

***Hardinxveld-Giessendam:
samenwerken in de regio,
toekomstbestendige keuzes***

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Rapport
Gemeente Hardinxveld-Giessendam

BMC
juni 2015
drs. R. Wever
J.P.A. Kroese
J. de Wit MSc
Projectnummer: 018303
Correspondentienummer: AD-2705-74686

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2	
	1.1	Onderzoeksdoel: verkenning regionale samenwerking Drechtsteden en inkooprelaties met buurgemeenten	2
	1.2	Onderzoeksontwerp en analysekader: 3S-model	3
	1.3	Kwaliteitscriteria van samenwerking	4
	1.4	Processtappen onderzoek	5
	1.5	Leeswijzer	7
HOOFDSTUK 2	IMPACTANALYSE TOETREDING DRECHTSTEDEN	9	
	2.1	Aanbod van Drechtsteden	9
	2.2	Uitvoeringsorganisaties Drechtsteden	9
	2.3	Impactanalyse van toetreding tot Drechtsteden	11
	2.4	Financiële consequenties	12
HOOFDSTUK 3	IMPACTANALYSE INKOOPRELATIE GORINCHEM	17	
	3.1	Aanbod van Gorinchem	17
	3.2	Impactanalyse van aanbod Gorinchem	19
HOOFDSTUK 4	RESULTATEN EXTERNE EN INTERNE CONSULTATIE	21	
HOOFDSTUK 5	TOETSING KWALITEITSCRITERIA SAMENWERKING	25	
	5.1	Doelstelling en scope	25
	5.2	Democratische legitimering	26
	5.3	Effectiviteit en robuustheid	27
	5.4	Transparantie en draagvlak	27
	5.5	Kwaliteit en identiteit	28
	5.6	Efficiëntie en kostenbeheersing	29
	5.7	Flexibiliteit	29
	5.8	Duurzaamheid	30
	5.9	Conclusies	30
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	32	

Hoofdstuk 1 *Inleiding*

1.1 **Onderzoeksdoel: verkenning regionale samenwerking Drechtsteden en inkooprelaties met buurgemeenten**

Op 19 december 2014 heeft de gemeenteraad van Hardinxveld-Giessendam unaniem besloten om de samenwerking met de Drechtsteden te verkennen. Daarbij dient een mogelijke toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) te worden onderzocht. De bestuursorganen van de gemeente Hardinxveld-Giessendam (gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders) vragen deskundig onderzoek en advies over de incidentele en structurele impact van regionale samenwerking met de Drechtsteden.

Ook de optie om een inkooprelatie aan te gaan met de gemeenten Molenwaard/Giessenlanden en/of Gorinchem behoort tot de scope van dit onderzoek. Beide varianten worden, voor zover mogelijk, met elkaar vergeleken.

De uitvoering van dit onderzoek is een opmaat naar een zelfstandige gemeente met een sterke verbinding met de samenleving die de ambities, opgaven en uitdagingen van nu en de toekomst aankan in de context van huidige en toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in de regio.

In dit onderzoek staan de vier volgende vragen centraal:

1. Wat zijn de gevolgen van de toetreding voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam tot de GRD?
2. Wat zijn de gevolgen voor het aangaan van een inkooprelatie met de gemeenten Molenwaard/Giessenlanden en/of Gorinchem?
3. In hoeverre is toetreding tot de GRD een *duurzame* optie die meerwaarde biedt voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam?
4. In hoeverre is een inkooprelatie met de gemeenten Molenwaard/Giessenlanden en/of Gorinchem een *duurzame* optie die meerwaarde biedt voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam?

De gemeente Hardinxveld-Giessendam zoekt al een aantal jaren naar mogelijkheden om samen te werken met gemeenten in de regio. Daarbij heeft de gemeente zich vooral georiënteerd op de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Verdergaande samenwerking bleek uiteindelijk niet haalbaar¹.

Breder in de regio vinden nu verkenningen plaats naar de toekomstige samenwerking. De gemeente Giessenlanden is in gesprek met de gemeente Molenwaard. De gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen bespreken de mogelijkheid tot herindeling, inclusief grenscorrectie met de provincie richting Utrecht.

De provincie Zuid-Holland volgt de ontwikkelingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (en de regio Drechtsteden) nauwlettend. De provincie heeft uitgesproken de regio bij de regio te

¹ In de eindrapportage van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden van februari 2014, *Waard om te besturen*, werd samenvoeging van de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam en Giessenlanden voorgesteld. Dit voorstel is door de betrokken gemeenten niet overgenomen.

laten, maar verwacht wel medio 2015 besluitvorming ten aanzien van de bestuurlijke toekomst door de verschillende gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Samenwerking is voor de bestuurlijke toekomst van Hardinxveld-Giessendam van essentieel belang. Er komen vraagstukken op de gemeente af die zij door haar beperkte omvang niet alleen kan oppakken. De gemeente heeft daarom de wens om de kwetsbaarheden die zij ervaart op te lossen, terwijl de bestuurlijke zelfstandigheid geborgd blijft. Via samenwerking met gemeenten in de regio wil Hardinxveld-Giessendam kwetsbaarheden² verminderen.

Op de volgende terreinen wil de gemeente de kwetsbaarheden oplossen en/of de kwaliteit waarborgen en versterken:

- de sociaal-maatschappelijke pijler;
- de ruimtelijk-economische pijler;
- de pijler dienstverlening;
- PIJOFACH³-taken.

1.2 Onderzoeksontwerp en analysekader: 3S-model

Bestuurskracht van gemeenten is lang vooral gedefinieerd in termen van de beschikbaarheid van voldoende bestuursmiddelen voor gemeentelijke overheden. In de bestuurskunde omschreef Van Braam⁴ het als het 'in beschikbare personele, financiële en materiële middelen uitgedrukt vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren (respectievelijk beleid te ontwikkelen en te sturen)'. Ook in de bestuurlijke praktijk werd het concept in deze organisatiekundige zin gebruikt, vooral als onderbouwing van een voortvarend gemeentelijk herindelingsbeleid. Centraal stonden (en staan) vaak de drie k's: de kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit.⁵ Aanvullend daarop is het vraagstuk gaan opspelen in hoeverre de autonomie uitdrukking krijgt in burgernabij bestuur en de mogelijkheid om via heldere verantwoordingslijnen democratische legitimiteit te organiseren.

De gemeente Hardinxveld-Giessendam kiest zelfbewust voor een transitie naar *samenwerkingskracht*. Waar bestuurskracht een sterke interne focus kent, is samenwerkingskracht veel meer gericht op de kwaliteit van het samenspel van de gemeente met haar maatschappelijke en bestuurlijke partners. Bij bestuurskracht staan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven vast, terwijl het er bij samenwerkingskracht om gaat deze gezamenlijk te definiëren.

Dit past bij een *moderne besturingsfilosofie* die bij steeds meer gemeenten ingang vindt: de hedendaagse gemeente is zowel bestuurlijk-politiek als ambtelijk flexibel en omgevingsbewust. De gemeente werkt daar waar nodig samen met andere overheden en betreft daar de samenleving intensief bij: de gemeente fungeert als *netwerkpartner*.

Volgens het *3S-analysekader* is samenwerkingskracht afhankelijk van het samenspel tussen strategie (inhoudelijke maatschappelijke opgaven, toekomstvisie), samenleving (maatschappelijke inbedding, betrokkenheid maatschappelijke partners) en structuur (het

² De kwetsbaarheid wordt o.a. beschreven in het rapport 'Kiezen, sturen, vernieuwen' en de SWOT-analyse van de gemeente Hardinxveld-Giessendam 'Binnenste buiten, buitenste binnen'.

³ PIJOFACH: Personeel, Informatie, Juridische Zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

⁴ Braam, A. van, m.m.v. M.-L. Bemelmans-Videc, *Leerboek bestuurskunde: A – Tekstboek*, Muiderberg, 1986.

⁵ BMC Advies, *100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, 2009.

bestuur van de gemeente, haar samenwerkingsverbanden en de manier waarop dit georganiseerd is).

Volgens het 3S-model (gebaseerd op praktijkervaringen met succesvolle samenwerking) is de samenhang tussen de drie S'en van essentieel belang voor samenwerkingskracht.



Afbeelding 1: 3S-model: samenwerkingskracht

De resultaten van de inhoudelijke oriëntatie en de mogelijke governance (bestuursvorm) worden verder uitgewerkt in de impactanalyses, waarbij tevens de mogelijke gevolgen op het gebied van organisatie en financiën per ontwikkelrichting worden geconcretiseerd. In de impactanalyses wordt, voor zover mogelijk en inzichtelijk, ook aandacht geschonken aan de mogelijke frictie- en implementatiekosten.

De gemeente Hardinxveld-Giessendam hecht meerwaarde aan een *duurzame* optie. Daarbij hoort ook zeker een verdere professionalisering en doorontwikkeling van de organisatie. Ondanks het uitgangspunt van het realiseren van een kostenreductie, dient er een kwaliteitsimpuls te worden bereikt op het gebied van de dienstverlening en de sociaal-maatschappelijke en de ruimtelijk-economische pijler. Een koppeling van strategie aan uitvoering, inclusief organisatievorm en personeel, is de uitdaging.

1.3 Kwaliteitscriteria van samenwerking

Mede op basis van de maatschappelijke opgaven en het resultaat van de samenwerkingsverkenning worden de ontwikkelrichtingen getoetst. Voor de toetsing van de ontwikkelrichtingen worden *toetsingscriteria* gebruikt die in de literatuur zijn beschreven, te weten:

Effectiviteit en robuustheid	De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.
Efficiëntie en kostenbeheersing	De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.
Kwaliteit en identiteit	De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen. De samenwerking zorgt ervoor dat het gevoel van identiteit van de burgers van Hardinxveld-Giessendam behouden blijft of versterkt wordt.
Flexibiliteit	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
Democratische legitimering	De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten.
Transparantie en draagvlak	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model is voor alle belanghebbenden (controleerende raadsleden, belanghebbende burgers, etc.) voldoende duidelijk en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
Duurzaamheid	De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen. Tevens moet de samenwerkingsvorm de flexibiliteit bezitten dat eventueel andere partijen zich in de toekomst kunnen aansluiten. De samenwerkingsvorm zorgt ervoor dat Hardinxveld-Giessendam als zelfstandige gemeente kan blijven functioneren gedurende minimaal 10 tot 15 jaar.

1.4 Processtappen onderzoek

Begin maart 2015 is BMC met het onderzoek gestart. Het door BMC uitgevoerde onderzoek bestond uit de volgende stappen en verantwoordingsmomenten.

Stuurgroep

Het onderzoek stond onder begeleiding van de Stuurgroep, waarbij de gemeente Hardinxveld-Giessendam is vertegenwoordigd door 'de driehoek' (burgemeester – griffier – gemeentesecretaris) en de ambtelijk projectleider en BMC door de verantwoordelijk directeur.

Deskresearch

Na de startbijeenkomst is gestart met de deskresearch. Dit onderzoeksdeel bestond uit het in kaart brengen van de huidige situatie door middel van de bestudering van visies,

beleidsdocumenten en bestaande en mogelijke samenwerkingsverbanden door middel van een *quicksan*. Op basis van de literatuur op het onderwerp samenwerkingskracht en de documenten van de gemeente Hardinxveld-Giessendam is een foto van de huidige situatie gemaakt.

Burgerpeiling

Een representatieve groep van 6.959 huishoudens is aangeschreven om te participeren in een schriftelijke of digitale enquête. De peilingen geven inzicht in de prestaties en oordelen van inwoners over de ontwikkelthema's dienstverlening, ruimtelijk-economisch en sociaal-maatschappelijk. Tegelijkertijd zijn zij bevraagd over de noodzaak en mogelijke ontwikkelrichtingen van de samenwerking. Uiteindelijk hebben 1.269 inwoners de vragenlijst volledig ingevuld – een respons van 18% en voldoende om representatieve uitspraken te kunnen doen.

Externe consultatie

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek en het 3S-model is de betrokkenheid van de samenleving. Deze stap in het onderzoek is cruciaal om te komen tot samenwerkingskracht. Er zijn in totaal vijf sleutelfiguren uit het maatschappelijk middenveld door BMC geïnterviewd over inkoop samenwerking met Gorinchem⁶ of toetreding tot de GRD. Daarnaast zijn er vier samenlevingsbijeenkomsten georganiseerd. Deze stonden in het teken van het informeren van de aanwezigen over de voortgang van het traject en het ophalen van randvoorwaarden voor samenwerking. Er zijn bijeenkomsten georganiseerd voor de volgende groepen:

- twee samenlevingsbijeenkomsten (inclusief inwoners, raads- en burgerleden en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie);
- het *sociaal domein* (betrokken instellingen en medewerkers en raads- en collegeleden);
- de *economische* pijler (vertegenwoordigers van de ondernemersvereniging, bedrijfskern, industriekring, ondernemers en raads- en collegeleden).

Interne consultatie

Op basis van de tot dan toe opgehaalde onderzoeksbevindingen zijn de eerste analyses getoetst en aangescherpt door het houden van gesprekken/bijeenkomsten binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Er zijn gesprekken gehouden binnen de gehele ambtelijke organisatie. Tijdens de gesprekken is ook gevraagd naar 'het tafelzilver': waar zijn medewerkers het meest trots op/wat werkt het best? De bevindingen uit de gesprekken zijn meegenomen in dit onderzoek.

Gesprekken met Gorinchem

Op bestuurlijk niveau is er meerdere keren contact geweest met de gemeenten Molenwaard, Giessenlanden en Gorinchem. Molenwaard en Giessenlanden hebben bestuurlijk aangegeven op dit moment geen verkenning te willen doen naar een inkooprelatie, vanwege hun eigen onderzoek naar een bestuurlijke fusie. De gemeente Gorinchem heeft wel positief gereageerd op het verzoek van de gemeente Hardinxveld-Giessendam om een mogelijke inkooprelatie te onderzoeken. Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau zijn er diverse gesprekken en sessies geweest. Tijdens deze ontmoetingen is verkend op welke wijze een mogelijke inkoop-samenwerking vorm zou kunnen krijgen en welke consequenties (impact) dit zou hebben. Op basis van deze gesprekken heeft de gemeente Gorinchem een offerte uitgebracht.

⁶ De gemeenten Molenwaard en Giessenlanden hebben aangegeven op dit moment geen inkoopvariant te willen onderzoeken en vormen dan ook geen onderdeel van dit onderzoek

Gesprekken met Drechtsteden

Ook met de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (en haar dochterorganisaties) is meerdere malen contact geweest. Er zijn diverse inhoudelijke en bestuurlijke sessies belegd om te kunnen komen tot een impactanalyse. Per beleidsveld is gekeken wat de toetreding van de gemeente Hardinxveld-Giessendam zou betekenen voor de gemeente en wat de consequenties daarvan zouden zijn. Ook de Drechtsteden zelf hebben gelijktijdig een eigen onderzoek gedaan naar de gevolgen van toetreding van Hardinxveld-Giessendam, teneinde een eigenstandig standpunt in te kunnen nemen (bestuurlijke besluitvorming).

Intervisie met de gemeenteraad

BMC heeft voor de raadsleden van de gemeente Hardinxveld-Giessendam een intervisiebijeenkomst georganiseerd met als doel om te leren van ervaringsdeskundigen die zich bezighouden met de (bestuurlijke) toekomst van hun gemeente. Bij deze bijeenkomst waren twee (oud-)burgemeesters en vijf raadsleden van de gemeente Zaltbommel aanwezig. Doel van de bijeenkomst was om raadsleden mee te nemen in het proces van gemeentelijke samenwerking, een proces waar zij veel ervaring mee hebben. De intervisiegroep deelde hun ervaringen over gemeentelijke samenwerking en reflecteerden daarbij op hun eigen rol en verantwoordelijkheden.

Presentatie van de uitkomsten

In samenwerking met BMC organiseerde de gemeente Hardinxveld-Giessendam op 26 mei 2015 presentaties van het onderzoek voor het personeel, het MT en de gemeenteraad en overige geïnteresseerden. De ingebrachte punten (o.a. aandacht voor financiële consequenties, de mate van sturing en de consequenties op korte en middellange termijn voor het personeel) zijn meegenomen in de uiteindelijke afweging en advisering.

Het onderzoek heeft veel in beweging gezet, zowel politiek-bestuurlijk, als in de organisatie, als in de omgeving. Dit alles vanuit het besef dat het voorliggende vraagstuk van groot belang is voor de toekomst van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Samenwerking, of het nu gaat om een inkooprelatie met Gorinchem of toetreding tot de Drechtsteden, heeft hoe dan ook gevolgen voor mensen in de organisatie. Dit onderzoek heeft dan ook bewust niet alleen gekeken naar cijfers, maar juist ook naar zachtere waarden, zoals cultuur, eigenheid, toekomstbestendigheid en identiteit. Uiteindelijk is en blijft samenwerking mensenwerk.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd uit drie delen.

1. Inventarisatie

Hierin zijn de profielen van de gemeenten geschetst en wordt ingegaan op het beleid (inhoud), de governance, de organisatie en de financiën. De inventarisatie bestaat uit 3 delen, te weten Hardinxveld-Giessendam, Drechtsteden en Gorinchem. Het onderdeel Drechtsteden is door Drechtsteden zelf opgesteld en aangeleverd.

2. Impactanalyse

Hierin worden in 2 delen de gevolgen beschreven voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam van toetreding tot Drechtsteden en van het aangaan van een inkooprelatie met buurgemeente Gorinchem. Tevens is een derde deel bijgevoegd waarin Drechtsteden de gevolgen beschrijft van toetreding van Hardinxveld-Giessendam voor de Drechtsteden.

3. Oordeelsvorming

Op basis van de inventarisaties, de impactanalyses en de gehouden consultaties worden de verschillende opties tegen elkaar afgewogen en voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Dit is het laatste deel van de rapportage en betreft de oordeelsvorming.

Voor de delen 1 en 2, de inventarisatie en de impactanalyses, wordt verwezen naar het *bijlagenboek*. Daarin zijn ook de resultaten en verslagen opgenomen van de diverse interne en externe consultaties, het aanbod van de gemeente Gorinchem en de resultaten van de burgerpeiling.

Hoofdstuk 2 *Impactanalyse toetreding Drechtsteden*

Dit hoofdstuk gaat in op de impact van toetreding van de gemeente Hardinxveld-Giessendam tot de Drechtsteden. In bijlagen treft u bij het eerste deel "Inventarisatie" een profiel aan van Drechtsteden en een beschrijving van de samenwerking in Drechtsteden en de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). In het tweede deel van de bijlagen treft u de "Impactanalyse" aan, een kwalitatieve en kwantitatieve analyse waarin wordt weergegeven wat het betekent als Hardinxveld-Giessendam besluit toe te treden tot de GRD. Daarin wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Wat doet de gemeente nu en wat doen de Drechtsteden (beleidsinhoudelijk)?
- Hoe is dat georganiseerd en hoe wordt dat aangestuurd (organisatie en governance)?
- Wat zijn de financiële gevolgen, incidenteel en structureel?

2.1 **Aanbod van Drechtsteden**

Alle bestuursorganen van de Drechtsteden hebben zich begin 2015 uitgesproken open te staan voor een verkenning van de toetreding van Hardinxveld-Giessendam tot de Drechtsteden. Daarvoor is gezamenlijk onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en gevolgen.

Aansluiting bij Drechtsteden betekent dat Hardinxveld-Giessendam de bestaande gemeenschappelijke regeling onderschrijft en daarmee de visie op de samenwerking en toekomst van de Drechtsteden en de principes van de samenwerking aanvaardt. Hardinxveld-Giessendam krijgt daarmee dezelfde rechten en plichten als de andere 6 deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling van Drechtsteden.

Het profiel van de gemeente Hardinxveld-Giessendam sluit in cultuur, structuur en economie goed aan op het profiel van de Drechtsteden en de profielen van de individuele Drechtstedengemeenten. Toetreding tot de Drechtsteden zal het 'regionale systeem' van economie, arbeidsmarkt en onderwijs van de Drechtsteden versterken.

Uitbreiding van het gebied van de Drechtsteden met Hardinxveld-Giessendam zal ook een positief effect hebben op de kracht van de gemeenten gezamenlijk in bovenregionale samenwerkingsverbanden en bestuurlijke relaties. Belangrijke factor voor deze verwachting is het economisch profiel van Hardinxveld-Giessendam met sterke bedrijven in de maritieme maakindustrie en de geografische ligging aan de A15 waarmee ook op het dossier van bereikbaarheid de belangen en overwegingen van de gemeente goed aansluiten op die van de Drechtsteden.

De politieke arena zal met de toetreding van de raad van Hardinxveld-Giessendam tot de Drechtsteden groter worden. De Drechtraad zal groeien van 45 naar 51 leden. Ook de bestuurlijke arena zal beperkt groter worden, zowel in de reguliere overleggen waaraan bestuurders van Hardinxveld-Giessendam gaan deelnemen, alsook in aantallen bilaterale bestuurlijke overleggen en –afstemmomenten.

2.2 **Uitvoeringsorganisaties Drechtsteden**

De gemeenten in de Drechtsteden zijn sinds 8 maart 2006 samen eigenaar van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD), een uitvoeringsorganisatie die zorgt voor

een efficiënte en effectieve uitvoering van taken die door de Drechtstedengemeenten zijn opgedragen of overgedragen.

Daarnaast behartigt de GRD gemeenschappelijke belangen daar waar dossiers een duidelijk regionaal of bovenregionaal karakter hebben en waarbij een regionale aanpak meerwaarde heeft. De GRD begon relatief klein in omvang, maar is inmiddels een professionele en resultaatgerichte organisatie met in totaal zo'n 800 medewerkers. De taken van de GRD worden per 1 januari 2016 uitgevoerd door zeven dochterorganisaties:

Dochter GRD	Taak
Bureau Drechtsteden	<ul style="list-style-type: none"> - stuurt op de programmering van het regionaal beleid - vervult de staffunctie voor de organisatie GRD
Gemeentebelastingen Drechtsteden	<ul style="list-style-type: none"> - heft en int sinds 1 juli 2008 diverse belastingen en reinigingsrecht voor de gemeenten in de Drechtsteden - voert Geo-taken uit (o.a. Drechtmaps, BAG, Basisregistratie Grootchalige Topografie) - voert de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) uit
Ingenieursbureau Drechtsteden	<ul style="list-style-type: none"> - ontwerpt, adviseert en voert projecten uit op het gebied van (duurzame) infrastructuur, ruimtelijke inrichting en gebouwen - verzorgt het technisch beheer en onderhoud van gemeentelijke gebouwen
Onderzoekcentrum Drechtsteden	<ul style="list-style-type: none"> - verricht onderzoek sinds 1 januari 2008 - brengt ontwikkelingen en trends in kaart
Sociale Dienst Drechtsteden	<ul style="list-style-type: none"> - verantwoordelijk voor regionaal beleid in het sociale domein - voert de wetten Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit - werkt aan het regionale arbeidsmarktbeleid, de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en armoedebeleid
Servicecentrum Drechtsteden	<ul style="list-style-type: none"> - geeft advies, maakt beleid en doet de uitvoering op de terreinen Communicatie, Juridisch zaken, Personeelszaken, Financiën, ICT, Facilitaire zaken en gebouwenbeheer, Inkoop- en aanbestedingsadvies en Post en archief
Regiogriffie (per 01.01.2016 zelfstandig onderdeel)	<ul style="list-style-type: none"> - Ondersteunt de Drechtraad

Eigenaarschap en deelname aan de dochterorganisaties is, bij een toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling, in principe verplicht (basispakket). Op een aantal onderdelen zijn er op dit moment nuanceringen te maken (zo neemt Alblisserdam niet deel aan de GBD en zijn Dordrecht en Zwijndrecht financiers van het IBD).

De samenwerking in de Drechtsteden is gebaseerd op het adagium 'Inhoud stuurt de beweging'. Dit betekent dat de inhoudelijke ambities de inrichting van de samenwerking bepalen. De Drechtsteden werken op verschillende manieren en met daarbij passende bevoegdheden met elkaar samen. In de eerste plaats in het samenwerkingsverband van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, waarin de gemeenten samenwerken op autonome taken, aan de GRD gedelegeerde en aan de GRD gemandateerde en bij de GRD belegde uitvoeringstaken. In de tweede plaats werken de gemeenten ook op andere taken in het netwerk samen. Binnen de Drechtsteden is deze samenwerking 'meervoudig lokale taken' gaan heten.

Bij deze meervoudig lokale taken hebben en houden de deelnemende gemeenten eigen bevoegdheden. Op dit moment hebben de Drechtstedengemeenten samen een aantal meervoudige lokale taken. Voorbeelden zijn de acquisitieorganisatie "Stichting DEAL!", de Regionale Ontwikkelmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) en het beheer en onderhoud van de openbare verlichting.

In de bijlagen zijn de taken, producten, processen en kostenstructuur per dochter toegelicht. Ook worden de huidige 'meervoudig lokale taken' beschreven.

2.3 Impactanalyse van toetreding tot Drechtsteden

Inhoud

- Toetreding draagt bij aan het bereiken van de inhoudelijke ambities van Hardinxveld-Giessendam. De gemeente Hardinxveld-Giessendam kan daarnaast een aanwijsbare bijdrage leveren aan het bereiken van de ambities zoals vastgelegd in het Regionale Meerjarenprogramma van Drechtsteden.
- Via samenwerking in Drechtsteden vermindert Hardinxveld-Giessendam zijn kwetsbaarheden en versterkt de kwaliteit van beleid en inzet op sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk-economisch terrein. Niet alleen door inzet van de gemeenschappelijke diensten, maar ook door actief gebruikt te maken van het kennisnetwerk van de aangesloten gemeenten. De overeenkomsten op het ruimtelijk-economisch terrein met de gemeenten in de Drechtsteden zijn nadrukkelijk aanwezig. Bijvoorbeeld de oriëntatie op de maritieme sector. Op sociaal-maatschappelijk terrein biedt de samenwerking in Drechtsteden de gemeente de mogelijkheid te focussen op lokale vraagstukken en regionale vraagstukken op het niveau van Drechtsteden te alloceren.
- Lokale en regionale taken worden gescheiden. Hardinxveld-Giessendam kan zich door aansluiting bij de Drechtsteden met zijn eigen organisatie op lokale kerntaken en dienstverlening concentreren. Dit versterkt de samenwerkingskracht van de gemeente met de eigen lokale samenleving.

Governance

- Hardinxveld-Giessendam wordt volwaardige deelnemer aan de GRD. Met toetreding participeert Hardinxveld-Giessendam in alle onderdelen van de GRD. Een inkoopmodel is niet aan de orde. Wel kan een fasering worden toegepast in de afname van dienstverlening per GRD-onderdeel.

- Alle fracties in de gemeenteraad van Hardinxveld-Giessendam krijgen een zetel in de Drechtraad, het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast krijgt de gemeente een zetel in het dagelijks bestuur. Portefeuillehouders gaan deelnemen in de inhoudelijke netwerkoverleggen. Ambtelijk is men vertegenwoordigd in het netwerk van gemeentesecretarissen en de netwerk-mt's.
- Toetreding is exclusief en kan niet gepaard gaan met het gelijktijdig deelnemerschap aan andere subregio's.
- Door toetreding wordt de bestuurskracht versterkt en gaat Hardinxveld-Giessendam in een groter en krachtiger netwerk acteren.

Organisatie

- Met toetreding conformeert Hardinxveld-Giessendam zich volledig aan de binnen de Drechtsteden gehanteerde, en door de GRD gefaciliteerde, geüniformeerde en gestandaardiseerde, systemen en processen en sluit aan bij het staande beleid dat hieraan ten grondslag ligt.
- Hardinxveld-Giessendam is als toetredende partij verantwoordelijk voor een goede en overdraagbare gegevenshuishouding.
- De GRD bepaalt op basis van de nieuwe taken hoeveel medewerkers nodig zijn om de nieuwe dienstverlening te kunnen uitvoeren. Ook het functieprofiel wordt vanuit de GRD-organisatie bepaald. Op basis van die uitvraag vindt de matching plaats met vanuit de toetredende organisatie te plaatsen medewerkers.
- Hardinxveld-Giessendam sluit bij toetreding aan bij het Federatief werkgeverschap voor de Drechtsteden, met bijbehorende rechten en plichten (voor die taken die ook binnen de GRD worden uitgevoerd): Optreden als 1 werkgever, het Sociaal beleidskader accepteren en daarmee alle netwerk brede beleidskeuzes en rechtspositionele regelingen.
- Na het formele besluit tot toetreding vindt de daadwerkelijke invlechting plaats op basis van een bestuurlijk vast te stellen implementatieplan waarin per dochter, per afdeling een datum voor de start van de dienstverlening wordt vastgesteld. Dit plan is tevens basis voor de inrichting van de begroting.

Financiën

- Hardinxveld-Giessendam zal aan de financiële verplichtingen moeten voldoen die van de deelnemers wordt verwacht, zoals vastgelegd in de bijdrageverordening GRD en jaarlijks wordt vertaald in de begroting GRD.
- Transitiekosten komen voor rekening van Hardinxveld-Giessendam: uitgangspunt is dat daar waar door de GRD extra kosten worden gemaakt om gegevens, systemen, processen die vanuit de nieuwe deelnemer ingevlochten worden, aan te passen, deze kosten voor de toetreders zijn.
- Friciekosten worden gedragen door de gemeente Hardinxveld-Giessendam zelf.
- Hardinxveld-Giessendam dient naar rato een storting te doen in de vier te onderscheiden reserves van de GRD, op basis van de daartoe geldende verdeelsleutels.

2.4 Financiële consequenties

In het *bijlagenboek* is elke dochterorganisatie van Drechtsteden toegelicht. Bij elk organisatieonderdeel zijn de financiële consequenties aangegeven.

De structurele jaarlijkse kosten van toetreding tot Drechtsteden zijn afgerond € 3.750.000. Dit bedrag is exclusief de uitkeringskosten van de sociale dienst. In onderstaande tabel zijn deze kosten gespecificeerd, waarbij voor de sociale dienst rekening is gehouden met de apparaatskosten.

Bij het servicecentrum is rekening gehouden met het zogenaamde basispakket, dat gebaseerd is op de referentiegemeenten binnen Drechtsteden. Uit de reacties van gemeenten in Drechtsteden is op te maken dat dit niveau van dienstverlening veel kwaliteit biedt voor een acceptabele bijdrage.

Het Ingenieursbureau is vooralsnog "nul" geraamd, omdat het afhankelijk is van de omzet die Hardinxveld-Giessendam bij het ingenieursbureau zelf uitzet.

Bureau Drechtsteden	430.000
Regiogriffie	32.500
rMJP	95.000
Servicecentrum	2.200.000
Ingenieursbureau	* ⁷
Onderzoekscentrum	70.000
Gemeentebelastingen	308.000
Sociale Dienst apparaat	614.000
	3.749.500

Tegenover deze kosten staat een vermindering van lasten. Het gaat hierbij om de structurele kosten van de drie huidige gemeenschappelijke regelingen in de AV-regio en om vermindering van apparaatskosten als gevolg van onderbrenging van deze activiteiten bij Drechtsteden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen personele kosten en de materiële kosten. Deze materiële kosten zitten met name op het vlak van ICT en overige personele kosten. Dit levert de volgend beeld op.

Apparaatskosten RSD	603.000
Bijdrage SVHW	162.415
GR Alblasserwaard Vijfheerenlanden	125.295
Vermindering personele kosten bedrijfsvoering (28,4 fte)	1.820.000
Vermindering kosten inhuur bedrijfsvoering (terugkerende incidentele kosten)	130.000
Vermindering materiële kosten bedrijfsvoering	930.000
Personeel WMO (2,5 fte)	133.000
Vermindering "ingenieurs"-kosten (inclusief fte)	*
Fte noodzakelijk voor relatiebeheer bedrijfsvoering (2 fte)	-130.000
	3.773.710

Uitgaand van deze opstelling laat aansluiting bij de GRD op jaarbasis een klein positief saldo zien van 24.000 euro.

Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat op een aantal terreinen de dienstverlening van de GRD afwijkt van wat men nu in de gemeente gewend is. Dat geldt ook voor de gemeenschappelijke regelingen. Het takenpakket van Gemeentebelastingen Drechtsteden is

⁷ Afhankelijk van de diensten die afgenomen worden door de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Er wordt nu uitgegaan van 0.

bijvoorbeeld meeromvattend dan bij SVHW (namelijk inclusief BAG en Geo-taken, die nu bij Hardinxveld-Giessendam intern worden gedaan).

Daarnaast is nog onduidelijk wat de consequenties zijn van met name het Servicecentrum voor afstemming van de interne bedrijfsvoering. Het is waarschijnlijk dat dit afstemming, coördinatie en relatiebeheer inzet vraagt (opdrachtgeverschap). Daarnaast is denkbaar dat voor een aantal domeinen nabijheid belangrijk is, bijvoorbeeld voor bestuurscommunicatie. Daarom is naast reductie van inzet ook rekening gehouden met uitbreiding van 2 fte.

In bovenstaand overzicht is ook rekening gehouden met het vervallen van de kosten van inhuur van personeel. Uit de jaarrekening van 2014 blijkt dat de post inhuur voor bedrijfsvoering € 500.000 was. Daar tegenover stonden vacaturegelden. Omdat sprake is van terugkerende incidentele kosten, is het realistisch om een deel van deze meerkosten mee te nemen in het overzicht.

Personele consequenties

Onderdeel van deze raming is vermindering van het eigen personele bestand met circa 29 fte. Als indicatie voor het aantal fte dat uit de eigen organisatie verdwijnt is onderstaande aannname gemaakt. Dit is exclusief de personele mutaties die ontstaan bij uittreding van de bestaande gemeenschappelijke regelingen van Hardinxveld-Giessendam op bijvoorbeeld het terrein van sociale zaken en belastingen.

Reductie personeel	
P&O	2,5
Financiën	5,1
ICT	6,3
Informatievoorziening	2,7
Bodediensten	3,0
Juridische zaken	3,8
Communicatie	3,6
BAG	1,5
WMO	2,5
"Ingenieurs"	*
Bedrijfsvoering staf	-2,0
	29,0

Daar waar uitbreiding van de samenwerking in de Drechtsteden met Hardinxveld-Giessendam leidt tot de noodzaak om de personele capaciteit uit te breiden, is het te verwachten dat de zittende medewerkers van Hardinxveld-Giessendam daarvoor als eerste in aanmerking komen. Op dit moment kan geen zekerheid worden gegeven over de mogelijke aantallen.

Friciekosten

Indien Hardinxveld-Giessendam aansluit bij Drechtsteden vervallen circa 29 fte.

Om uitspraken te kunnen doen over frictiekosten, hanteren wij de voorzichtige inschatting dat een derde over zal kunnen gaan naar Drechtsteden via het principe mens-volgt-werk en dat voor twee derde van deze medewerkers de werkzaamheden vervallen en het sociaal statuut van toepassing wordt. Toetreden tot Drechtsteden geeft toegang tot 3500 arbeidsplaatsen en ontstaan jaarlijks 100 vacatures. Hierdoor is de verwachting dat binnen één jaar nog een keer 1/3 van de medewerkers een nieuwe werkplek heeft gevonden. 1/3 heeft dan nog geen plaats

gevonden, maar de verwachting is wel dat ook voor deze groep snel nieuwe mogelijkheden ontstaan.

Op grond van het sociaal statuut van Hardinxveld-Giessendam start op het moment van boventallig-verklaring een van-werk-naar-werk-traject van tenminste 2 jaar.

Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met personele kosten van de groep bovenformatieven gedurende deze periode, nog afgezien van de risico's van wachtgeld. De personele kosten van deze bovenformatieven moet worden aangevuld met de kosten van mobiliteitstrajecten en verminderd met de opbrengsten van eventuele detacheringen en tewerkstellingen (op basis van overeenstemming met de betreffende medewerker).

Naast bovenstaande kan gedurende de periode van invoeging, dus vooruitlopend op een formele reorganisatie, reeds ingezet worden op een traject van vrijwillige mobiliteit. Toepassing van de hiervoor genoemde mogelijkheden kan tot een aanzienlijke besparing op de frictiekosten leiden.

Naast personele frictiekosten, ontstaan ook frictiekosten als gevolg van het uittreden uit vier gemeenschappelijke regelingen. Het betreft:

- GR Regionale Sociale Dienst en Kredietbank Alblasserwaard / Vijfheerenlanden (RSDAV);
- GR Regeling Werkvoorzieningsschap De Avelingen Groep;
- GR Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffen en Waardebepaling (SVHW);
- GR Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (GR AV).

Aan al deze regelingen is verzocht een inschatting te maken van de kosten van uittreden. Alleen SVHW heeft hierop geantwoord met een concreet bedrag. Mede gelet op de berekeningswijze van deze reactie, zal afhankelijk van de fasering van de uittreding tenminste rekening moeten worden gehouden met een uittreedsom gelijk aan een (netto) jaarbijdrage. Uiteraard zal uiteindelijk bij de bepaling van de uittreedsom ook rekening moeten worden gehouden met het aandeel van onze gemeente in het eigen vermogen van de gemeenschappelijke regelingen.

In overleg met alle partijen moet er gekomen worden tot een proces van uittreding, waarbij de frictiekosten ook hier tot een minimum te beperkt worden. Door een geleidelijke overdracht van taken is het mogelijk om in combinatie met actieve mobiliteit bevorderende maatregelen ook te bewerkstelligen dat de personeelsformatie afneemt in de periode dat taken nog worden uitgevoerd.

Specifiek aandacht verdienen twee Gemeenschappelijke Regelingen: de RSD en De Avelingen. Door de vastgestelde termijn van uittreden en het aanbod vanuit Drechtsteden om ongeveer 10 medewerkers (waarvan 1 fte staffunctie) te kunnen plaatsen als de taken overkomen is het mogelijk de frictiekosten sterk te reduceren en mogelijk zelfs 0 te laten zijn. Ook de Avelingen Groep verdient nader onderzoek omdat hier sprake is van een uitsterfconstructie en de zorgvuldigheid voor medewerkers van de Avelingen de aandacht heeft.

Hardinxveld-Giessendam zal een bijdrage moeten leveren aan de reserves van Drechtsteden. Het gaat hierbij om de algemene reserve en de exploitatiereserves van de dochterondernemingen. Uitgaande van een aandeel van Hardinxveld-Giessendam in Drechtsteden van 6% (inwoneraantal) dan is de eenmalige bijdrage te bepalen door 6% van de omvang van de reserves te berekenen. In totaal zijn de reserves 2.700.000. Dat betekent een eenmalige bijdrage van circa 160.000 euro.

Dit alles leidt tot onderstaande voorzichtige inschatting van de frictiekosten met de volgende bandbreedte.

Personele consequenties	1.000.000 - 1.300.000
Uittreden RSD, Avelingen groep, SVHW en GR AV	250.000 - 1.100.000
Bijdrage reserves GRD	160.000 - 160.000
	1.410.000 - 2.560.000

Dekking frictiekosten

De frictiekosten worden gedekt door een voorziening te vormen ten laste van de Algemene reserve. Daarbij moet worden uitgegaan van een minimum omvang van € 1.410.000 zoals opgenomen in bovenstaande tabel. Maar in de eerste plaats zal er alles aan moeten worden gedaan om de frictiekosten tot een minimum te beperken. Het begint met de bestuurlijke vraag bij de partners naar een realistische berekening van de kosten van uittreden en een oproep aan Drechtsteden om zoveel mogelijk personeel over te nemen in het kader van "mens volgt werk". Verder zal een zorgvuldig proces van uittreden en intreden moeten worden doorlopen.

De periode die voor de GRD nodig is om de invlechting te realiseren, verschilt per dochter. Met name voor de SCD, GBD en SDD is de tijd die nodig is, zeer afhankelijk van de wijze waarop Hardinxveld-Giessendam in staat is 'schone' bestanden aan te leveren en eigen systemen en applicaties af te sluiten. Zodra deze overdracht heeft plaatsgevonden is nog circa een jaar nodig om de invlechting volledig af te ronden. Voor andere dochters zal dit een kortere periode zijn. Tevens wordt de periode van invlechting ook nadrukkelijk beïnvloed door het hiervoor geschetste proces.

Natuurlijk vragen de personele mutaties zorgvuldige begeleiding. Actieve en intensieve bemiddeling van potentieel bovenformatief personeel is een vereiste. Daarbij kunnen de perspectieven op de arbeidsmarkt per individu verschillen, afhankelijk van opleiding, arbeidsverleden, werkterrein en competenties.

Tenslotte volgt na de besluitvorming de herinrichting van de eigen ambtelijke organisatie van Hardinxveld-Giessendam. Het ontvlechten van taken in een regionaal en een lokaal pakket, betekent dat de eigen lokale organisatie opnieuw moeten worden ingericht en doordacht. Door de organisatie te richten op de lokale kerntaken wordt bezien of een verdere kostenreductie mogelijk is.

Er zal een nieuwe organisatie kunnen ontstaan met 3 onderdelen (Publiekszaken; Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling en Buitenruimte) en een bescheiden Concernstaf. Deze organisatie dient de samenwerkingskracht met de samenleving te versterken, waarbij lokaal gewerkt wordt aan wat lokaal kan en regionaal gewerkt wordt aan wat regionaal kan.

Hoofdstuk 3 *Impactanalyse inkooprelatie Gorinchem*

3.1 Aanbod van Gorinchem

Tijdens de behandeling van het ‘Onderzoek toetreding Drechtsteden’ in december 2014, is er aanvullend in het raadsbesluit opgenomen:

“Ook zal worden onderzocht wat de gevolgen zijn op financieel vlak wanneer de huidige organisatie met de huidige samenwerkingspartners wordt gecontinueerd met als uitgangspunt het waarborgen en versterken van de bestuurskracht van de gemeente HG. Dit door het verkennen van mogelijkheden tot inkopen van diensten bij de gemeente Gorinchem en/of Molenwaard/Giessenlanden ten behoeve van het oplossen van de gesignaleerde kwetsbaarheden. Deze onderzoeksresultaten worden afgezet tegen de onderzoeksresultaten in de context van de toetreding HG tot de regio Drechtsteden.”

De gemeenten Molenwaard en Giessenlanden hebben, vanwege hun gezamenlijke verkenning naar een bestuurlijke fusie van beide gemeenten, samen gereageerd op het verzoek van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Zij geven in de brief aan dat beide organisaties niet berekend zijn op het aangaan van een inkooprelatie. Bovenal is hun belangrijkste argument om niet op het verzoek in te gaan, dat de samenwerking alleen meerwaarde heeft als dit leidt tot een bestuurlijke herindeling. Het onderzoek van beide gemeenten tot een bestuurlijke fusie prevaleert en maakt het op dit moment niet opportuun om een inkoopsamenwerking met de gemeente Hardinxveld-Giessendam te verkennen.

Gorinchem heeft positief gereageerd op het verzoek. Het college van de gemeente Gorinchem heeft op 13 mei 2015 Hardinxveld-Giessendam samenwerking aangeboden op basis van het zogenaamde *gastheermodel*. De essentie van dit model is dat zowel de gemeente Hardinxveld-Giessendam als de gemeente Gorinchem voor alle beleidstaken 100% zelfstandig blijven en dat Gorinchem als gastheerorganisatie de voorbereiding en uitvoering van beleid en de dienstverlening voor zijn rekening neemt.

De gemeente Hardinxveld-Giessendam is en blijft daarmee een zelfstandige gemeente. De gastheerorganisatie krijgt de verantwoordelijkheid voor en bevoegdheid over de bedrijfsvoering en de uitvoering van beleid inclusief de daarbij horende budgetten. De bedrijfsvoeringsbudgetten voor de uitvoering gaan over naar de gastheergemeente en de inhoudelijke budgetten blijven bij de gastgemeente. Bijvoorbeeld het budget ambtelijke uitvoering leerlingenvervoer gaat naar gastheergemeente. Budget voor inhuur vervoerbedrijf voor leerlingenvervoer blijft bij gastgemeente.

Het voorstel is om een *lichte gemeenschappelijke* regeling aan te gaan. Zo kan worden samengewerkt zonder bestuurlijke drukte en zonder een veelvoud aan ambtelijke overleggremia. Met instemming van de raden wordt een gemeenschappelijke regeling zonder rechtspersoonlijkheid gesloten. In het voorgestelde model vindt de beleidsinhoudelijke afstemming plaats op bestuurlijk niveau (portefeuillehoudersoverleggen), terwijl de afstemming van de bedrijfsvoering op ambtelijk niveau plaatsvindt.

Essentie van het voorstel

- Gemeenten blijven autonoom.
- De samenwerking heeft betrekking op alle taakvelden, zowel de beleids- als de bedrijfsvoeringstaken (dienstverlening en uitvoering).

- Doel van de samenwerking is verhoging kwaliteit, verminderen kwetsbaarheid en beperking kosten.
- De rol, bevoegdheden en bestuurlijke invloed van raad en college op beleidsinhoudelijke terreinen blijven ongewijzigd.
- De taken, bevoegdheden en budgetten op het gebied van bedrijfsvoering (dienstverlening en uitvoering) worden overgedragen van de 'gastgemeente' (Hardinxveld-Giessendam) aan de 'gastheergemeente' (Gorinchem).
- De gastheergemeente wordt binnen de beleidskaders van de gastgemeente namens het college van de gastgemeente gemandateerd besluiten te nemen voor de uitvoering van wetten en verordeningen.
- De gemeentebesturen houden (anders dan bij de bedrijfsvoeringsbudgetten) hun autonome bevoegdheid om de beleidskaders aan te passen evenals de bijbehorende budgetten.
- De dienstverlening aan inwoners en bedrijven blijft in eerste instantie ongewijzigd. Bestaande loketten kunnen gehandhaafd worden en de kwaliteit van dienstverlening blijft in tact.
- De volledige formatie van beide organisaties wordt samengevoegd in de gastheerorganisatie van de gastheergemeente, inclusief vacatures en medewerkers met een tijdelijke aanstelling (voor de duur van die tijdelijke aanstelling). De personele aansturing vindt plaats vanuit de gastheergemeente (Gorinchem), waarbij beide gemeentehuizen vooralsnog gebruikt worden voor de huisvesting.

Aansturing van de samenwerking

- Er vindt per kwartaal bestuurlijk overleg plaats om het verloop van de samenwerking te evalueren, afspraken te maken voor de toekomst en (indien gewenst) de beleidsontwikkeling af te stemmen.
- De gemeentesecretaris van de gemeente Hardinxveld-Giessendam en de directie van de gemeente Gorinchem overleggen maandelijks met elkaar om de ontwikkeling van de samenwerking te monitoren, te begeleiden en indien nodig bij te sturen.
- De bestaande korte lijnen tussen college en organisatie blijven zoveel mogelijk gehandhaafd. Van een tussenlaag met 'regisseurs' wordt afgezien om belangentegenstelling te voorkomen. Medewerkers blijven toegankelijk voor bestuurders, om zo een goede afstemming van beleidsontwikkeling en signalen uit de uitvoering te behouden (in portefeuillehoudersoverleggen).

Beleid en financiële impact

In de bedrijfsvoering wordt ingezet op het behalen van schaalvoordelen. Besparingen worden eerst ingezet voor frictiekosten, transitiekosten, kwaliteit en continuïteit en daarna voor kostenreductie. Door schaalvoordelen ontstaat ruimte voor het versterken van de beleidsfunctie. Deze beleidsfunctie zou versterkt kunnen worden op die onderdelen waar gezamenlijk beleid gevoerd wordt. Te denken valt aan grote dossiers als Maritieme Delta en de drie decentralisaties in het sociaal domein.

Tevens kan Hardinxveld-Giessendam meer invulling geven aan taakvelden die op dit moment nog minder intensief kunnen worden ingevuld, zoals ontwikkeling toerisme en economische ontwikkeling. Daarmee wordt de slagkracht groter, wat uiteindelijk ten goede komt aan de inwoners, het maatschappelijk middenveld en de bedrijven van beide gemeenten.

Om veranderkosten en frictiekosten te minimaliseren wordt de samenwerking in overzienbare stappen opgebouwd. Daarom stelt Gorinchem niet op voorhand eisen aan het uitfaseren van systemen of de overname van personeel. De huidige medewerkers zijn het uitgangspunt voor de samenwerking en dit geldt tevens voor de informatievoorziening. Ook voor de huisvesting

blijft het huidige vastgoed van Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem uitgangspunt. Overigens wordt dit nadrukkelijk als een startpositie gezien. Op het vlak van systemen, processen, huisvesting en personeel ziet Gorinchem kansen om op termijn kosten te besparen.

Voor de eerste drie jaar van de samenwerking worden de kosten bepaald door de huidige kosten, met inachtneming van cao-, prijs- en andere exogene ontwikkelingen. Het huidige budget is dus leidend. Al wordt ook opgemerkt dat de inbrengbudgetten herzien kunnen worden als kwaliteit of kwantiteit ontoereikend is.

De inhoud van taken, inclusief het daarbij behorende budget, wordt bepaald door het bestuur van elke gemeente. Als een inhoudelijke wijziging van taken of dienstverlening leidt tot extra bedrijfsvoeringskosten wordt het bedrijfsvoeringsbudget ten laste van de betreffende gemeente aangepast.

Fasering

Bij het opbouwen van de samenwerking wordt een fasering voorgesteld.

Bij aanvang van de samenwerkingsrelatie zullen er zowel bij gemeente Hardinxveld-Giessendam als bij de gemeente Gorinchem vragen zijn over de manier waarop de samenwerking zich gaat ontwikkelen. Dat is een onderwerp waarover beide colleges en beide directies met elkaar het gesprek nog moeten aangaan.

Om risico's te voorkomen wordt de samenwerking in drie fasen opgebouwd. De fasen zullen niet voor alle taken en processen gelijktijdig doorlopen worden. Eén en ander is afhankelijk van verwachte voordelen, externe ontwikkelingen en eventuele knelpunten die een sense of urgency geven. De fasen zijn:

1. Start op basis van huidige formatie, beleid, taken en kostenniveau
2. Doorontwikkeling door uniformering systemen
3. Doorontwikkeling door optimalisatie processen

Los daarvan kunnen vanaf de start voordelen ontstaan door gezamenlijke beleidsontwikkeling die in eerste instantie ingezet worden voor verbetering van de kwaliteit en continuïteit. Nadrukkelijk wordt gesteld dat harmonisatie van beleid geen doel is.

De gemeente Gorinchem benadrukt dat beide gemeenten zullen profiteren van de samenwerking en dat beide gemeenten de opgave hebben om in de samenwerking te investeren. Het wederzijds belang is naast het behoud van lokale autonomie: verhoging kwaliteit, verminderen kwetsbaarheid en beperking kosten. Door de samenwerking ontstaat een robuustere en professionelere organisatie.

Tevens zorgt de samenwerking voor behoud en versterking van de subregio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Immers, als Hardinxveld-Giessendam in de subregio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden blijft deelnemen, blijft in de ogen van Gorinchem het evenwicht tussen de drie subregio's Hoekse Waard, Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden behouden.

3.2 Impactanalyse van aanbod Gorinchem

Inhoud

- Het is moeilijk in te schatten of Hardinxveld-Giessendam zijn inhoudelijke ambities kan realiseren. De gekozen organisatorische oplossing van het gastheermodel voorziet in de beginfase immers in het handhaven van de huidige bezetting. Versterking van de kwaliteit van beleid en dienstverlening wordt op termijn mogelijk, bij verdergaande integratie van

organisaties. Door vergroting van samenwerking worden personele kwetsbaarheden opgevangen en kan op langere termijn beleidsmatige versterking ontstaan, als gevolg van specialisatie en kwantitatieve versterking.

- Focus van de medewerkers op versterking van de samenwerkingskracht op lokaal vlak vindt mogelijk plaats bij het realiseren van een nieuwe ambtelijke organisatie. Maar het bestuur van de gemeente Hardinxveld-Giessendam kan hierop slechts via kaderstelling sturen.

Governance

- Hardinxveld-Giessendam blijft zelfstandig. Raad en college hebben volledige zeggenschap over beleid, maar niet over de wijze van uitvoering.
- De samenwerking met Gorinchem wordt vormgegeven in een lichte GR, zonder uitvoeringsorgaan. En zonder rechtstreekse invloed en zeggenschap van de gemeenteraad.

Organisatie

- Door deze samenwerking met Gorinchem draagt Hardinxveld-Giessendam zijn organisatie aan Gorinchem over.
- Op termijn is te verwachten dat de door Gorinchem gehanteerde systemen en processen ook in Hardinxveld-Giessendam worden geïmplementeerd.
- Alle medewerkers van Hardinxveld-Giessendam gaan over naar Gorinchem, maar er worden geen garanties gegeven voor de toekomst.
Er wordt een gezamenlijk traject van professionalisering en kwaliteitsverbetering ingezet. Verwacht moet worden dat een aantal dubbelfuncties snel zullen vervallen. Denk hierbij alleen al aan de leidinggevenden.

Financiën

- Gorinchem garandeert dat gedurende 3 jaar de huidige begroting van Hardinxveld-Giessendam wordt gerespecteerd. Al wordt ook opgemerkt dat de inbrengbudgetten herzien kunnen worden als kwaliteit of kwantiteit ontoereikend is.
- Transitiekosten komen voor rekening van Hardinxveld-Giessendam, maar frictiekosten blijven binnen de exploitatie.
- Of en wanneer een financieel voordeel te behalen is in de exploitatie is onduidelijk. Vooralsnog lijkt de kans hierop klein.

Hoofdstuk 4 **Resultaten externe en interne consultatie**

Tijdens de onderzoeksperiode zijn er diverse gesprekken, bijeenkomsten en sessies georganiseerd, zowel intern (binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam) als extern (met inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen, de Drechtsteden en gemeente Gorinchem). Tevens heeft er een burgerpeiling plaatsgevonden onder bijna 7.000 inwoners. In de bijlagen zijn verslagen en samenvattingen van de diverse bijeenkomsten te vinden, evenals het volledige rapport van de burgerpeiling. In dit hoofdstuk gaan we in op de hoofdlijnen van de bevindingen.

Externe consultaties

De betrokkenheid van de samenleving bij bestuurlijke besluitvorming is cruciaal om uiteindelijk te komen tot samenwerkingskracht. De mate van maatschappelijk draagvlak voor (bestuurlijke) besluitvorming heeft direct of indirect invloed op de legitimiteit en toekomst van de gemeente als organisatie en vertegenwoordigende institutie. Daarom is de samenleving door middel van de externe consultatie op drie manieren in dit onderzoek vertegenwoordigd:

- een burgerpeiling naar alle huishoudens in de gemeente Hardinxveld-Giessendam (zie bijlage);
- vier samenlevingsbijeenkomsten, waarvan één met de economische en één met de sociale pijler;
- interviews met vijf sleutelactoren in Hardinxveld-Giessendam, aangedragen door de gemeente.

Uit de externe consultatie komt naar voren dat inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van het *sociaal domein* pleiten voor het behoud van het unieke karakter van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Het is van belang dat de 'lokale aspecten' van de samenlevingscultuur blijven bestaan als de gemeente gaat samenwerken met buurgemeenten. Bij samenwerking met de GRD moeten negatieve effecten van grootschaligheid en bureaucratie worden vermeden. Aan de andere kant vragen vertegenwoordigers van de sociale en economische pijlers ook om een kwaliteitsimpuls die juist door deze samenwerking kan worden bereikt.

Dienstverlening

Uit de burgerpeiling blijkt dat respondenten de dienstverlening van de gemeente gemiddeld waarden met een 6,7 tegenover een 6,6 voor haar digitale dienstverlening.

Ruim twee derde van de respondenten heeft de afgelopen 12 maanden contact gehad met de gemeente. Het contact met de eigen gemeente is veelal direct (balie, 75%, telefoon, 30%), terwijl contact met een buurgemeente vaker indirect is (balie 27%, telefoon 41%).

Een op de vijf inwoners heeft de afgelopen 12 maanden contact gehad met een buurgemeente en dan vooral met Sliedrecht en Gorinchem. De dienstverlening van buurgemeenten scoort vergelijkbaar met die van de gemeente Hardinxveld-Giessendam, met een gemiddelde van 6,9 en voor digitale dienstverlening een 6,6.

Bij de keuze voor samenwerking is het voor de *inwoners* van Hardinxveld-Giessendam belangrijk dat dienstverlening dichtbij is (criterium van *nabijheid*). Reizen via het openbaar vervoer of (en vooral) de A15 kan tijdrovend zijn.

Ondernemers geven aan dat zij geen voorkeur hebben voor Gorinchem of de Drechtsteden; voor ondernemers bestaan (administratieve) grenzen immers niet. Zij lopen wel aan tegen de

kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat, zoals vertraging in het vergunningsverleningsproces. Ondernemers wensen vooral een vlotte organisatie en een goede dienstverlening, zodat je als ondernemer optimaal gefaciliteerd wordt.

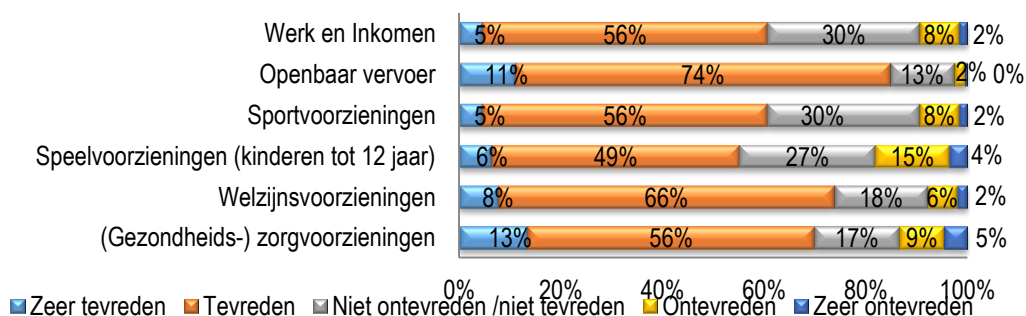
Sociaal-maatschappelijk

Vertegenwoordigers van het sociaal domein lopen in hun dagelijkse werkzaamheden aan tegen de kwetsbaarheden van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Daar waar de harde zaken goed geregeld zijn, zijn de beleids- en facilitaire taken minder goed geregeld. Zo is er onduidelijkheid over het sociaal-maatschappelijke beleid van de gemeente en is het vergunningverleningsproces erg traag. Met het oog op duurzaamheidsaspecten moet de keuze voor samenwerking daarom vooral worden gebaseerd op kwaliteit en efficiency.

Uit alle drie de onderzoeksmethoden komt naar voren dat Hardinxveld-Giessendam een gemeente is die *dicht bij haar burgers staat*. Er is een 'samenlevingscultuur' en deze moet gewaarborgd blijven. We hebben het dan over mantelzorg, sociaal netwerk, informele zorg, verbondenheid en vertrouwen. Dit geldt overigens ook voor de lokale maatschappelijke voorzieningen. Interessant is dat meer dan de helft van de inwoners zich dan ook (zeer) betrokken voelt bij eigen gemeente, buurt, wijk of dorp. Indien deze aspecten gewaarborgd blijven is de keuze voor Gorinchem of de Drechtsteden minder relevant, volgens vertegenwoordigers uit het sociaal domein.

De geconsulteerde sleutelactoren constateren ook een cultuurverschil in het sociaal domein. Zij ervaren de Sociale Dienst Drechtsteden als minder flexibel en strenger. In Hardinxveld-Giessendam worden de directe lijntjes en kleinschaligheid juist gewaardeerd.

Voor de inwoners van Hardinxveld-Giessendam zijn de kwetsbaarheden minder zichtbaar dan voor de vertegenwoordigers van het sociaal domein. De inwoners zijn over het algemeen tevreden over het voorzieningsniveau, zoals de welzijnsvoorzieningen. Ook beleven zij nauwelijks belemmeringen om deel te nemen aan het maatschappelijke leven in de gemeente. Wanneer inwoners deelnemen aan het maatschappelijke leven in een andere gemeente, doen zij dit het meest in Gorinchem (32%) of Sliedrecht (33%). Bijna de helft van de inwoners maakt meer dan een keer per jaar gebruik van de voorzieningen in andere gemeenten.



Figuur 2.4 Tevredenheid over het aanbod van voorzieningen in Hardinxveld-Giessendam

Ruimtelijk-economisch

Een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke en economische oriëntatie van mensen wordt gevormd door de positie op de arbeidsmarkt en, als men werkt, door de locatie(s) waar men werkt. Uit de burgerpeiling blijkt dat inwoners, indien zij niet in Hardinxveld-Giessendam werken, voornamelijk werkzaam zijn in de directe buurgemeenten (Sliedrecht, Gorinchem,

Molenwaard en Giessenlanden). De oriëntatie naar de oost- en westzijde is nagenoeg gelijk. Ruim een kwart werk in Alblasterwaard en een derde in de Drechtsteden.

Ruimtelijk-economisch zijn er zowel richting het westen (Drechtsteden) als het oosten (Gorinchem) sterke economische relaties. Deze relaties uiten zich voornamelijk in de maritieme sector. Economisch gezien is Hardinxveld-Giessendam minder sterk verbonden met Giessenlanden en Molenwaard; deze gemeenten zijn in economisch opzicht meer georiënteerd op toerisme en recreatie.

De ondernemers kijken vooral over grenzen heen en zijn niet specifiek georiënteerd op Gorinchem of Drechtsteden. Wat er in de regio speelt op de lange termijn is veel belangrijker, zo gaven zij aan. Daar hebben zij op dit moment weinig zicht op. Daarom is het van belang dat de gemeente een duurzame keuze maakt, zodat de politiek-bestuurlijke toekomst van de gemeente stabiel blijft.

Tijdens de samenlevingsbijeenkomsten wordt aangegeven dat bij samenwerking nieuwe kansen ontstaan om in gezamenlijkheid op te trekken richting de provincie of het Rijk.

Gemeentelijke samenwerking

Inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van het sociaal-maatschappelijk domein erkennen dat gemeentelijke samenwerking noodzakelijk is. Ondernemers en vertegenwoordigers van het sociaal domein lopen aan tegen de faciliterende rol van de gemeente en tegen onduidelijke beleidsmatige keuzes.

De inwoners beoordelen de gemeente vooral op de dienstverlening, veiligheid en leefbaarheid. Als de gemeente gaat samenwerken met andere gemeenten zijn dit ook de onderwerpen waar verbetering wenselijk is. Voorzieningen en leefbaarheid, ondernemersklimaat en economie en werkgelegenheid worden als beleidsonderwerpen genoemd die door samenwerking versterkt kunnen worden. In tegenstelling tot ondernemers geven de inwoners van de gemeente aan dat zij waarde hechten aan de nabijheid en prijs van de dienstverlening en minder aan de kwaliteit hiervan en hun invloed op de keuzes die de gemeente maakt.

Wat betreft samenwerking met de gemeente voelen burgers zich meer ontevreden dan tevreden op verschillende onderwerpen. Inwoners voelen zich onvoldoende betrokken bij de plannen die de gemeente maakt, zo blijkt uit de burgerpeiling .

Interne consultatie

Om een goed beeld te krijgen van hoe de verschillende afdelingen binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam werken is per afdeling een *interne consultatie* gehouden. Inhoudelijk is gezocht naar het spreekwoordelijke 'tafelzilver' van de specifieke afdeling binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam.

Met alle niveaus en onderdelen binnen de organisatie is gesproken. In essentie is herhaaldelijk dezelfde vraag gesteld: Wat is kenmerkend (tafelzilver) voor jullie werk/afdeling binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam waarmee een mogelijke samenwerkingspartner absoluut rekening moet houden?

Onderstaand de highlights uit de interne consultaties. Er is een verdeling gemaakt in **algemeen**, waarin kenmerken naar voren komen die vanuit de hele gemeentelijke organisatie genoemd worden. Er wordt verder een aantal **vakinhoudelijke** punten benoemd. En als laatste zijn er een aantal **procesmatige** aandachtspunten opgenomen.

Highlights interne consultatie gemeente Hardinxveld-Giessendam	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Samenwerken vanuit de inhoud ✓ Hardinxveld-Giessendam blijft Hardinxveld-Giessendam, lokaal bezig zijn is de kracht van de gemeente ✓ Kleinschaligheid – Maatwerk – Korte lijntjes – Verbondenheid personeel ✓ Mensen hebben een breder takenpakket dan sec de functieomschrijving aangeeft ✓ Kwetsbaar op het aantal specialisten ✓ Integrale aanpak > beleidsafdelingen zijn verweven met elkaar ✓ Het sparren en gezamenlijk komen tot een oplossing is een meerwaarde van de huidige werkwijze
Vakinhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ✓ HG is een gemeente met veel bedrijvigheid > bedrijfscontactfunctionaris ✓ Wmo; kent cliënten, levert maatwerk, persoonlijke benadering ✓ Cluster Ruimte stelt de contracten zelf op en laat deze toetsen door JZO (korte lijnen met consulent) ✓ Burgerzaken: veel kennis binnen HG, direct contact/korte lijntjes, meer inzet voor burgers ✓ Burgerbalie; service gericht, goede score (niveau is hoog) ✓ De RSD/Avelingengroep functioneert goed. Medewerkers, cliënten en gehandicaptenraad zijn tevreden ✓ Projectmanagers kennen de organisatie en zijn communicatief sterk ✓ De juridische advisering naar afdelingen en bestuur vindt door middel van korte directe lijnen plaats ✓ Servicenormen zijn gebaseerd op Kwaliteit – Deskundigheid – Betrouwbaar – Constructief – Klantvriendelijk ✓ Contractvorming tussen de gemeente en een burger > Laagdrempelig, korte lijnen tot beleidsmedewerker.
Procesmatig	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Doorhakken van knopen ✓ Zelfstandigheid van de gemeente borgen ✓ Consequenties en neveneffecten van de keuze in beeld brengen ✓ Wat gebeurt er met het personeel?

Hoofdstuk 5 *Toetsing kwaliteitscriteria samenwerking*

5.1 Doelstelling en scope

Hardinxveld-Giessendam wil zich ontwikkelen als een zelfstandige gemeente met een sterke verbinding met de samenleving. Een gemeente, die de ambities, opgaven en uitdagingen van nu en de toekomst aan kan en daarvoor krachtige bestuurlijke allianties sluit. Daarvoor zoekt Hardinxveld-Giessendam naar samenwerking met gemeenten in de regio om samen kwetsbaarheden te verminderen en kosten te reduceren. Hiermee zet zij nadrukkelijk in op een zelfstandige toekomst en samenwerkingen die op de lange termijn houdbaar zijn én ten goede komen aan de dienstverlening aan de burger.

In dit onderzoek zijn twee alternatieven voor samenwerking aan de orde. Toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) en het aangaan van een inkooprelatie met Gorinchem.

Het vergelijken van beide varianten is lastig. Daarvoor lijken scope en doelstelling te zeer van elkaar af te wijken. Bovendien lijken de alternatieven een harde scheiding te veronderstellen. Alsof Hardinxveld-Giessendam moet kiezen tussen west of oost, tussen de Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Een zelfbewuste gemeente doet er echter goed aan met al zijn burens goede relaties te onderhouden, maar daarenboven focus aan te brengen en te kiezen voor een passende en duurzame ontwikkelingsrichting.

Met een keuze voor aansluiting bij Drechtsteden kiest Hardinxveld-Giessendam voor aansluiting bij een sterke regio. De gemeente wordt onderdeel van een groter geheel. Het wordt een deel van “de stad aan het water” met een “top maritiem cluster”. Economische ontwikkeling en (inter)nationale profilering zijn daarbij een belangrijke factor. In zekere zin gaat Hardinxveld-Giessendam door aansluiting bij Drechtsteden over meer! De gemeente krijgt mede zeggenschap over regionale positionering en ontwikkeling. De scope is regionaal en ontwikkelingsgericht. De economische kracht van Nederland zit in stedelijke agglomeraties (zie bijvoorbeeld de Agenda Stad⁸ en bijbehorende ‘city deals’).

De GRD behartigt de regionale belangen op de beleidsterreinen Economie en Bereikbaarheid, Fysiek, Sociaal en Bestuurlijke ontwikkeling. Daarnaast zorgt de GRD voor de uitvoering van taken op het terrein van sociale zaken, belastingheffing en –invordering, sociaal geografisch onderzoek, ingenieurstakingen, bedrijfsvoering en facilitaire diensten. Daardoor kan de gemeente zich richten op haar kerntaken, zoals het zorgen voor een goede woon-, werk- en leefomgeving voor de inwoners. Samen met de gemeenten probeert de GRD het werk zo slim mogelijk te verdelen en uit te voeren, tegen zo laag mogelijke kosten.

Met de keuze voor een inkooprelatie met een buurgemeente garandeert Hardinxveld-Giessendam zijn dienstverlening aan de burger. De gemeente Gorinchem heeft een welwillend aanbod gedaan om gastheergemeente te worden voor Hardinxveld-Giessendam. De bereidheid is uitgesproken om de gehele ambtelijke ondersteuning van de gemeente te verzorgen en om dit ook publiekrechtelijk via een lichte gemeenschappelijke regeling te borgen.

⁸ Het kabinet-Rutte II zet in op stedelijke regio's in Nederland: steden zijn steeds belangrijker als motor voor de economie. Het aandeel van het nationaal inkomen dat in de stad wordt verdiend neemt toe. Stedelijke milieus zijn broedplaatsen voor innovaties en start-ups en dus voor bedrijven.

Met dit model behoudt de gemeente zijn zelfstandigheid en de mogelijkheid om eigen keuzes te maken in voorzieningenniveau en dienstverlening. De scope is daarmee vooral lokaal en organisatiegericht. Het motief voor deze keuze is vooral behoud van dienstverlening en kostenefficiëntie van de organisatie.

Door het verschil in doelstelling en scope hebben de beide alternatieven ook een andere impact, een ander effect. Lange termijn effecten zijn lastig in te schatten, maar de toekomstbestendigheid van zelfstandigheid binnen de samenwerking van de Drechtsteden is van een andere orde dan zelfstandigheid met behulp van een inkooprelatie.

Om de alternatieven te kunnen wegen, leggen we beide opties langs de meetlat van de kwaliteitscriteria van samenwerking:

1. democratische legitimering
2. effectiviteit en robuustheid;
3. transparantie en draagvlak;
4. kwaliteit en identiteit;
5. efficiëntie en kostenbeheersing;
6. flexibiliteit;
7. duurzaamheid.

5.2 Democratische legitimering

Met democratische legitimering bedoelen we dat de samenwerkingsvorm voldoende mogelijkheden biedt voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten.

Aansluiting bij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden betekent dat actief wordt geparticipeerd in de bestaande *governancestructuur*. Deze structuur is in de bijlagen uitgebreid beschreven. De structuur van Drechtsteden is uniek in Nederland. Er wordt gewerkt met een Drechtraad waarin alle fracties van de samenwerkende gemeenten zijn vertegenwoordigd in combinatie met een gewogen stemverhouding. In de Drechtraad wordt een stemverhouding gehanteerd, waarbij elke gemeente zoveel stemmen vertegenwoordigt als bij de laatst gehouden gemeenteraadsverkiezingen geldig in de gemeente zijn uitgebracht. Het stemgewicht van elke gemeente wordt gedeeld door 100, waarna de uitkomst naar beneden wordt afgerond op een heel getal.

De democratische legitimatie van besluiten van de Drechtraad wordt met deze formule gegarandeerd. Niet alleen wordt de gemeente vertegenwoordigd in de Drechtraad, maar het is ook goed gebruik dat alle gemeenten een vertegenwoordiger hebben in het Drechtstedenbestuur. Daarmee wordt invloed vergroot.

Door een goede interactie tussen lokale en regionale bespreking ontstaat niet alleen transparantie, maar wordt daadwerkelijk invulling gegeven aan verlengd lokaal bestuur. Ook in de operatie en bij de aansturing van de uitvoering is de zeggenschap van de gemeenten vormgegeven. Door het overleg van gemeentesecretarissen (ONS-D) en de managementteams van de verschillende sectoren heeft de gemeente ook dagelijkse invloed op de uitvoering van de diverse onderdelen. De gemeente behoudt hiervoor ook in eigen huis de capaciteit.

In het geval van de inkooprelatie met Gorinchem zijn en blijven beide gemeentebesturen geheel zelfstandig en behoeven geen concessies te doen qua *couleur locale*. Het eigen beleid kan volledig door eigen raad en college vastgesteld worden. Het budgetrecht van de raad ten aanzien van beleidskeuzes wordt niet aangetast. Maar de invloed van de raad is in de voorgestelde 'lichte regeling' beperkt en indirect.

Het construct heeft eerder het karakter van een dienstverleningsovereenkomst, dan van een samenwerking om gezamenlijke ambities te realiseren. Er ontstaat een verhouding van opdrachtgever-opdrachtnemer. In de realisatie van het beleid en de uitvoering ontstaat een afhankelijkheid, waar de sturing in feite maar indirect op is. Dit leidt doorgaans tot jaarlijkse onderhandelingen, dienstverleningsovereenkomsten (“service level agreements”) en opdrachtgeversoverleg.

Essentieel in deze verhouding is het vertrouwen dat de opdrachtgever heeft in de opdrachtnemer. Zeker als een monopolypositie ontstaat en alternatieven ontbreken. Een valkuil is de neiging van uitvoerende organisaties om te harmoniseren. Bovendien ligt de macht als het gaat om uitvoeringsprioriteit bij de directie en wordt het lastiger om tussentijds nog via (de eigen) ambtenaren sturing aan te brengen.

5.3 Effectiviteit en robuustheid

Met effectiviteit en robuustheid bedoelen we dat de samenwerkingsvorm de partners in staat stelt om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.

De samenwerking in de Drechtsteden is ontwikkelingsgericht en positioneert zich (inter)nationaal. Tegelijkertijd wordt daar waar mogelijk ook administratief en operationeel samengewerkt. De schaal en positie van Drechtsteden maakt beide doelen mogelijk. Door aan te sluiten bij Drechtsteden kan Hardinxveld-Giessendam een beroep doen op een sterke organisatie die zich in de afgelopen jaren ook kwalitatief heeft bewezen. De samenwerking heeft een breed meerjaren uitvoeringsprogramma op de domeinen economie, leefomgeving en samenleving (zie bijlagen). Drechtsteden is feitelijk de enige regio, die en beleidsmatig en operationeel is gegroeid. De deelnemende gemeenten zijn tevreden over de kwaliteit. Na enkele moeizame beginjaren is een sterke organisatie ontstaan die veel operationele taken voor de gemeente kan uitvoeren. De gemeente kan zich daardoor toeleggen op de lokale, op de burger gerichte taken en zich voor bovenlokale vraagstukken en bij het ontstaan van operationele kwetsbaarheid wenden tot de Drechtsteden. Door de ervaringen, lessen en doorontwikkeling van de organisatie heeft er de afgelopen jaren een kwaliteits- en efficiencyslag plaatsgevonden. Ook de meervoudige lokale samenwerkingsverbanden kunnen bijdragen tot een aanzienlijk kwaliteitsimpuls.

In de inkooprelatie met Gorinchem staat voorop dat de huidige taken van de gemeente op een adequate wijze worden uitgevoerd. De gemeente Gorinchem neemt als gastheergemeente de verantwoordelijkheid voor de (ambtelijke) organisatie en garandeert de dienstverlening. Maar zelfs de schaal van Gorinchem (met 35.000 inwoners) is voor een aantal taken kwetsbaar, zodat mogelijk afgeleide inkooprelaties ontstaan.

Voor deze relaties richt Gorinchem zich op de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Maar de samenwerking in deze regio staat onder druk. De gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam doen nu onderzoek naar een fusie. Gekeken wordt of een samenvoeging tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden mogelijk is. Ook Giessenlanden en Molenwaard onderzoeken momenteel een fusie. De toekomst van de regio is onzeker te noemen.

5.4 Transparantie en draagvlak

Met transparantie en draagvlak bedoelen we dat zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende burgers et cetera) voldoende duidelijk zijn en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

De samenwerking binnen Drechtsteden heeft nationaal aanzien. Het model met de Drechttraad waardoor raden maximaal zijn aangehaakt op de besluitvorming zorgt voor betrokkenheid.

De inkooprelatie met Gorinchem wordt een lichte samenwerkingsvorm waarin extra bestuurs- of afstemmingslagen zoveel mogelijk beperkt worden. Daardoor blijft transparantie behouden.

De peiling onder burgers en instellingen (zie hoofdstuk 4 en de bijlagen) laat een genuanceerd beeld zien. . Burgers hechten (zoals te verwachten) aan dienstverlening en voorzieningenniveau. Het unieke karakter van de gemeente Hardinxveld-Giessendam moet volgens hen behouden blijven. Het is van belang dat de 'lokale aspecten' van de samenlevingscultuur blijven bestaan en dat de eigen identiteit behouden blijft.

Bij de bewoners en instellingen was op onderdelen een warmer gevoel bij Gorinchem, vanwege de samenwerking de afgelopen jaren in de regio en het gevoel dat men dan dichterbij de burger kan blijven opereren. Van de andere kant is het lastig hard te maken dat dit bij de Drechtsteden niet zo zou zijn. Verder heeft de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de afgelopen jaren ook mislukkingen in samenwerking laten zien.

Ondernemers vinden het vooral belangrijk dat de gemeente een duurzame keuze maakt, zodat de politiek-bestuurlijke toekomst van de gemeente stabiel blijft. Ondernemers denken niet in administratieve grenzen.

Het behouden en versterken van dienstverlening en voorzieningenniveau in de gemeente vraagt om focus en (verschuiving van) inzet. In het geval van samenwerking met Drechtsteden blijft de organisatorische verantwoordelijkheid hiervoor bij het eigen apparaat dat rechtstreeks door het gemeentebestuur wordt aangestuurd.

Ook in het geval van de samenwerking met Gorinchem is deze focus mogelijk, maar ontbreekt de directe sturingsrelatie.

5.5 **Kwaliteit en identiteit**

Met kwaliteit en identiteit bedoelen we dat de samenwerkingsvorm partners in staat stelt om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen. De samenwerking zorgt er voor, dat het gevoel van identiteit van de burgers van Hardinxveld-Giessendam versterkt wordt.

De samenwerking binnen Drechtsteden garandeert een kwalitatief hoogwaardig product, waarbij voortdurend geschakeld kan worden tussen het lokale en het regionale schaalniveau. De dienstverlening blijkt in de praktijk hoog gewaardeerd te worden.

Samenwerking biedt de mogelijkheid voor differentiatie. Door op regionaal niveau samen te werken, wordt het mogelijk op een aantal speerpunten lokaal het verschil te maken. Regionaal samenwerken kan dus leiden tot een extra accent in het lokaal programma, zeker als dit ook regionaal wordt herkend, erkend en gesteund. Hierdoor wordt de lokale samenwerkingskracht versterkt.

De inkooprelatie met Gorinchem zorgt er voor dat de gastheerorganisatie kan groeien en dat meer specialisatie mogelijk is. Hierdoor kan de kwaliteit van de beleidsontwikkeling toenemen. Qua inhoud van beleid is er een waarborg voor behoud van identiteit doordat er sprake blijft van eigen beleid.

Naast het verbeteren van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid bij voldoende en tijdige uniformering van systemen en processen kunnen uiteindelijk ook financiële voordelen voor beide gemeenten worden behaald.

Ten opzichte van de bewegingen in Nederland, waarbij gezocht wordt naar schaalvergroting, is het samenvoegen van de organisatie met Gorinchem nog maar een kleine stap. Vaak wordt landelijk gesproken over een minimale omvang van 70.000 tot 100.000 inwoners om alle gemeentelijke taken in hun volle omvang zelfstandig te kunnen uitvoeren. De vraag rijst dan of een samenwerking met Gorinchem (met een gezamenlijk inwonertal van 53.000 inwoners) op termijn voldoende robuust is.

5.6 **Efficiëntie en kostenbeheersing**

Met efficiëntie en kostenbeheersing bedoelen we dat de samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.

Toetreden tot de samenwerking van Drechtsteden gaat gepaard met een groot aantal rechten en plichten. Er wordt aangesloten bij een bestaande samenwerking die een grote mate van collectiviteit kent en een fijnmazig systeem van bestuurlijk overleg.

Dit brengt forse (transitie)kosten met zich mee. Een groot aantal taken (ook op het niveau van facilitaire diensten) worden centraal geleverd. Dit betekent dat er een budgettaire verschuiving plaatsvindt van lokale uitvoering naar regionale uitvoering. Consequentie van de samenwerking is dat huidige samenwerkingsverbanden moeten worden heroverwogen en de interne organisatie aangepast. Zie ook de analyse van hoofdstuk 2. Maar los van de eenmalige kosten is de verwachting dat op de lange termijn samenwerking binnen Drechtsteden vanwege schaalvoordelen en de langjarige ervaring zal leiden tot kwaliteitsverbetering en kostenreductie.

In de inkooprelatie met Gorinchem kunnen raad en college in grote mate zelf sturing houden op de kosten. Ten aanzien van de bedrijfsvoering komt de verantwoordelijkheid voor kostenbeheersing bij de gastheergemeente te liggen, waarbij de eerste drie jaar met een gesloten begroting wordt gewerkt. Het voorstel gaat uit van lage frictie- en veranderkosten. De eenmalige kosten zullen daardoor laag zijn. Ook blijft Hardinxveld-Giessendam aangesloten bij de huidige gemeenschappelijke regelingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

In beide situaties ontstaan afhankelijkheden. In het geval van Gorinchem bestaat er afhankelijkheid van één partij, die in alle gevallen eindverantwoordelijk en beslissingsbevoegd is ten aanzien van de bedrijfsvoering. In het geval van Drechtsteden kan afhankelijkheid ontstaan van de (machtige) centrale organisatie. Maar dat blijft een "eigen" organisatie, waar door slimme coalitievorming met de samenwerkingspartners invloed op is uit te oefenen. Opgave voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam is om een zelfbewuste speler te worden die haar eigen sterktes en ontwikkelpunten kent.

Op korte termijn is de inkooprelatie met Gorinchem eenvoudiger, omdat uitgegaan wordt van de huidige budgetten van Hardinxveld-Giessendam zelf. Maar er bestaan onzekerheden over de doorontwikkeling en organisatorische consequenties.

Op korte termijn vergt aansluiting bij Drechtsteden een forse financiële inspanning van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Uit een aantal gemeenschappelijke regelingen zal moeten worden uitgetreden, terwijl in de eigen organisatie frictiekosten ontstaan. Maar op langere termijn biedt de robuustheid en het kostenniveau van Drechtsteden ook Hardinxveld-Giessendam kansen.

5.7 **Flexibiliteit**

Met flexibiliteit bedoelen we dat de samenwerkingsvorm de mogelijkheid biedt om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.

Binnen de samenwerking van Drechtsteden is de mogelijkheid gecreëerd om flexibel om te gaan met samenwerkingsprojecten. Dat is ideaal voor nieuwe taken. Het aantal deelnemende gemeenten aan deze samenwerkingsprojecten kan verschillen. Soms betreft het samenwerking tussen enkele in de regeling deelnemende gemeenten. Het is echter ook denkbaar dat het een samenwerking betreft waarbij het aantal deelnemers de Drechtsteden gemeenten overstijgt. Om te voorkomen dat hiervoor steeds nieuwe regelingen worden opgetuigd hebben de Drechtstedengemeenten hiervoor een aantal voorzieningen getroffen.

De inkooprelatie met Gorinchem omvat de gehele gemeentelijke organisatie, maar meer maatwerk blijft mogelijk. De inkooprelatie versterkt daarnaast de samenwerking in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Waarbij het overigens de vraag is of de samenwerking tussen Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem daarvoor afdoende is, gelet op de analyse van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden van februari 2014 (Commissie Schutte). Het is onwaarschijnlijk dat binnen het gekozen constructie uitbreiding zal plaatsvinden met andere gemeenten.

5.8 **Duurzaamheid**

Met duurzaamheid bedoelen we dat de samenwerkingsvorm voldoende waarborgen bevat voor continuïteit van de regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen. De samenwerkingsvorm zorgt ervoor, dat Hardinxveld-Giessendam als zelfstandige gemeente kan blijven functioneren.

De samenwerking binnen Drechtsteden is ontwikkelingsgericht en toekomstgericht. Het maakt een sterk onderscheid tussen lokaal en regionaal georganiseerde taken. Door hier slim in te schakelen, ontstaat een toekomstbestendige alliantie. Door samen te werken in Drechtsteden kan Hardinxveld-Giessendam sterker worden. De ervaring leert, dat mede dankzij de Drechtsteden, gemeenten zelfstandig kunnen blijven en dat er geen sprake meer is van discussies omtrent herindeling.

De inkooprelatie met Gorinchem zorgt er voor dat de gastheerorganisatie sterker wordt. Deze inkooprelatie levert ook een bijdrage aan de instandhouding van de (sub)regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, waardoor er de komende jaren ook sprake kan zijn van een inzet op (sub)regionale taken. Anderzijds kan de inkooprelatie in de ogen van derden worden uitgelegd als een gebrek aan bestuurskracht en een beperking van de mogelijkheden om als bestuur een zelfstandige rol te spelen. De vraag is hoeveel jaar zelfstandigheid met een inkooprelatie met één buurgemeente behouden kan worden. Zeker als de omvang van de ondersteunende organisatie beperkt en de toekomstbestendigheid van de grotere regio twijfelachtig is. Deze optie moet daarom meer worden beschouwd als een tussenoplossing.

5.9 **Conclusies**

Op basis van het onderzoek komen wij tot de volgende beoordelingen van beide varianten⁹:

⁹ De volgende scores zijn mogelijk: --, -, 0, +, ++. In dit feitenonderzoek zijn de criteria niet gewogen (waarbij het ene criterium zwaarder meeweegt dan het andere, via een multicriteria-analyse).

criterium	Inkoop Gorinchem	Toetreding Drechtsteden
Democratische legitimering	0/+	+
Effectiviteit en robuustheid	0	++
Transparantie en draagvlak	+	+
Kwaliteit en identiteit	0	+
Efficiëntie en kostenbeheersing	+	0
Flexibiliteit	0	+
Duurzaamheid	-	++

Hoofdstuk 6 **Conclusies en aanbevelingen**

In *hoofdstuk 5* zijn de samenwerkingscriteria uiteengezet en de twee alternatieven voor samenwerking afgewogen.

De doelstelling van Hardinxveld-Giessendam is om als gemeente zelfstandig en toekomstbestendig te zijn. Dat wil zeggen: in staat verbinding te maken met de samenleving, de beleidsambities te realiseren en de opgaven en uitdagingen van nu en de toekomst aan te kunnen. Gelet op deze doelstelling biedt toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) betere perspectieven dan het aangaan van een inkooprelatie met Gorinchem. Met name op het punt van duurzaamheid, toekomstgerichtheid en robuustheid. De inkooprelatie met Gorinchem scoort vanuit het perspectief van continuïteit van de organisatie. Het is makkelijker te implementeren en heeft op de korte termijn minder financiële risico's, maar is voor de langere termijn onzekerder.

De afweging in het vorige hoofdstuk leidt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. De gemeente Hardinxveld-Giessendam aan te bevelen te kiezen om toe te treden tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden.
2. Aansluiting bij Drechtsteden betekent dat de huidige deelname van Hardinxveld-Giessendam aan de gemeenschappelijke regelingen in de Alblasserwaard wordt beëindigd (GR Regionale Sociale Dienst en Kredietbank Alblasserwaard/Vijfheerenlanden; GR Regeling Werkvoorzieningsschap De Avelingen Groep; GR Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffen en Waardebepaling (SVHW); GR Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (GR AV)).
3. Voor het aansluiten bij Drechtsteden en het uittreden uit de 4 genoemde gemeenschappelijke regeling in de Alblasserwaard wordt een faseringsplan opgesteld, die beoogt om frictie- en transitiekosten tot een minimum te beperken. Er wordt tenminste een termijn van 2 jaar gehanteerd. Streefdatum is 1 januari 2018.
4. Voor de transitie is een voorziening noodzakelijk met een minimum omvang van € 1.410.000 miljoen.
5. Personeel in dienst van de gemeente vraagt zo snel mogelijk duidelijkheid over zijn toekomst. In overleg met ondernemingsraad en georganiseerd overleg moet een organisatieontwikkelingstraject worden ingezet. Voorafgaande aan een formele reorganisatie is een volledig pakket aan mobiliteitsmaatregelen noodzakelijk, zodat personeel dat mogelijk bovenformatief (mobiliteitskandidaten) wordt, tijdig geholpen wordt bij het vinden van alternatieven. Hierbij wordt nadrukkelijk de samenwerking gezocht met de nieuwe partners in Drechtsteden.
6. Om overeenstemming te bereiken over de fasering en de definitieve consequenties (inclusief transitie- en frictiekosten) wordt vanuit Hardinxveld-Giessendam een bestuurlijke stuurgroep gevormd, die met alle betrokken partijen hierover het gesprek aangaat.
7. De keuze van de gemeente Hardinxveld-Giessendam vraagt zorgvuldige en actieve communicatie, zowel naar de bestuurlijke omgeving, als naar de eigen inwoners. Voor

deze laatste groep is de kernboodschap: verbetering van lokale dienstverlening en de samenwerkingsrelatie.

8. De gemeente Hardinxveld-Giessendam zorgt voor een open en warme relatie met al zijn buurgemeenten. In gezamenlijkheid wordt gezocht naar de best mogelijke manier om elkaar te versterken, gelet op de wijzigende bestuurlijke verhoudingen.
9. Samenwerking in de Drechtsteden vraagt actieve inbreng van Hardinxveld-Giessendam. Het is aan te bevelen dat college en raad de samenwerkingsstrategie en de belangrijkste thema's articuleren: wat kom je brengen, wat wil je halen? Actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven hierbij is gewenst.
10. Aansluiting bij Drechtsteden heeft vergaande consequenties voor de eigen ambtelijke organisatie van de gemeente. De organisatie heeft lokale service en dienstverlening als kerntaak. Dit vraagt om een aangepaste visie en een herinrichting van de organisatie. Zo snel mogelijk moet vanuit het nieuwe organisatieperspectief worden gewerkt.
11. Zowel organisatie als bestuur versterken daarbij de samenwerking met lokale partners. Participatie van direct betrokkenen zou als vertrekpunt moeten dienen voor de lokale dienstverlening. Het is aan te bevelen dat dit thema ook een bestuurlijk trekker krijgt, die samen met maatschappelijke groeperingen werkt aan een werkwijze die voor de gemeente het meest passend is.
