren van dit opgavenprofiel er toe doet, ook voor henzelf wanneer ze daar in urgente zin nu minder last van hebben. De tegengestelde krachten van vrijheid versus afhankelijkheid en van verschillend versus gelijk spelen hier in sterke mate een rol. Uw onderlinge gesprek moet uitwijzen of scenario 2 op dit punt haalbaar is. Naar onze verwachting ligt hier het belangrijkste breekpunt voor scenario 2.

- **Heldere afspraken over taken, bevoegdheden, rollen en verantwoordelijken van GRD, individuele gemeenten, Drechtstraad en DSB.** We constateren dat de Drechtsteden-samenwerking gebaat is bij duidelijkheid over werking van de samenwerking. Zo kan strategische koers omgezet worden naar gezamenlijke uitvoering. Er zijn teveel hygiëne-issues die legitimiteit drukken, er is teveel ambiguïteit in de naleving van afspraken en er is ruimte voor meerdere interpretaties van de regeling.

- **Borg naleving afspraken door mechanismen in te bouwen voor signaleren en aanspreken.** De Drechtsteden-samenwerking is gebaat bij een strakkere naleving van de eigen processen en afspraken. Dat is als eerste afhankelijk van voldoende informele legitimiteit van de gemaakte afspraken (en dat zit in urgentie en meerwaarde van de samenwerking voor het geheel en ieder afzonderlijk). Daarnaast is het afhankelijk van een aanspreekcultuur onderling, door alle lagen heen. Maar wat ook kan helpen is een hulpstructuur voor monitoring en signalering, plus een proces dat de aanspreekcultuur bevordert. Dat geldt voor alle zeven partijen, dus ook voor Dordrecht. Dit vraagt het inbouwen van een ‘samenwerkings-controller’ (onder te brengen bij bureau Drechtsteden) die de afspraken en naleving monitort en de voorzitter (tevens burgemeester van Dordrecht, dus dubbel-rol) in positie brengt om aan te spreken. De wet Gemeenschappelijke regelingen biedt aanknopingspunten om, in het uiterst geval, naleving van afspraken (zoals besluiten van de Drechtstraad) af te dwingen.

Deeladvies 3:
Vergroot de slagkracht van het DSB en breng Dordrecht formeel in positie om de regio te vertegenwoordigen

Ambitieuze inhoud én een behoefte aan multischalige slagkracht vraagt primair om slagvaardige en sterkere bestuurlijke coördinatie en sturing. Het bestuur maakt namelijk in die multischalige context het verschil. Dat vraagt een DSB dat wendbaarder is, dat beter in positie is en dat binnen de strategische kaders voldoende ruimte en geld heeft om uitvoering te organiseren. Daarnaast dienen de portefeuilles beter in balans te zijn.



Figuur 7 Invulling en positie DSB

- **We zien een DSB met zes leden inclusief voorzitter:** Een voorzitter met portefeuille positionering, één regio-bestuurder met portefeuille financiën en bedrijfsvoering en twee sterk inhoudelijke portefeuilles (sociaal en ruimtelijk/economisch) met telkens twee portefeuillehouders: één Dordtse wethouder en één regiowethouder. Dit versterkt de inhoudelijke binding tussen regio en Dordrecht. Consequentie is dat nog maar drie van de overige zes gemeenten een DSB-lid kunnen leveren. Dat vraagt gunnen en vertrouwen.

- **Op elke portefeuille wordt vervolgens een concrete projectagenda geformuleerd.** Vier keer per jaar voeren de DSB-leden overleg met ‘hun’ portefeuillehouders uit de verschillende gemeenten over vertaling van strategische kaders naar uitvoering en projectagenda’s. Niet in besluitvormende zin, maar om inhoudelijke en operationele lading te geven aan de agenda van de portefeuillehouders. Van belang is dat het DSB een autonome koers kan blijven varen, in lijn met strategische kadering vanuit de Drechtraad. Het moet in die projectagenda’s per portefeuille mogelijk zijn om interne snelheidsverschillen in te bouwen in uitvoering. Concreet houdt dit in dat het ook mogelijk moet zijn om met bijv. 3 of 4 gemeenten een project te trekken in de context van de GR-D.
- **De voorzitter van het DSB is portefeuillehouder positionering en monitort het functioneren van de gehele samenwerking; de ‘bestuurlijke hygiëne’.** Vier keer per jaar overlegt hij hierover met de andere zes burgemeesters. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor het functioneren van het geheel en brengen indien nodig als groep de zeven gemeenteraden in positie om te sturen op de samenwerking als zodanig. Hier ligt een verbinding naar de eerdere aanbeveling over de ‘samenwerkings-controller’.

Deeladvies 4:
Versterk het publiek-private aspect van de samenwerking, bouw private partijen meer in in het regionaal arrangement

Uw samenwerking heeft nu een sterk publiek-publiek karakter. Deze overheidscentrische houding beperkt de slagkracht van uw samenwerking en uw regio als integraal geheel van publieke en private partijen. Met de instelling van een Economic Board is een stap in de goede richting gezet maar wat ons betreft gaat u daarin nog (veel) verder. Een regio als Eindhoven is daarin een mooi voorbeeld. We zien een aantal concrete sporen waarin de publiek-private verbinding versterkt kan worden. De manier waarop is voor ons van ondergeschikt belang. We zien de volgende lijnen:

- Het veel nauwer en betekenisvoller betrekken van maatschappelijke partners, bedrijfsleven en kennisinstellingen bij ideevorming, beleidsontwikkeling en besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van werkplaatsen waarin u langs de GroeiAgenda per sleutel in een werkplaats met publieke en private partijen (triple helix) tot beleidsagenda’s komt. Stel in de werkplaats de agenda vast voor besluitvorming in de Drechtraad. Dit geeft systematischer en krachtiger invulling aan publiek-private samenwerking en dwingt u vooraf middelen beschikbaar te stellen voor uitvoering, anders zijn maatschappelijke partners namelijk minder genegen mee te doen (ook van hen kan een bijdrage in uitvoeringskracht verwacht worden).

- Het opblazen van de Economic Board als economisch/ruimtelijk investeringsplatform, waar de Drechtsteden substantiële sommen investeringsmiddelen aan toekennen die de Economic Board vervolgens toewijst aan een programmagedreven investeringsplan. Deze formule wordt in diverse andere regio's toegepast, wat het investeren in een triple-helix ruimtelijk-economische agenda eenvoudiger maakt.
- Op projectniveau publiek-private projectallianties vormen, waardoor de samenwerking heel resultaatgericht wordt. Dit zou vorm kunnen krijgen binnen de projectagenda’s van de verschillende portefeuillehoudersoverleggen (PFO’s) rondom het DSB.
- Van de genoemde inspiratiedagen voor de Drechtraad en overige raadsleden (zie deeladvies 2) heel nadrukkelijk publiek-private inspiratiedagen maken. Dit vereist investeren in het daadwerkelijk aangesloten krijgen van private partijen op deze inspiratiedagen. Daartoe lenen bestaande gremia als de Economic Board en de Werkgevers Drechtsteden (koepelorganisatie) zich, maar het vereist ook iets in de agendering en lading van deze dagen.

Deeladvies 5:

Optimaliseer de samenwerking binnen het sociaal domein en breng gebiedslogica in

De sociale agenda van de Drechtsteden speelt op het schaalniveau van de wijk, Dordrecht, Dordrecht-Zwijndrecht en Drechtsteden. Opgaven zijn tegelijkertijd langjarig en grootschalig, vragen veel financiële middelen (structurele verbetering sociale economische status, verbinding met ruimtelijk-economisch) als kortcyclisch (de daadwerkelijke aanpak van problematiek en dagdagelijkse dienstverlening). Het sociaal domein heeft een sterk publiek karakter. De overheid heeft veel financiële middelen, indicerende en verordende bevoegdheden en stelselverantwoordelijkheid.

- **De langcyclische sociale problematiek krijgt momenteel te weinig aandacht op Drechtstedelijk (en lokaal) niveau.** Een sterkere verbinding tussen de ruimtelijk-economische agenda en sociale agenda's is nodig. Daarbij is combinatie van investeringsmiddelen nadrukkelijk een aandachtspunt. Dit moet voortkomen uit de kaderstelling van de Drechtstraad én de hechtere samenwerking en gelijkwaardigheid in portefeuilles binnen het DSB-bestuur. Bureau Drechtsteden dient hier een sterke ondersteunende rol in te spelen.
- **De kortcyclische aanpak van problematiek krijgt primair vorm via de SDD** naar beleidskaders van de Drechtstraad. Dit systeem functioneert naar behoren. Onze voorstellen voor verbetering zijn:
 - **Breng de beleidsmatige kadering voor jeugdzorg ook naar het Drechtstedelijk niveau.** Dit betekent concreet het overhevelen van deze beleidsmatige bevoegdheden van lokaal naar de GR-D. Daarmee komt het sociaal domein integraal op één schaalniveau te liggen. Breng deze uitkomsten en besluiten van de GR-D als één geheel in op DG&J-schaal. Inkoop en werkgeverschap jeugd-wijkteams blijft op DG&J-schaal georganiseerd. Het beleidsmatig in één hand brengen van de 3D's is aantrekkelijk. Het afbreken van de huidige beleids- en uitvoeringskracht van Drechtsteden zou onnodige kapitaalvernietiging met zich meebrengen. Vandaar onze keuze voor het regionale niveau als schaal van samenbrengen.
 - **De preventieve en repressieve aanpak van SDD zou gebiedsgericht kunnen.** Dit betekent per wijk/gebied een specifieke probleemanalyse (los van het beeld van wijkteams die urgente problematiek behandelen) en een gecoördineerde inzet op preventie, in samenhang met ruimtelijk-economische agenda's (lokaal en regionaal). Deze gebiedsgerichte aanpak maakt het mogelijk om het lokale maatwerk te leveren waar behoefte aan is, zonder dat aan regionale beleidskadering getornd wordt. Het vraagt wel, zeker bij de start, een investering in de gezamenlijke kennis- en informatiepositie. Een hechte samenwerking tussen OCD en SDD is hier nodig.
 - Sociale 1^e-lijns voorzieningen blijven een lokale verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd is de inrichting hiervan bepalend voor het volume van doorstroom naar de 2^e-lijns-voorzieningen (Drechtsteden-schaal) en daarmee bepalend voor het kostenniveau op Drechtsteden-schaal. **Wil je solidariteit op Drechtstedenschaal overeind houden (zoals nu het geval is), dan zal een minimumgrens aan 1^e-lijnsvoorzieningen regionaal vastgesteld moeten worden.** Dit maakt namelijk dat solidariteit niet onevenredig belast wordt door te grote verschillen in opvattingen over 1^e-lijns-voorzieningen. Nu is dit onvoldoende het geval. Dit kan intergemeentelijk (verlengd) of via de Drechtstraad geregeld worden (verlegd), maar moet ons inziens geregeld worden.
 - **Monitoring op deze minimumgrens en naleving van de afspraken op dit punt is cruciaal en zou regionaal belegd moeten worden.** In eerste aanleg moeten het PFO-overleg Sociaal en de DSB-portefeuilehouders sociaal hierover geïnformeerd worden zodat zij kunnen sturen. Mocht dit onvoldoende effect sorteren, dan is escalatie naar de voorzitter van het DSB en het burgemeestersoverleg mogelijk, waarlangs de zeven gemeenteraden eventueel in positie kunnen worden gebracht (vanuit perspectief functioneren samenwerking, niet vanuit perspectief sociaal domein).

- **Tot slot zou geïnvesteerd moeten worden in onderlinge kennisdeling tussen wijkteams (zorg en jeugd) uit de gemeenten, SDD, DG&J en overige betrokkenen.** Dit zou vorm kunnen krijgen in een Sociale Academie op Drechtsteden-schaal. Het vergroot de kans op succesvolle integrale casusbehandeling, kennisdeling en het eenduidig gebruiken van tools als een zelfredzaamheidsmatrix'. Zo'n insteek past goed bij het centrale adagium in de Drechtsteden: de professional centraal. En sluit ook goed aan bij het versterken van gebiedsgericht werken.



Deeladvies 6:
Optimaliseer de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering

Op het gebied van bedrijfsvoering is de ruimte voor gemeentelijk maatwerk te beperkt en de politieke aandacht groot, hoewel die de afgelopen jaren volgens vele gesprekspartners een stuk minder is dan ze was. Op het gebied van bedrijfsvoering dienen gemeenten ruimte te krijgen om specifieke wensen in te brengen, uit te voeren door het huidige SCD, als onderdeel van GR-D. Dit betekent wel dat de bekostiging van deze gezamenlijke taak via de GR-D en dus via het DSB en de Drechttraad blijft lopen. Echter, de huidige samenwerking op dit punt ontvlechten en onderbrengen in een nieuw te vormen samenwerkingsarrangement (in welke juridische vorm dan ook) is mogelijk een te zware ingreep waarvan de gevolgen eerst in beeld gebracht dienen te worden. Volgens ons zou het ook mogelijk moeten zijn binnen het huidige construct te werken aan optimalisering.

- In principe zou de huidige werkwijze rondom het SCD al voldoende ruimte moeten bieden om de gemeentelijke belangen op dit punt te realiseren. Zo komen de zeven gemeentesecretarissen een basispakket overeen van taken die standaard via de GR-D georganiseerd worden (bijvoorbeeld balie-bezetting voor sommigen maar ook P&O-administratie, financiële administratie etc.). En daarop aanvullend nemen individuele gemeenten dienstverlening af via een pluspakket of DVO's. Vanzelfsprekend speelt hier een wisselwerking tussen de grootte van het basispakket en de hoogte van de prijs die gemeenten betalen. Meer basispakket is meer mogelijkheden tot efficiency is lagere kostprijs.

- Daarnaast zou verkend kunnen worden wat de organisatorische gevolgen zijn van het uitplaatsen van het taakdomein 'bedrijfsvoering' uit de GR-D en deze onder te brengen in een eigen, aparte bedrijfsvoeringsorganisatie. Wij voorzien een substantiële ontvlechtingsoperatie in personele, organisatorische en juridische zin. De verwevenheid van SCD met de overige GR-D onderdelen is daarbij een aandachtspunt. Tegelijkertijd vormt SCD ook in praktische zin een redelijk op zichzelf staande dienst die in principe 'opgepakt en ergens anders neergezet' moet kunnen worden. Voordelen van dit perspectief zijn dat de aansturing versimpeld kan worden, dat maatwerk daarmee eenvoudiger kan worden, dat de politieke aandacht meer kan naar zaken die er toe doen en dat de gemeentesecretarissen beter in positie komen om op dit onderdeel te sturen. Echter, dit spoor moet nader verkend worden voordat een keuze gemaakt kan worden.

Deeladvies 7:
Zet als Drechtsteden in op voortbestaan van de Zuid-Holland Zuid schaal

Tot slot kijken we naar het niveau ZHZ, waar ook een doorontwikkelopgave ligt. In de multischalige context van het opgaveprofiel van de Drechtsteden doet deze schaal er in potentie toe. Op het niveau van Zuid-Holland Zuid zien wij min of meer dezelfde scenario's als op Drechtstedenniveau. Ook hier kan worden doorgegaan op dezelfde weg, de samenwerking worden versterkt of worden afgebouwd. Ten aanzien van Zuid-Holland Zuid adviseren wij in lijn met het advies over de Drechtsteden primair om in te zetten op het voortbestaan van de regio, maar ook daar een strategisch keuzemoment in te bouwen.

- Zuid-Holland Zuid heeft zijn waarde bewezen voor wat betreft de uitvoer van wettelijke taken. Daarnaast biedt het hebben van deze schaal de Drechtstedengemeenten (en overige leden) comfort, een gevoel van nabijheid en enige mate van grip op de uitvoering van gemeentelijke taken. Ook geeft het Dordrecht en de Drechtsteden in potentie meer body en positie in gesprekken met provincie en Rijk. Indien niet wordt ingezet op het voortbestaan van de regio zal Zuid-Holland Zuid vermoedelijk langzaam worden afgebouwd en opgaan in de regio Rotterdam-Rijnmond. Hiermee nemen nabijheid en grip op taakuitvoer af. Daarnaast gaat de potentiële strategische waarde van de regio verloren. Dit houdt wel in dat een aantal zaken wordt aangepakt:
 - **Meer ontmoeting en onderlinge verbondenheid** waardoor netwerkwaarde kan toenemen, bijvoorbeeld rond een aantal vraagstukken qua kennis, verdieping en uitwisseling. Organiseer –met Dordrecht als spil – een leer- en ontwikkeltraject voor ambtelijk, politiek en bestuur om hier een bijdrage aan te leveren.

- **Verzakelijking sturing op DG&J** waarbij de beleidsinhoudelijke keuzes nadrukkelijk losgekoppeld worden van de sturing als eigenaren op de regeling als zodanig (ook te zien in relatie met deeladvies 5, waardoor beleidsontwikkeling op subregio-niveau spanning in het AB DG&J kan verlagen). Dit kan daarnaast door splitsing van vergaderingen óf door het verzakelijken van beleidsmatige voorkeuren in bijvoorbeeld inkooparrangementen tussen subregio's of gemeenten en de regeling als geheel.
- **Als schaal gaan acteren naar Rijk en provincie** daar waar dit gediensig is (bijvoorbeeld diverse mobiliteitsvraagstukken en/of maritieme industrie). Door als regio samen op te trekken kan een sterkere positie worden ingenomen in het Zuid Hollandse krachtenspel. Omdat de thematiek binnen de verschillende subregio's verschilt, lijkt behoefte aan een meer opportunistische agenda voor het gebied. Dit begint bij ontmoeting en verbinding.

NB: Het ontbreken van een logische inhoudelijke agenda kan een sterk belemmerende factor vormen voor deze advieslijn. Mocht de inhoudelijke agenda dusdanig gekunsteld worden dat dit voor alle partijen vervreemdend voelt, dan is het aan te raden toch te kiezen voor op termijn opgaan in Rotterdam Rijnmond en als subregio's met eigen, inhoudelijke agenda's te gaan werken. Ook hier zou eind 2018 een moment van evaluatie moeten zijn, waarbij wel aangetekend moet worden dat het succes op dit vlak ook grotendeels afhangt van een opstellingswijziging van Dordrecht zelf en er dus wellicht zachter geoordeeld kan worden over het succes/uitblijven van succes eind 2018.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 325 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
@berenschot_nl