

Politiek of management?

Perspectieven op intergemeentelijke
samenwerking aan de hand van
drie intergemeentelijke sociale diensten



L.J. Zwaan

POLITIEK OF MANAGEMENT?

**PERSPECTIEVEN OP INTERGEMEENTELIJKE
SAMENWERKING AAN DE HAND VAN
DRIE INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENSTEN**

L.J. Zwaan

POLITIEK OF MANAGEMENT?

**Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van
drie intergemeentelijke sociale diensten**

POLITICS OR MANAGEMENT?

**Perspectives on inter-municipal cooperation on the basis of
three inter-municipal social services**

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

Vrijdag 24 juni 2016 om 11.30 uur

Laurens Jonathan Zwaan
geboren te Herwen en Aerd

PROMOTIECOMMISSIE:

Promotor: Prof.dr. C.W.A.M. van Paridon

Overige leden: Prof.dr. M. Boogers
Prof.dr. H. Reynaert
Prof.dr. M.J.W. van Twist

Copromotoren: Prof.dr. A.B. Ringeling
Dr. L. Schaap



POLITIEK OF MANAGEMENT?

**PERSPECTIEVEN OP INTERGEMEENTELIJKE
SAMENWERKING AAN DE HAND VAN
DRIE INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENSTEN**

COLOFON

Dit proefschrift kwam tot stand met ondersteuning van Leeuwendaal.

© 2016 L.J. Zwaan

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt.

ISBN: 978-94-6332-006-1

Design: Ferdinand van Nispen tot Pannerden, *my-thesis.nl*

Printed by: GVO Drukkers en Vormgevers; Ede; The Netherlands

Voor Monique

INHOUD

WOORD VOORAF	12
1 INLEIDING	15
1.1 Veranderend lokaal bestuur	16
1.2 samengaan of samenwerken?	18
1.3 Samenwerking als bedrijfsmatige oplossing?	26
1.4 Andere invalshoeken bij samenwerking?	28
1.5 Naar een vraagstelling	31
1.6 Afbakening en leeswijzer	31
2 VIER PERSPECTIEVEN OP OPENBAAR BESTUUR	36
2.1 Op zoek naar perspectieven	37
2.2 Het bedrijfsmatig perspectief	42
2.2.1 Opkomst van het bedrijfsmatig denken in het openbaar bestuur	43
2.2.2 Kritiek op de dominantie van het bedrijfsmatige perspectief	49
2.2.3 Kenmerken van bedrijfsmatig handelen	51
2.3 Het politieke perspectief	54
2.3.1 Het politieke perspectief bij gemeentelijke sociale diensten	54
2.3.2 Politiek als strijd	56
2.3.3 Democratische legitimiteit van het politieke proces	58
2.4 Het juridische perspectief	62
2.4.1 Bron, houder en hoeder van het recht	63
2.4.2 Legaliteit	65
2.4.3 Algemene rechtsbeginselen	67
2.5 Het maatschappelijke perspectief	69
2.5.1 Overheidszorg voor onderdanen (verticaal)	71
2.5.2 De gemeenschap met op elkaar betrokken burgers (horizontaal)	74
3 OPERATIONALISERING EN ONDERZOEKSAANPAK	80
3.1 Operationalisering van het bedrijfsmatige perspectief	80
3.1.1 Effectiviteit	81
3.1.2 Efficiency	89
3.1.3 Continuïteit	93
3.2 Operationalisering van het politieke perspectief	97

3.2.1	Bundeling van waardenconflicten	97
3.2.2	Democratische legitimiteit van het bestuur	98
3.3	Operationalisering van het juridische perspectief	102
3.3.1	Legaliteit	102
3.3.2	Overheidshandelen in overeenstemming met algemene rechtsbeginselen	103
3.4	Operationalisering van het maatschappelijke perspectief	110
3.4.1	Zorg voor de burger (verticaal)	110
3.4.2	Betrokkenheid op elkaar (horizontaal)	113
3.5	Onderzoeksopzet	114
3.5.1	Onderzoeksstrategie	114
3.5.2	Informatievergaring	117
3.6	Casuselectie	123
4	DRIE CASUSSEN	128
4.1	Doelen en randvoorwaarden voor de samenwerking	129
4.1.1	Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek	130
4.1.2	Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg	131
4.1.3	Optimisd	132
4.2	Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek	133
4.3	Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg	141
4.4	Optimisd	146
5	DRIE INTERGEMEENTELIJKE DIENSTEN VANUIT VIER PERSPECTIEVEN	156
5.1	Het bedrijfsmatige perspectief	156
5.1.1	Effectiviteit	156
5.1.2	Efficiency	165
5.1.3	Continuïteit	176
5.1.4	Conclusie	182
5.2	Het politieke perspectief	184
5.2.1	Bundeling van waardenconflicten	184
5.2.2	Democratische legitimering van het bestuur	188
5.2.3	Conclusie	198
5.3	Het juridische perspectief	199
5.3.1	Legaliteit	200

5.3.2	Overheidshandelen in overstemming met algemene rechtsbeginselen	200
5.3.3	Conclusie	215
5.4	Het maatschappelijke perspectief	216
5.4.1	Zorg voor de burger (verticaal)	217
5.4.2	Betrokkenheid op elkaar (horizontaal)	226
5.4.3	Conclusie	232
6	CONCLUSIES	236
6.1	Overwegingen en beoogde effecten bij intergemeentelijke samenwerking	236
6.2	Realisatie van de beoogde effecten	243
6.3	Andere dan de beoogde effecten in het licht van onze vier perspectieven	248
6.4	Slotbeschouwing	253
7	REFLECTIE	260
7.1	Hoe wordt omgegaan met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?	262
7.2	Welke inhoudelijke afwegingen spelen een rol bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband?	267
7.2.1	Spanning tussen de inhoudelijke maatstaven	268
7.2.2	Een andere kijk op schaal	273
7.3	Bestuur is meer dan management	278
	SAMENVATTING	281
	SUMMARY	290
	LITERATUUR	298
	BIJLAGEN	307
A	DOCUMENTEN	308
B	INTERVIEWS	319
C	BERICHTEN IN DE MEDIA	323
D	RAADSVERSLAGEN	330

E	CHECKLIST INTERVIEWS FASE 1	355
F	VRAGENLIJST INTERVIEWS LEDEN CLIËNTENRADEN	356
G	CURRICULUM VITAE	359

WOORD VOORAF

Het adviseren in de publieke sector en in het bijzonder voor het openbaar bestuur is anders dan in het private domein. Wat maakt, althans voor mij, het adviseren in deze sector betekenisvol en interessant? Extra betekenis ontleen ik voor een deel uit de maatschappelijke relevantie van deze organisaties. Tegelijkertijd moet ik dat relativeren. Ja, zonder overheid zou de maatschappij ontaarden in anarchie en zonder publieke organisaties als scholen en ziekenhuizen zou het er ook niet best voor staan in de samenleving. Maar als de bakker geen brood meer bakt hebben wij ook een probleem. Private organisaties hebben ook een maatschappelijk belang al lijken bestuurders en aandeelhouders in sommige private sectoren de balans tussen maatschappelijk belang en winst wel eens uit het oog te verliezen. Maar in het publieke domein is niet alleen de maatschappelijke relevantie directer aanwezig. Het is door de politiek-bestuurlijke dimensie vooral ook een complex en daarmee interessant speelveld. De organisatie, inrichting en bedrijfsvoering zijn belangrijk voor het functioneren van ons openbaar bestuur. Tegelijkertijd moeten maatschappelijke doelen worden gerealiseerd, die door middel van de politiek worden gesteld door de samenleving. De samenleving en de politiek zijn soms grillig en overvragen soms de ambtelijke organisatie. De effecten van beleid zijn niet altijd goed meetbaar, waardoor ook het resultaat van de ambtelijke inspanningen veel moeilijker meetbaar is dan bij een bedrijf dat op financiële rendementen beoordeeld kan worden. En de burger heeft wisselende rollen. Het ene moment is hij de klant die bediend moet worden, het volgende moment het rechtssubject waartegen handhavend moet worden opgetreden. Dan weer is diezelfde burger de kiezer, die zijn vertegenwoordigers aanwijst die op hun beurt bepalen welke bestuurders na de volgende verkiezingen in de bestuurskamer zullen zitten. In veel opzichten is de dynamiek van de markt veel eenvoudiger. Volgens sommigen is diezelfde markt ook superieur. Wij zien een hardnekkige tendens om de mechanismen uit markt en bedrijfsleven toe te passen om betere overheidsorganisaties te maken. Voor een organisatieadviseur in het publieke domein betekent dat een keuze om mee te gaan in bedrijfsmatige modellen of juist alert te blijven op het bijzondere karakter van het publieke domein en vooral van het openbaar bestuur. Als wij waarden als democratie, rechtsstaat en samenleving belangrijk vinden dan betekent dit iets voor de wijze waarop wij overheidsorganisaties inrichten en besturen.

Mijn dank gaat uit naar Arthur en Linze die mij op de lange tocht hebben bijgestaan en mij telkens weer prikkelden om dieper te kijken en scherper te formuleren. Kees ben ik dankbaar voor zijn bereidheid om zo laat op deze rijdende trein te springen, zodat ondanks formele obstakels deze reis toch tot een goed einde kon worden gebracht. Geert, dank voor je stimulans om aan de reis te beginnen. Mijn collegae bij Leeuwendaal en mijn vrienden uit het dispuutje en daarbuiten hebben mij onderweg geholpen door te zetten, door mij regelmatig te confronteren met de vraag hoe ver ik nu eigenlijk met mijn promotieproject was. Mijn collegae hebben mij bovendien geholpen aan onderzoeksgegevens. Saskia, dank voor je kritische taaltoets. En Monique dank voor het opsporen van de laatste tekstuele foutjes. *Merci à mes amis d'EUROPA qui étaient une source d'inspiration.* Brid and Allison, thank you for your help correcting my summary. Dank ook aan de bestuurders, raadsleden, managers, medewerkers en andere betrokkenen bij de door mij onderzochte casusorganisaties. Ten slotte bedank ik mijn ouders, kinderen en Monique voor hun liefde en steun.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1 INLEIDING

De zaden voor dit onderzoek werden gezaaid tijdens eigen adviesopdrachten bij gemeenten. Het viel op dat gemeenten en hun relatie met de omgeving aan verandering onderhevig zijn en dat zij daarmee worstelen. In het bijzonder ontstond er verwondering over het schijnbaar op weinig gebaseerde optimisme en de sterk bedrijfsmatige insteek waarmee intergemeentelijke organisaties, diensten of shared service centra werden opgetuigd. Wat brengt gemeenten tot het aangaan van dergelijke intergemeentelijke samenwerkingsvormen? Welke argumenten worden gebruikt en welke doelen nagestreefd? Zijn deze eenzijdig of worden meerdere perspectieven gehanteerd? Worden de hoge verwachtingen vervolgens ook waargemaakt?

1.1 VERANDEREND LOKAAL BESTUUR

Onze verkenning begint bij de ontwikkelingen binnen het veranderend lokaal bestuur. De rol van het lokaal bestuur is aan verandering onderhevig (Derksen & Schaap, 2010). De dynamiek is groot en de afgelopen decennia hebben belangrijke veranderingen gebracht die nog niet zijn uitgekristalliseerd. De meest in het oog springende veranderingen die hierna kort zullen worden besproken, zijn schaalvergroting, sociaalgeografische divergentie, veranderende verhouding tussen lokaal bestuur en Rijk, veranderende verhoudingen tussen (lokaal) bestuur en de burger en recent ingrijpende decentralisatie van Rijkstaken naar het lokale niveau met de daaraan gerelateerde toename in complexiteit en financiële risico's voor het lokaal bestuur.

Een doorgaand proces van schaalvergroting heeft geleid tot veel minder gemeenten. In 1849 waren er 1.209 gemeenten. Halverwege de afgelopen eeuw, in 1950, waren dat er nog altijd 1.015 (Derksen & Schaap, 2010). Bij de start van het nieuwe millennium in 2000 was het aantal al gedaald tot 537. Op 1 januari 2015 waren dit er 393.¹

De toenemende divergentie van schalen van menselijke activiteiten leidt tot afnemende coherentie met het gemeentelijke territorium. Waar mensen werken, wonen, winkelen, recreëren, onderwijs volgen, zorg ontvangen enzovoorts is al lang niet meer binnen dezelfde plaats, gemeente en vaak zelfs

1 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2015/default.htm>

niet eens in dezelfde regio (Van Engelsdorp Gastelaars, 1996). Gemeenschappen en ruimtelijke entiteiten vallen niet langer samen. Individuen kunnen tot één gemeenschap behoren zonder zich in elkaars nabijheid te bevinden (Ten Heuvelhof, 1996). Het individu behoort bovendien tot meerdere al dan niet overlappende gemeenschappen.

Ook in verticale zin vermindert de lokale coherentie, doordat de duidelijke scheiding tussen lokaal en bovenlokaal afneemt. Lokaal en nationaal bestuur raakten in de tweede helft van de vorige eeuw steeds meer verstrikt. Met de opbouw van de verzorgingsstaat ontstond een toename van taken die lokaal in medebewind worden uitgevoerd. De gemeente als twee-eenheid van autonoom lokaal bestuur en lokale gemeenschap maakte plaats voor de gemeente met twee gezichten (Derksen & Schaap, 2010). De gemeente als autonome maker en uitvoerder van lokaal beleid binnen de eigen gemeentegrenzen wordt gecombineerd met de gemeente als uitvoerder in medebewind van rijksbeleid. Gemeenten zijn meer en meer in verwarring geraakt over hun rol en positie. Derksen en Schaap spreken van *“de verstrikte gemeente”* (2010, p. 253). De verwarring over rol en positie van de gemeente werkt ook door in de relatie tussen gemeente en burger. In een resolutie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt zelfs gesproken van een *“crisis in de verhouding burger – overheid”* (VNG, 2010, p. 1). Volgens de VNG moet de overheid meer taken aan de burger (en bedrijven) overlaten en de relatie met de burger verbeteren. Taken die de overheid blijft uitvoeren, moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. De gemeente is in de ogen van de VNG de dichtstbijzijnde of eerste overheid.

Met de decentralisatie van een groot aantal taken, vooral in het sociale domein, lijkt de VNG haar zin te krijgen. Het kabinet Rutte II, dat 5 november 2012 aantrad, zet de door de voorgaande kabinetten (Balkenende I t/m IV en Rutte I) ingezette decentralisatie van taken in het regeerakkoord verder door (Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012). In een brief aan de kamer van 19 februari 2013 geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat decentralisatie noodzakelijk is om beter te kunnen aansluiten bij de behoefte van de burger. Hiervoor moet de ondersteuning dicht bij deze burger worden georganiseerd, op lokaal niveau. Uit de brief spreekt bovendien de verwachting dat de ondersteuning op deze wijze ook goedkoper kan. Hierdoor neemt het aantal taken bij gemeenten verder toe. In de loop van 2014 zijn diverse wetten

aangenomen, leidend tot de transitie van een groot aantal sociale taken van Rijk en provincie naar de gemeenten.² Deze decentralisaties worden aangeduid als de drie transities (ook wel de 3 D's), namelijk; de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) samen met de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz), de jeugdzorg en (arbeids-)participatie (VNG, 2013).

Niet alleen groeit het aantal taken, maar op verschillende terreinen nemen ook de complexiteit en de risico's toe. Zo zagen wij in het sociale domein de taken rond werk, uitkering en zorg complexer worden met de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 en van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007. De WWB verving onder meer de oude Algemene bijstandswet (Abw). Waar de oude regeling vooral gericht was op het bieden van inkomenssteun worden de gemeenten onder de WWB geacht de cliënten te stimuleren tot re-integratie in het arbeidsproces.

De Wmo verving onder meer de oude Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en is niet alleen breder van karakter, maar vraagt vooral ook een minder passieve opstelling van de gemeente. In plaats van het volgens relatief eenduidige normen verstrekken van hulpmiddelen, moet de gemeente via de Wmo meer op maat zorg aanbieden, gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie.

De verschuiving van passieve steunverlening naar proactieve stimulering van maatschappelijke participatie op zowel de terreinen van werk en inkomen als van zorg maakt de taak van gemeentelijke sociale diensten meer complex. Maar ook de financiële risico's zijn vergroot, doordat het Rijk de financiële consequenties van het gemeentelijke beleid en de lokale uitvoering veel meer dan voorheen bij de gemeenten zelf legt.

Hoe gaan gemeenten met deze veranderingen in rol, taken en positie om? Over deze vraag handelt de volgende paragraaf.

1.2 SAMENGAAN OF SAMENWERKEN?

Veranderingen in rol, taken en positie vragen om een heroriëntatie op de inrichting van het lokaal bestuur. Vraagstukken als legitimiteit van het openbaar bestuur, maatschappelijk draagvlak, nauwer betrekken van de samenleving

2 Op 18 februari 2014 is de Jeugdwet door de Eerste Kamer aangenomen. Op 1 juli 2014 is de Participatiewet door de Eerste Kamer aangenomen. Op 8 juli 2014 is de Wmo 2015 door de Eerste Kamer aangenomen.

(burgers, bedrijven, instanties, maatschappelijke organisaties en andere) bij het aanpakken van maatschappelijke problemen en dergelijke vormen een rode draad in het denken hierover. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw zien wij de opkomst van uiteenlopende initiatieven op zoek naar vernieuwing in de relatie tussen overheid en burger (Hendriks & Tops, 1999). Maar de discussie over de inrichting van het lokaal bestuur blijft vaak ook steken bij structuur, schaal en vooral kostenefficiëntie (Van Duivenboden, 2011).

Schaalgrootte van bestuur is daarbij een steeds terugkerende discussie zowel binnen de politiek als binnen de bestuurskunde (Termeer & Steen, 2011). Er heerst een hardnekkige veronderstelling dat een ideale schaal grootte bestaat of dat ten minste een relatie kan worden gelegd tussen schaal en functioneren van de organisatie. Maar keer op keer wordt in de literatuur geconcludeerd dat de ideale schaal niet bestaat en dat schaalvergroting niet per definitie tot een beter bestuur leidt (Derksen, 1987; Fraanje & Herweijer, 2013; Hagelstein & Traag, 1998; Ostrom, Tiebout & Warren, 1961; Schaap, 2011; Termeer & Steen, 2011; Van Beek, 1996), noch een garantie biedt voor een doelmatiger overheid (Allers & Geertsema, 2012; 2014). *“Het schaaldenken kunnen wij dus beter naar het nationaal museum verwijzen: er bestaat geen optimale schaal voor gemeenten”* (Schaap, 2011, p. 52).

Ook het huidige kabinet Rutte II³ kiest desalniettemin voor schaalvergroting door bestuurlijke herindeling. Het regeerakkoord spreekt van een perspectief op gemeenten met ten minste 100.000 inwoners als passende schaal om de voorgenomen grote decentralisatie van taken en bevoegdheden mogelijk te maken (Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012). (Op 1 januari 2013 was 7% van de gemeenten groter dan 100.000 inwoners en 82% kleiner dan 50.000 inwoners.⁴)

Deze tendens tot schaalvergroting door herindeling is niet nieuw. Waltmans (1994) geeft een historisch overzicht van gemeentelijke herindeling. Als in 1811 de Franse Gemeentewet van kracht wordt voor Nederland krijgt de departementale autoriteit opdracht om in bepaalde gevallen tot herindeling over te gaan, waarbij 500 inwoners als ondergrens geldt. Met het einde van de Franse tijd en het instellen van het Koninkrijk der Nederlanden (1813) wordt een

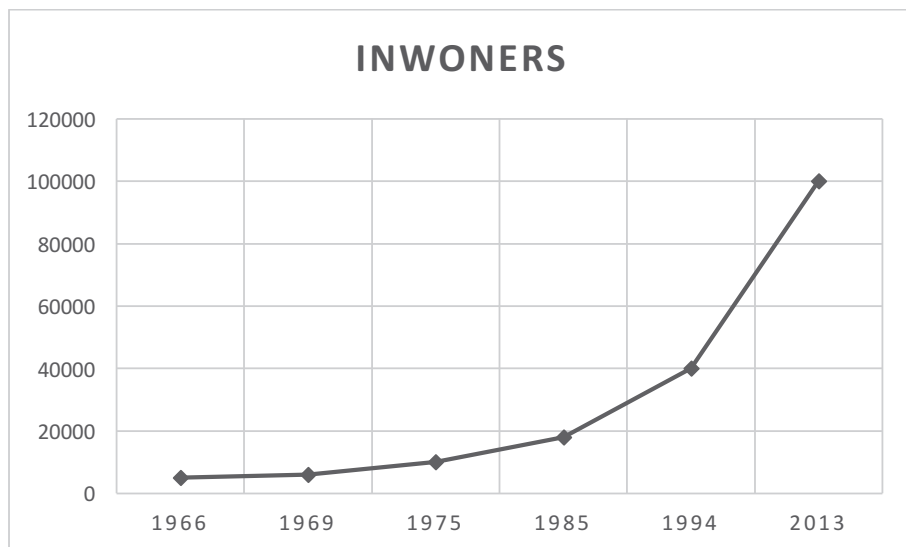
3 Het kabinet Rutte II werd op 5 november 2012 beëdigd.

4 <http://www.statine.cbs.nl>

groot deel van de Franse gemeentelijke herindeling teruggedraaid, maar in de eerste 10 jaar na de invoering van de Gemeentewet in 1851 verdwijnen er door herindeling 74 gemeenten. Het gaat dan vooral om heel kleine gemeenten, vaak oude heerlijkheden. Bij twee gemeenten gebeurde dat omdat daar helemaal geen inwoners meer waren. Hoewel ook na 1851 van tijd tot tijd gemeenten worden gefuseerd blijft het aantal herindelingen lange tijd klein. Na de eerste wereldoorlog volgt een reeks herindelingen, vooral gericht op het vergroten van het grondgebied van Amsterdam. Tijdens de tweede wereldoorlog is de Duitse bezetter actief met het herinrichten van het lokaal bestuur in Nederland, onder meer met een reeks herindelingen, die na de oorlog niet werden teruggedraaid. Daarna werd, tot de jaren zestig van de vorige eeuw een terughoudend herindelingsbeleid gevoerd (Waltmans, 1994).

Vanaf de jaren zestig nemen herindelingen echter toe en duikt het idee van een minimale schaal voor de gemeente telkens weer op. Wat een passend minimum zou moeten zijn vertoont daarbij een stijgende lijn. Halverwege de jaren zestig noemt Brasz 5.000 inwoners als minimum (Brasz, 1966). In 1969 hanteert minister Beernink 6.000 inwoners als ondergrens. In de jaren zeventig gaat minister de Gaay-Fortman uit van 10.000 inwoners en ook minister Rietkerk noemt begin jaren tachtig dit aantal (Korsten, Abma, Schoenmaker & Schutgens, 2007, p. 27). Fokkens (1985) hanteert 18.000 als minimum. In 1994 wordt in VNG-kring gediscussieerd over een ondergrens, waarbij 40.000 inwoners als minimum wordt geopperd, al ontstaat daarover geen consensus (VNG, 1996). Met de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de ondergrens weer flink verhoogd: *“Op langere termijn zouden er alleen nog gemeenten moeten zijn van in beginsel 100.000+ inwoners ...”* (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a, p. 2). In zijn brief aan de kamer stelt hij: *“Gemeenten hebben deze opschaling nodig om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties zoals zorginstellingen en om financiële risico’s te kunnen dragen en te beschikken over de benodigde kennis en capaciteit”* (2013, p. 2). Of gemeenten bij een dergelijke opschaling nog werkelijk dicht bij de burger kunnen staan is een vraag die daarbij niet wordt gesteld.

Figuur 1 Minimale gemeenteomvang in aantal inwoners (vanaf de jaren zestig)



(Brasz, 1966; Korsten, Abma, Schoenmaker & Schutgens, 2007; Fokkens, 1985; VNG, 1996; Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a)

Derksen (1992) wijst op mogelijke negatieve neveneffecten van herindeling, waaronder een vergroting van de afstand tussen burger en overheid. Hij analyseert de assumptie dat grote gemeenten per definitie over meer bestuurskracht zouden beschikken en concludeert dat deze veronderstelling niet houdbaar is. Daarbij signaleert hij dat het democratische argument in herindelingsdiscussies telkens het onderspit delft tegen een technocratisch argument.

Eerder noemden wij de toenemende sociaalgeografische divergentie in de maatschappij. Als de burger niet langer aan een relatief klein, vast en afgebakend gebied gebonden is zou nabijheid van de overheid ten opzichte van de burger mogelijk geen reden meer zijn om de overheid op lokale schaal te organiseren. Naast schaalvergroting treedt echter ook schaalverkleining op. Aan de ene zijde van het spectrum hebben wij te maken met toenemende mondialisering. Maar ook regionalisering rond stedelijke knooppunten speelt een belangrijke rol. Tegelijkertijd *“worden lokale en sublokale integratiekaders weer belangrijker”* (Schaap, 2011, p. 52). De samenleving wordt steeds meer een netwerksamenleving met wisselende domeinen en verbindingen, waarbij samenwerking meer perspectief biedt dan opschaling. Deze denkwijze sluit

aan bij de internationale trend onder de noemer 'governance' (John, 2001; Pierre & Peters 2000; Rhodes 1997). Deze stroming suggereert samenwerking als alternatief voor opschaling.

Bij Nehmelman (2015) leidt het idee van passende schaal juist niet tot samenwerking, maar tot integrale herindeling. De groeiende "lappendeken" van samenwerkingsverbanden ziet hij als probleem, vooral waar het de democratische controle van dergelijke samenwerkingsverbanden betreft. Hij bepleit een grootschalige herindeling. Hij wil daarbij zoeken naar een optimum van schaalgrootte voor iedere gemeente. Hoewel hij spreekt van opschaling en schaaloptimum duidt hij niet op een eenduidig inwonersaantal-criterium. Met verwijzing naar Marlet en Van Woerkens (2014) stelt hij voor om nieuwe gemeentegrenzen te trekken die min of meer congruent zijn met de huidige samenwerkingsgebieden. Marlet en Van Woerkens komen met hun benadering op 57 nieuwe gemeenten uit, waarbij de meeste intergemeentelijke samenwerkingsverbanden overbodig zouden worden.

Ondanks discussie over herindeling versus samenwerking en ondanks beperkingen in de opbouw van de bestuurslagen zien wij dat gemeenten in hun zoektocht om hun positie te herdefiniëren onder meer onderling samenwerking opzoeken. Ook speelt weerstand tegen de door het Rijk voorgestane schaalvergroting een rol bij het actief zoeken naar samenwerkingsvormen:

Het is precies die weerzin tegen schaalvergroting die een ongekende creativiteit heeft losgemaakt in gemeenteland bij het vinden van vormen van samenwerking die wel de beoogde slagkracht van gemeenten versterken, maar tegelijk de voorziene nadelen van schaalvergroting helpen voorkomen.
(Fraanje & Herweijer, 2013, p. 59)

Bovenstaande zou kunnen suggereren dat intergemeentelijke samenwerking een relatief nieuw fenomeen is. Dat is niet het geval. Intergemeentelijke samenwerking komt alvoorsindsergemeentenzijn. Formeel gaat samenwerking tussen gemeenten terug tot de Gemeentewet van 1851 en is de praktijk vanaf 1922 in de grondwet erkend (Raad voor het openbaar bestuur, 2015a). Struycken (1912) constateert al in 1912 dat intergemeentelijke samenwerking, naast het aanpakken van gebiedoverstijgende vraagstukken, vooral wordt gezocht als middel om dreigende herindeling te keren. In de eerste decennia van de

twintigste eeuw nam de behoefte aan samenwerking toe, vooral *“waar meer en meer belangen regeling voor groter territoir dan dat van de enkele gemeente gingen eischen”* (Oppenheim, 1928, pp. 164-165).

Tot de herziene Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) uit 1985, ligt het accent in discussies op intergemeentelijke samenwerking vooral op aspecten als verlengd lokaal bestuur, democratisch gehalte en (on)wenselijkheid van een vierde bestuurslaag. Als reden tot samenwerking komen vooral gebiedoverstijgende problemen en belangen naar voren. Wij zien dan ook dat discussies over ruimtelijke planning een belangrijke plaats innemen in het kijken naar gebiedoverstijgende samenwerking (Zwaan, 2005).

Eind jaren tachtig ontstond vooral bij de grote gemeenten behoefte aan bestuurlijke samenwerkingsvormen, vooral in het ruimtelijke en economische domein. Dit leidde tot de instelling van een aantal regionale openbare lichamen op basis van de Kaderwet ‘bestuur in verandering’. In 2006 is deze vervangen door de WGR-plus en werden de kaderwetgebieden zogenaamde ‘stadsregio’s’ (Castenmiller, 2009), die per 1 januari 2015 weer zijn afgeschaft.⁵ In tegenstelling tot andere intergemeentelijke samenwerkingsvormen had deze vorm een verplichtend karakter. Daarnaast ontstaan ook initiatieven voor samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis.

In het begin van deze eeuw ontstaan verschillende initiatieven om kennis en ervaringen met intergemeentelijke samenwerking te delen. Van de Laar (2010) spreekt van een nieuwe impuls voor intergemeentelijke samenwerking vanaf ongeveer 2002, mede omdat gemeenten minder in staat bleken *“om zelfstandig goed invulling te geven aan hun takenpakket en de gevraagde basiskwaliteiten”* (p. 4). Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar ook door het Rijk worden uiteenlopende samenwerkingsmogelijkheden gevolgd, onder de aandacht gebracht en aangeprezen. Door InAxis⁶ werd van 2002 tot en met 2008 kennis over samenwerkingsinitiatieven tussen overheden (in de praktijk vooral gemeenten) verzameld en toegankelijk gemaakt op haar website.⁷

5 Op 3 juli 2014 zijn de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio’s in de Eerste Kamer aangenomen.

6 Op 16 april 2002 werd de Commissie Innovatie openbaar bestuur geïnstalleerd. Samen met het programmabureau vormde de commissie InAxis. De Commissie rapporteerde regelmatig aan de minister van Binnenlandse Zaken. Per 1 januari 2009 werd InAxis beëindigd en werd het digitale platform als privaat initiatief voortgezet onder de naam “Platform Shared Services bij de Overheid”.

7 <http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/>

Specifiek op gemeenten gericht is najaar 2009 het kennisplatform intergemeentelijke samenwerking gestart, op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Platform Shared Services bij de Overheid. Dit was een website voor kennisdeling over intergemeentelijke samenwerking die in 2012 als groep is ondergebracht binnen de website van Overheid 2.0.⁸ Daarnaast worden van tijd tot tijd door de vak-ministeries specifieke samenwerkingsverbanden gestimuleerd. Zo stelde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) begin van dit millennium een opstartsubsidie ter beschikking voor de opzet van intergemeentelijke sociale diensten (Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw, ingegaan op 30 mei 2003, vervallen per 1 juli 2006)⁹.

De verschillende websites gericht op intergemeentelijke samenwerking delen kennis, maar zijn vooral opgezet vanuit een gedachte dat intergemeentelijke samenwerking goed is en vooral dat gemeenten hun capaciteit meer structureel moeten bundelen. Deze platforms hebben een enigszins missionaire toonzetting. Wij zien dit ook terug bij Korsten, Schaepkens en Sonnenschein (2004), die in opdracht van InAxis een inventarisatie presenteren van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Daarbij worden verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de effecten op kwaliteit, kosten en continuïteit. Systematische evaluatie van deze effecten is echter schaars. Bovendien valt een erg eenzijdige, vooral bedrijfsmatige benadering van de mogelijke effecten op. Dat er in publieke en politieke instituties meer dan economische voordelen wordt nagestreefd blijft buiten beeld.

De vorming van meer structurele samenwerkingsverbanden op een terrein van gemeentelijke beleidsuitvoering, vaak in de vorm van een intergemeentelijke dienst, gaat door. Van de Laar (2010) stelt dat de samenwerkingstendens in gemeenteland doorzet en noemt een reeks actuele samenwerkingsinitiatieven. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau stelt in 2012 dat het aantal

8 <https://overheid20.pleio.nl>

9 In de toelichting bij artikel 1 wordt het doel van deze regeling nader verklaard: *"De onderhavige regeling strekt ertoe te bevorderen dat burgemeester en wethouders van gemeenten samenwerken op het gebied van de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw). Die samenwerking dient gestalte te krijgen in een samenwerkingsverband Abw, zijnde een organisatorisch verband waarin colleges van burgemeester en wethouders van twee of meer gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, dan wel op basis van een samenwerkingsovereenkomst, de Abw gezamenlijk uitvoeren."* (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003).

intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk is toegenomen, waarbij de gemeenschappelijke regeling de meest gangbare vorm is (Pommer, Ooms, Van der Torre & Jansen, november 2012).

In 2012 heeft de provincie Overijssel een inventariserend onderzoek gedaan naar bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen de provincie (Hoek & Pol, 2012). Uit deze inventarisatie blijkt dat in Overijssel ongeveer 65 formele samenwerkingsverbanden zijn. Bij het grootste deel van deze samenwerkingen zijn gemeenten betrokken. De onderzoekers signaleren verdere intensivering van intergemeentelijke samenwerking en noemen diverse initiatieven en lopende verkenningen voor samenwerkingsverbanden.

De in het Overijsselse onderzoek onderzochte samenwerkingsverbanden zijn overwegend (90%) op beleidsuitvoering en bedrijfsvoering gericht en in mindere mate op beleidsontwikkeling. Het merendeel (42%) van de samenwerkingsverbanden is op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) georganiseerd, waarbij is gekozen voor een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid.¹⁰

Het merendeel van deze samenwerkingsverbanden met een openbaar lichaam is gericht op beleidsuitvoering rond thema's als gezondheid en veiligheid, sociale werkvoorzieningsschappen en financiële dienstverlening. Waar in de jaren '80 en '90 ruimtelijke planning een belangrijke plaats innam bij intergemeentelijke samenwerking lijkt daarmee in de 21^e eeuw het accent te zijn verschoven naar het sociale domein. Zo werkte in juli 2013 54% van de gemeenten bij het uitvoeren van de WWB samen in een officieel verband (Divosa, 2013) en zijn in 2014 107 gemeenten aangesloten bij één van de 29 intergemeentelijke sociale diensten.¹¹ Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft berekend dat in 2010, gerekend naar aandeel van totale gemeentelijke uitgaven het beleidsterrein werk en inkomen veruit het grootste aandeel heeft, gevolgd door dienstverlening en zorg (Pommer, Ooms, Van der Torre & Jansen, november 2012).

Samenwerking op uitvoering lijkt vooral een bedrijfsmatig antwoord op de uitdagingen waarvoor gemeenten zich gesteld zien. In plaats van onderdeel te worden van totale schaalvergroting door gemeentelijke herindeling, worden

10 Dit is de zwaarste vorm binnen de Wgr en kent een algemeen en dagelijks bestuur, waarin leden van de colleges of de raden zijn vertegenwoordigd.

11 <http://www.regioatlas.nl>

rond uitvoeringstaken samenwerkingsverbanden gecreëerd met behoud van de eigen bestuurlijke onafhankelijkheid. De schaal en het territorium kunnen per terrein van samenwerking verschillen.

Volgens Fraanje en Herweijer (2013) is intergemeentelijke samenwerking vooral bedoeld om de bestuurskracht van de deelnemende gemeenten te vergroten. Korsten, Abma, Schoenmaker en Schutgens (2007) laten zien dat het begrip 'bestuurskracht' verschillend wordt ingevuld. Bij gemeentelijke bestuurskracht wordt, afhankelijk van de definitie, op verschillende manieren gekeken naar het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren. Volgens een onderzoek van BMC (Koster, Wever & Glim, 2009) spelen bij intergemeentelijke samenwerking vooral bedrijfseconomische criteria een rol met kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid voorop. Bestuurskrachtonderzoek richt zich dan op de vraag of de gemeente het goed doet, niet of de gemeente het goede doet. Maar zowel Fraanje en Herweijer als Koster, Wever en Glim noemen daarnaast toch ook de bestuurlijke randvoorwaarden, in het bijzonder de organisatie van democratische zeggenschap en verantwoording.

1.3 SAMENWERKING ALS BEDRIJFSMATIGE OPLOSSING?

Is intergemeentelijke samenwerking vooral een bedrijfsmatige oplossing van primair technische aard? Derksen (1992) wijst erop dat het technocratisch argument te vaak de overhand heeft in discussies over de schaal van het lokaal bestuur. Hij noemt dit in het kader van de behandeling van gemeentelijke herindeling. Maar ook rond intergemeentelijke samenwerking zien wij een dominantie van technocratische, vooral bedrijfsmatige overwegingen.

Als Korsten, Schaepkens en Sonnenschein (2004) in opdracht van InAxis vormen van intergemeentelijke samenwerking inventariseren gebruiken zij de overkoepelende term 'shared services'. Hier spreekt een sterk bedrijfsmatige invalshoek uit. Het concept 'shared service center' is ontstaan in de private sector, gedreven door bedrijfsmatige motieven. In de definitie van Bergeron (2003) zien wij hoe bedrijfsmatige doelstellingen domineren:

Shared services is a collaborative strategy in which a subset of existing business functions are concentrated into a new semi-autonomous business unit that has a management structure designed to promote efficiency, value generation, cost savings, and improved service for the internal customers of the parent corporation, like a business competing in the open market. (p. 3)

Zijn definitie omvat het (bedrijfsmatige) doel van de samenwerking, namelijk efficiency, waarde-creatie, kostenbesparing en verbetering van dienstverlening. Korsten, Schaepkens en Sonnenschein (2004) hanteren in hun behandeling van intergemeentelijke samenwerkingsvormen de definitie van Strikwerda (2003), die zij echter aanpassen om deze ook op samenwerkingsverbanden tussen organisaties te kunnen toepassen:

Een shared service is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop, beleidsontwikkeling, toezicht), aan de afzonderlijke moederorganisaties (besturen of operationele diensten), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs. (p.15)

Zij typeren vervolgens onder de verzamelnaam 'shared services' een aantal verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking, geïllustreerd met korte praktijkvoorbeelden. De meest vergaande vorm is het door Korsten geïntroduceerde zogenaamde 'SETA model' (samen en toch apart) (Korsten, 2002). Dit model lijkt sterk op het zogenaamde federatiemodel dat Elzinga (2002a; 2002b) beschreef en gaat uit van het volledig fuseren van de ambtelijke organisaties van meerdere gemeenten, waarbij de besturen autonoom blijven bestaan. Dit model was tot 2008 nog theorie, zodat een praktijkvoorbeeld in de publicaties van Korsten en Elzinga ontbreekt. Sindsdien is dit model in de praktijk toegepast. Op 1 januari 2008 ging als eerste 'SETA' organisatie de Bel combinatie¹² van start, waarbij de ambtelijke organisaties van Blaricum, Eemnes en Laren werden gefuseerd.

De andere vier modellen die Korsten, Schaepkens en Sonnenschein (2004) presenteren zijn het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept en het shared service center (SSC).

- Het netwerkconcept is het lichtste model. In dit model blijven ambtenaren in hun eigen organisatie werkzaam, maar werken op een aantal terreinen gezamenlijk aan een gemeentelijke dienst en springen bijvoorbeeld bij pieken bij elkaar in.
- In het centrumconcept nemen één of meer gemeenten één of meer diensten bij één centrumgemeente af. Extreem voorbeeld is de

12 <http://www.belcombinatie.nl>

gemeente Ten Boer, dat vrijwel het volledige takenpakket van het ambtelijk apparaat ter uitvoering heeft overgedragen aan de gemeente Groningen. (Men zou de vraag kunnen opwerpen of dan niet eerder gesproken moet worden van uitbesteding dan van intergemeentelijke samenwerking.)

- Het matrixconcept houdt in dat elk van de deelnemende gemeenten een terrein verzorgt. Gemeente één verzorgt bijvoorbeeld de P&O-diensten voor alle deelnemende gemeenten, gemeente twee neemt de ICT-diensten voor haar rekening, gemeente drie Bouw- en woningtoezicht enzovoorts.
- Het Shared Service Center (SSC) is een afzonderlijke organisatie, waarin diensten en ambtenaren van één of meer taakvelden worden ondergebracht. De deelnemende gemeenten besturen gezamenlijk deze organisatie. Hoewel met het toepassen van deze benaming wordt gesuggereerd dat het hier om een relatief nieuw fenomeen gaat kennen gemeenten al langer een vergelijkbare intergemeentelijke organisatievorm onder de meer traditionele aanduiding 'intergemeentelijke dienst'.

Enigszins verwarrend is dat Korsten, Schaepkens en Sonnenschein de term 'shared services' overkoepelend gebruiken voor de diverse modellen van intergemeentelijke samenwerking en tegelijkertijd de term 'Shared Service Center' gebruiken voor één van deze modellen. In hun conclusies benadrukken de auteurs dat deze samenwerkingsvormen schaalvoordelen kunnen bieden *"zonder dat dit ten koste gaat van de autonomie van de samenwerkende organisaties"* (p. 87). Als centrale conclusie stellen zij: *"Shared services dragen bij aan kostenreductie en het verkleinen van de kwetsbaarheid van organisaties"* (p. 87). Deze behandeling van samenwerkingsvormen illustreert hoe samenwerking vooral vanuit een bedrijfsmatige invalshoek wordt benaderd.

Spelen er dan geen andere invalshoeken bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking?

1.4 ANDERE INVALSHOEKEN BIJ SAMENWERKING?

Van de Laar (2010) beschrijft twaalf uiteenlopende praktijkgevallen van intergemeentelijke samenwerking. Hij staat onder meer stil bij de motieven voor samenwerking. Bij enkele minder voorkomende vormen van samenwerking

constateert hij andere dan strikt bedrijfsmatige motieven, maar bij de meer voorkomende vormen domineert het bedrijfsmatige denken.

Bij wat hij 'meervoudige gedeconcentreerde samenwerking' noemt, constateert Van de Laar naast bedrijfsmatige overwegingen ook het besef dat er een gezamenlijke regionale beleidsopgave ligt. Deze vorm, die vergelijkbaar is met het matrixconcept zoals beschreven door Korsten, Schaepkens en Sonnenschein (2004), komt volgens Van de Laar in zuivere vorm echter nog maar weinig voor. Ook de, in zijn terminologie, meervoudig geconcentreerde samenwerking (het eerder genoemde SETA model van Korsten (2002)) komt nog weinig voor, maar lijkt aan populariteit te winnen. Eind 2015 telt Nederland 16 operationele ambtelijke fusieorganisaties en zijn er nog 5 ambtelijke fusies in voorbereiding (Van de Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016). Hier is de motivatie dat de ambtelijke organisatie als geheel niet levensvatbaar wordt geacht, terwijl de besturen wel hun politiek-bestuurlijke autonomie willen behouden.

Enkelvoudige samenwerking (bundeling van ambtelijke capaciteit op één fysieke locatie als een 'shared service center', vaak in de vorm van een gemeenschappelijke regeling) komt het meeste voor. Bij deze vorm moet schaalgrootte leiden tot minder kwetsbaarheid, meer professionalisering, verhoging van kwaliteit van dienstverlening en realiseren van kostenvoordelen. Hier zien wij toch weer dat de overwegingen vooral over bedrijfsmatige voordelen in relatie tot schaal gaan.

Illustratief voor het bedrijfsmatig denken is de hedendaagse neiging binnen gemeenten om burgers als klanten te typeren. Trainingen klantgerichtheid (of klantvriendelijkheid) zijn op grote schaal gegeven. De burger als klant past in het denken over de gemeente als een bedrijf. *"Het idee dat de gemeente het bestuur is van de **gemeenschap**, raakt daardoor wat op de achtergrond. De gemeente als **dienstverlener** daarentegen is alomtegenwoordig"* (Derksen & Schaap, 2010, p. 13).

Ringeling (2001) wijst op de verwarring tussen rollen die uit deze benadering kan ontstaan. Want de burger is niet zonder meer klant. De burger is ook onderdaan in de zin van rechtssubject, kiezer en staatsburger. Wie de burger ziet als klant, ziet de overheid als bedrijf dat goederen en diensten levert. Maar de burger is in veel gevallen een onvrijwillige klant. De overheid is monopolist en de aard van haar diensten laat vaak niet de keuze om maar wat anders te nemen. De burger is ook onderdaan, als rechtssubject onderworpen aan het

gezag van de overheid. De overheid stelt regels en handhaaft deze. Als kiezer kan de burger invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming binnen de overheid. En als staatsburger ten slotte kan de burger ook actief participeren in de politieke gemeenschap.

Met andere woorden, is een bedrijfsmatige benadering niet te smal? Bij een bedrijf zou het denkbaar zijn om het succes van samenwerking vooral af te meten in het licht van aandeelhouderswaarde. Rendement, af te meten in harde euro's, wordt dan een dominante maatstaf.¹³ Maar wie zijn de aandeelhouders van de overheid? Zijn dat de burgers? De burger verwacht misschien een gezonde financiële overheidshuishouding, maar zit niet te wachten op aandeelhouderswaarde. Wat de burger dan wel van de overheid verwacht verschilt afhankelijk van de verschillende rollen die burger en overheid ten opzichte van elkaar vervullen. De gemeente is meer dan een bedrijf.

Dat wil niet zeggen dat de vergelijking met een bedrijf voor een gemeente helemaal niet opgaat. Net als in een bedrijf is voor een gemeentelijke organisatie van belang de organisatie en interne processen bedrijfsmatig op orde te hebben om de organisatiedoelen te realiseren. Ook beschikt een gemeentelijke organisatie over gelimiteerde middelen, zodat efficiency en effectiviteit in de inzet van die middelen in relatie tot de te bereiken doelen net als in een bedrijf belangrijk zijn. Maar voor een gemeente is het bedrijfsmatig handelen in die zin vooral randvoorwaardelijk. Er is geen winstdoelstelling, slechts de noodzaak om (andere) doelen binnen de economische kaders te realiseren. Daarnaast heeft de gemeente ook een economische functie in die zin dat de overheid (ook op gemeentelijk niveau) een rol speelt in de verdeling van maatschappelijke middelen. Dat is echter een wezenlijk andere economische rol dan die van een bedrijf, dat zijn middelen niet wil verdelen maar maximaliseren.

Wij zouden een gemeente daarom niet alleen als bedrijf moeten beschouwen. Dat betekent dat ook andere overwegingen dan bedrijfsmatig relevant kunnen zijn bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking.

13 Daar kan wel tegenin worden gebracht, dat ook bij een bedrijf een meer evenwichtige evaluatie wenselijk kan zijn, door het betrekken van andere maatschappelijke functies van een bedrijf, zoals die van werkgever.

1.5 NAAR EEN VRAAGSTELLING

Deze inleiding begon met de vraag hoe gemeenten omgaan met hun veranderende rol, taken en positie. Wij stelden vast dat in het huidige tijdsgewricht door de nationale overheid vooral schaalvergroting door gemeentelijke herindeling als oplossing wordt gezien. Maar op lokaal niveau wordt vaak naar intergemeentelijke samenwerking als alternatief gekeken. Wij zagen bovendien dat het sociaal domein en in het bijzonder het terrein van de gemeentelijke sociale diensten daarbij sterk vertegenwoordigd is.

In beide benaderingen, herindeling of samenwerking, is schaalvergroting een antwoord op een complex aan veranderingen. Maar als gemeenten er voor kiezen om een taakveld binnen een intergemeentelijke dienst onder te brengen, wat zijn dan hun belangrijkste overwegingen en beoogde effecten en wat zijn de feitelijke effecten? Dit leidt tot onze hoofdvraag:

Welke zijn de beoogde en de feitelijke effecten van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke sociale dienst en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

Onze hoofdvraag wordt in vijf deelvragen uitgewerkt:

- 1) *Welke overwegingen worden gehanteerd bij de besluitvorming ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke sociale dienst?*
- 2) *Hoe zijn deze overwegingen te interpreteren?*
- 3) *Worden de belangrijkste effecten die de gemeenten bij het opzetten van de intergemeentelijke sociale dienst beogen daadwerkelijk gerealiseerd?*
- 4) *Zien wij andere dan de oorspronkelijk door de besluitvormers beoogde effecten van het opzetten van de intergemeentelijke sociale dienst?*
- 5) *Hoe zijn deze niet beoogde feitelijke effecten te interpreteren?*

1.6 AFBAKENING EN LEESWIJZER

Om het onderzoek af te bakenen zal bij het beantwoorden van de laatste deelvraag niet worden gestreefd om alle denkbare effecten te inventariseren. Deze zijn in theorie oneindig. In het volgende hoofdstuk construeren wij een theoretisch kader, door te verkennen vanuit welke verschillende

complementaire perspectieven wij naar mogelijke effecten zullen kijken. In hoofdstuk drie zullen wij vervolgens aangeven welke indicatoren wij kunnen gebruiken om binnen het door ons geconstrueerde theoretisch kader mogelijke effecten van de intergemeentelijke samenwerking te kunnen waarnemen.

Wij zullen drie casussen op het terrein van intergemeentelijke samenwerking onderzoeken en aan de hand van deze casussen antwoord proberen te geven op onze vragen. Het aantal verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking is groot. Een afbakening van de te onderzoeken samenwerkingsvormen is noodzakelijk. Wij zagen dat de uitdagingen voor gemeenten sinds het begin van deze eeuw vooral in het sociale domein groot zijn. Vooral in het sociale domein worden taken meer complex en komen meer taken door decentralisaties op de gemeenten af. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist in het sociale domein meer samenwerkingsverbanden ontstaan, waaronder een toenemend aantal sociale diensten. Wij kiezen er dan ook voor om in dit onderzoek ons te richten op intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke sociale dienst. In hoofdstuk drie zullen wij aangeven hoe wij binnen dat domein tot een casusselectie zijn gekomen. In hoofdstuk vier worden de casussen beschreven.

In hoofdstuk vijf zullen wij de casussen binnen het in hoofdstuk twee geconstrueerde theoretisch kader analyseren om vervolgens in een concluderend hoofdstuk antwoord te geven op onze onderzoeksvragen. Wij sluiten af met een aantal reflecties op en naar aanleiding van het onderzoek, waarbij wij in het bijzonder zullen stilstaan bij de vraag welke lessen bestuurders en ambtenaren uit dit onderzoek kunnen trekken voor hun praktijk.

HOOFDSTUK 2

VIER PERSPECTIEVEN OP OPENBAAR BESTUUR

2 VIER PERSPECTIEVEN OP OPENBAAR BESTUUR

Ons onderzoek richt zich op drie casussen. Belangrijk is de keuze van de 'conceptuele lens' waardoor een casus wordt bekeken. De gekozen lens haalt bepaalde factoren naar voren en laat andere factoren onder- of onbelicht: *"Hoe veelomvattender we de ontwikkelingen van ons onderzoeksobject willen verklaren, des te meer 'verklarende kracht' wij kunnen ontlenen aan het feit dat we verschillende conceptuele lenzen tegelijk gebruiken"* (Snellen, 2007, p. 6).

Een perspectief biedt ons een referentiekader om naar een fenomeen te kijken en eventuele effecten te beoordelen. Een dergelijk kader is in wezen normatief en selectief. Normatief, omdat vanuit het perspectief normen worden aangereikt om een organisatie te beoordelen. Selectief, omdat de normen uit het perspectief voorbij gaan aan andere rollen van de gemeente, die mogelijk heel andere eisen stellen dan het normenkader uit het gekozen perspectief.

Door niet alleen aandacht te geven aan het kiezen van de juiste lens, maar ook meerdere perspectieven te hanteren, uitgaande van de verschillende functies van een gemeente, ontstaat een meer genuanceerd en geobjectiveerd beeld. *"A way of looking at problems is an infinite number of ways of not looking at them"* (Appleby, 1961, p. 49). Als wij een probleem op één bepaalde manier bekijken sluiten wij ontelbare andere gezichtspunten op het probleem uit.

Het boek 'Essence of Decision' (Allison & Zelikow, 1999)¹⁴ biedt hier een mooi voorbeeld van. Hierin wordt de Cuba-crisis vanuit drie verschillende perspectieven verklaard, waardoor ons inzicht in de gebeurtenissen uit 1962 wordt verrijkt. Zij tonen dat door een multi-perspectief-benadering ons begrip van complexe situaties en gebeurtenissen kan worden vergroot.

"Door beelden naast elkaar te presenteren, wordt het gevaar van eenzijdigheid voorkomen" (Idenburg & Van der Loo, 1994, p. 79). Voor de bestuurskundige is dit belangrijk om tot een beter inzicht te komen. Maar ook voor de beleidsmakers en bestuurders is dit belangrijk. Enerzijds om in de verkennende fase tot een beter besluit te komen. Anderzijds om in de evaluatieve fase tot een meer afgewogen waardering te komen van de effecten van het beleid om van daaruit waar nodig tot bijstelling van het beleid te komen.

Het is goed denkbaar dat een samenwerkingsverband vanuit één perspectief een groot succes is, terwijl pas vanuit een ander perspectief gezien grote

14 Graham T. Allison publiceerde dit boek in 1971 en herschreef het in 1999 met P. Zelikow nadat veel nieuw materiaal voor onderzoek beschikbaar was gekomen.

nadelige effecten blijken te zijn. Hoe zit het bijvoorbeeld met de democratische legitimiteit (Schaap, De Graaf & Van Ostaaijen, 2010)? En wordt misschien een bedrijfsmatig doel gerealiseerd ten koste van rechtsbeginselen, democratische principes en/ of maatschappelijke samenhang?

Al in de jaren zestig van de vorige eeuw beschrijft Brasz (1966) verschillende maatstaven voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Hij noemt economische doelmatigheid, effectiviteit in de dienstverlening, veelzijdigheid van de bestuursverantwoordelijkheid, toegankelijkheid, burgerzin en burgerschap en, geografische doelmatigheid. Deze maatstaven zijn heel verschillend zijn en veelal ook strijdig. Bovendien is er naar zijn mening geen hiërarchie binnen de maatstaven aan te leggen. Dat maakt in zijn ogen de inrichting van het decentraal openbaar bestuur complex. Het definiëren van een aantal perspectieven met elk hun eigen maatstaven helpt ons om greep te krijgen op de complexe werkelijkheid.

Ons onderzoek is niet gericht op een terrein van overheidsbeleid, afgezien van de beleidsbeslissing om tot samenwerking binnen deze organisatievorm over te gaan. Het gaat kortom niet om de keuze voor een bepaald inhoudelijk en extern gericht beleid van de overheid. Het gaat om de effecten van een keuze om een taakveld van een gemeente (ongeacht de politieke en inhoudelijke invulling daarvan) anders te organiseren en wel in de vorm van een intergemeentelijke dienst. De veronderstelling van gemeentelijke bestuurders is kennelijk dat door de uitvoering van een gemeentelijke taak anders te organiseren de gemeente haar rol beter kan uitvoeren. Maar wat is beter? Dat hangt sterk af vanuit welk beeld van de overheidsrol naar een gemeentelijke organisatie wordt gekeken. Een gemeente heeft ook andere rollen. Wij zien deze gedachte onder meer bij Ringeling (1998), die spreekt van de gemeente als bedrijf, als lokale gemeenschappen als politieke gemeenschap. Wij gaan er van uit dat elke rol aanleiding geeft om een ander perspectief te kiezen. Door de belangrijkste rollen van de gemeente te onderkennen worden wij tevens op het spoor gezet van de bijpassende perspectieven om de casussen te beschouwen.

2.1 OP ZOEK NAAR PERSPECTIEVEN

Gezichtspunten helpen ons om inzicht te krijgen in het chaotische en dynamische karakter van de werkelijkheid. *“Feiten krijgen slechts zin en betekenis*

binnen bepaalde interpretatiekaders. In geconcentreerde vorm dienen deze kaders zich aan als beelden” (Idenburg & Van der Loo, 1994, p. 17).

Onderzoek vanuit een oneindig aantal gezichtspunten is echter niet alleen praktisch onuitvoerbaar, maar wij veronderstellen dat de uit de economische theorie afkomstige ‘wet van de afnemende meeropbrengst’ (Samuelson, 1973, p. 45) ook hier van toepassing zal zijn. Het is daarom zaak om een beperkt aantal complementaire gezichtspunten te kiezen, die iets kunnen vertellen over wezenlijke aspecten van het onderzoeksobject, in dit geval een intergemeentelijke organisatie. Bovendien zou een oneindige caleidoscoop van schuivende beelden ons weer terug brengen in de chaos, waarop wij door middel van beelden greep proberen te krijgen.

Allison en Zelikow (1999) laten weliswaar op overtuigende wijze de waarde van een multi-perspectief-benadering zien, maar hun onderzoek richt zich op een besluitvormingsproces en niet op effecten. Bovendien betreft hun onderzoek een totaal andere context, namelijk de Cubacrisis. Wij zullen voor dit onderzoek op zoek moeten naar een aantal passende perspectieven. Het formuleren van verschillende perspectieven op het openbaar bestuur is niet nieuw en beperkt zich niet tot het voorbeeld van Allison en Zelikow. Een zoektocht langs diverse auteurs biedt inspiratie voor de te kiezen brillen.

In hun bestuurskundig handboek onderscheiden Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009) drie perspectieven op het openbaar bestuur: een juridisch perspectief, een politiek perspectief en een managerial perspectief. Deze perspectieven komen voort uit de realisatie dat, ondanks overeenkomsten, een publieke organisatie zich op wezenlijke aspecten onderscheidt van een private organisatie. Het managerial perspectief biedt een bedrijfsmatige insteek, die sterk overeenkomt met de wijze waarop ook een private organisatie kan worden beschouwd. Het politieke en het juridische perspectief haken aan bij de specifieke publieke rollen van de overheid. Het politieke perspectief richt zich op het politieke (in de Nederlandse maatschappij democratische) proces van beleids- en besluitvorming. Het juridische perspectief ten slotte richt zich op het openbaar bestuur dat het recht vormt, toepast en handhaaft. Deze drie perspectieven komen wij in verschillende varianten ook bij diverse andere auteurs tegen.

Snellen (1987; 2007) laat niet alleen het belang van de keuze voor een gezichtspunt zien, maar komt zelf ook met twee indelingen, die overigens

bij nadere beschouwing in elkaars verlengde liggen. In 1987 spreekt Snellen over de vier rationaliteiten van overheidsbeleid. Deze komen terug in zijn boek over de grondslagen van de bestuurskunde (2007). Hij formuleert vier 'gesloten stelsels van criteria voor verantwoord handelen' voor de overheid. Hij noemt deze vier 'rationaliteiten'. Elk stelsel vormt een trekkracht waarbinnen het collectief en institutioneel handelen (beleid) tot stand komt. Snellen laat zien hoe de vier rationaliteiten met elkaar in conflict kunnen komen. Hij wijst op de gevaren van een structurele onbalans tussen deze rationaliteiten, zowel voor het overheidsbeleid en de overheid op zichzelf als voor de evaluatie daarvan. Snellen onderscheidt de volgende vier rationaliteiten:

- 1) De politieke rationaliteit die zich richt op de strijd om het beleid en de spelregels waarbinnen tegengestelde belangen worden afgewogen.
- 2) De juridische rationaliteit die zich richt op de handhaving van het rechtsvertrouwen.
- 3) De economische rationaliteit die zich richt op de verdeling van de schaarse publieke middelen.
- 4) De technische en (sociaal)wetenschappelijke rationaliteit die zich richt op de technische en wetenschappelijke afweging en beoordeling van beleidsmaatregelen in relatie tot de beoogde beleidseffecten.

Deze rationaliteiten zijn primair kenmerken van het te bestuderen object en niet verschillende perspectieven daarop (Zouridis, 2009). De rationaliteiten bieden daarnaast echter ook een perspectief om de effecten van het institutioneel handelen van de overheid te interpreteren en beoordelen.

De eerste drie rationaliteiten liggen in het verlengde van de drie perspectieven van Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009). De vierde rationaliteit van Snellen (2007) is van een wat andere aard. De eerste drie kunnen elk worden gekoppeld aan een bepaalde rolopvatting. Ten eerste de overheid als politieke arena waar belangen worden afgewogen en maatschappelijke idealen en doelen worden nagestreefd. Ten tweede de overheid als maker, uitvoerder en hoeder van het recht. En ten slotte de overheid als bedrijf dat met eindige middelen bepaalde producten en diensten moet leveren. De vierde rationaliteit wordt, wanneer deze niet als 'trekkracht', maar als perspectief wordt gebruikt, een methodische invalshoek, die ook overkoepelend bij de beoordeling van effecten op de eerste drie rationaliteiten kan worden toegevoegd. Zoals Snellen het bedoelt, gaat het in de vierde rationaliteit om het langs 'neutrale' technocratische weg kiezen en beoordelen van maatregelen om een beleidsdoel te realiseren.

Aan het realiseren van het doel gaat echter onvermijdelijk het stellen van het doel vanuit het perspectief van de eerste drie rationaliteiten vooraf. Men zou kunnen stellen dat deze studie invulling geeft aan de vierde rationaliteit, namelijk door wetenschappelijk te kijken naar effecten. Dat gebeurt hier echter wel vanuit de andere perspectieven, waaraan de eerste drie rationaliteiten mede invulling kunnen geven.

Van Gestel, Goverde en Nelissen (2000, pp. 24-26) beoordelen het openbaar bestuur vanuit drie waardenstelsels: juridisch, economisch-bedrijfsmatig en politiek-maatschappelijk. Ook hun indeling sluit aan bij de indeling (legal, managerial, political) van Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009). Zij spreken echter niet over benaderingen (perspectieven), maar over waardenstelsels, hoewel zij deze wel degelijk als benadering of perspectief voor de bestuurskundig onderzoeker introduceren. In hun ideaal moet een bestuurder *"bij het afleggen van verantwoording over zijn handelen, de waarden die achter de verschillende invalshoeken schuilgaan, noemen en onderling afwegen"* (p. 26). Het gaat om balans en afweging met onderkenning van de inherente spanning tussen die waarden. Daarmee biedt hun indeling niet slechts een multi-perspectief onderzoekskader, maar een normatief kader voor het handelen van het openbaar bestuur. De bestuurder moet zich bewust zijn van de verschillende rollen van de overheid en van de daaraan gerelateerde waardenstelsels. In de juridische benadering gaat het hen om waarden als legaliteit, gebondenheid van de overheid aan het recht, verbod van willekeur en dergelijke. In de economische benadering noemen zij waarden als efficiëntie en effectiviteit. In de politiek maatschappelijke benadering ten slotte benadrukken zij vooral democratische waarden als politieke representativiteit, toezicht en openheid.

De toevoeging 'maatschappelijk' in het derde waardenstelsel maakt dit perspectief schijnbaar breder dan de politieke rationaliteit van Snellen (2007) of het politieke perspectief van Roosenbloom. Schijnbaar, aangezien het maatschappelijk karakter door Van Gestel, Goverde en Nelissen vooral politiek wordt ingevuld. Dit sluit aan bij de politieke filosofie, die in tegenstelling tot de sociale filosofie het politieke karakter van de menselijke samenleving nadrukkelijk tot thema maakt (Van Erp, 1994). Een maatschappelijke opgave in bredere zin (sociale cohesie en bescherming) komt in hun indeling echter niet naar voren. Zij leggen in de uitwerking van dit waardenstelsel de nadruk op de democratische legitimiteit in het overheidshandelen.

Is een perspectief dat wel ingaat op de maatschappelijke rol van de overheid, een voor ons onderzoek zinvolle toevoeging op de drie eerder genoemde perspectieven? En biedt dit, zoals de drie perspectieven van Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009), aansluiting bij, in dit geval een vierde, overheidsrol? Ringeling (1998) onderscheidt bij het hanteren van meerdere perspectieven op de overheid ook een maatschappelijke bril. Bij Ringeling krijgt de maatschappelijke rol meer invulling, met nadruk op de gemeenschap. Ringeling maakt zijn driedeling juist rond te onderscheiden rollen, namelijk de gemeente als bedrijf, als lokale gemeenschap en als politieke gemeenschap. De gemeente als bedrijf sluit aan bij het managerial perspectief en de gemeente als politieke gemeenschap bij het politieke perspectief. Het juridisch perspectief zien wij in deze driedeling niet terug, maar wel een ander perspectief dat bij de eerder genoemde auteurs onvermeld blijft, het maatschappelijk perspectief. Ringeling beschouwt hier de gemeente als lokale gemeenschap, waarbinnen sprake is van (een mate van) sociale verbondenheid en zorg voor elkaar. Deze rol biedt een vierde perspectief dat complementair is aan de eerder genoemde drie perspectieven.

Ook Derksen (1992) benadrukt het belang van de gemeente als gemeenschap. Hij koppelt het begrip gemeenschap nauw aan de gemeente als onderdeel van de democratische rechtsstaat, wat doet denken aan de koppeling van politiek en maatschappelijk binnen één perspectief bij Van Gestel, Goverde en Nelissen (2000). Maar in de uitwerking wordt duidelijk dat hij gemeenschap weliswaar als voorwaarde ziet voor lokale democratie, maar gemeenschap breder invult als het sociale samenleven in een verband met elkaar en met de leefomgeving. Hij benoemt ook het belang van de gemeenschap in het kader van de discussie over schaalvergroting in het lokaal: *“Mensen voelen zich bij buurten, dorpen, steden en zelfs provincies betrokken”* (Derksen, 2013, p. 19).

Door een maatschappelijk perspectief toe te voegen aan de meer gebruikte bedrijfsmatige, politieke en juridische perspectieven wordt een wezenlijke dimensie toegevoegd en ontstaat een meer afgerond kader voor beschouwing. Met de toevoeging van dit vierde perspectief aan de oorspronkelijke drie perspectieven van Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009) ontstaat een vierluik om in dit onderzoek de intergemeentelijke samenwerking in de drie voor dit onderzoek bestudeerde casussen te beschouwen (tabel 1).

Tabel 1 Analyse kader op vier perspectieven

Perspectief	Rol van de gemeente	Rol van de burger
Bedrijfsmatig	Bedrijf	Klant
Politiek	Politieke gemeenschap	Kiezer
Juridisch	Onderdeel van de rechtsstaat	Rechtssubject
Maatschappelijk	Lokale gemeenschap	Inwoner

Elk perspectief staat in relatie tot een rol van de gemeente. Vanuit elke rol en het bijpassende perspectief wordt ook anders aangekeken tegen de burgers. Omgekeerd kijkt ook de burger per rol anders aan tegen de gemeente. Van der Steen en Van Twist (2012) schetsen in een uitgave ter gelegenheid van het eeuwfeest van de Vereniging van Nederlandse gemeenten de gemeente door de ogen van de burger achtereenvolgens als klant, kiezer, onderdaan en inwoner.

Ook Ringeling (2001) benoemt verschillende rollen. De gemeente als bedrijf heeft burgers als klant. Binnen de gemeente als politieke gemeenschap is de burger kiezer, die via het kiesrecht (passief of actief) aan deze gemeenschap kan deelnemen. Bij de gemeente als onderdeel van de rechtsstaat is de burger 'onderdaan' in de zin van 'rechtssubject', als drager van rechten en plichten onderworpen aan en beschermd door het recht en het daaraan ontleende overheidsgezag. Als Ringeling (1998) over de gemeente als lokale gemeenschap spreekt dan refereert hij aan de gemeenschappelijke actieve bijdrage aan de samenleving, met andere woorden de burger als inwoner en onderdeel van een gemeenschap.

In de volgende paragrafen verkennen wij elk van de gekozen perspectieven en benoemen per perspectief een aantal kenmerken als theoretisch kader waarbinnen wij de casussen kunnen analyseren.

2.2 HET BEDRIJFSMATIG PERSPECTIEF

De inleiding laat zien hoe de ervaring van intergemeentelijk samenwerken vanaf het begin van deze eeuw vooral met gebruik van bedrijfsmatige motieven wordt gevoed. De gedachte dat een bedrijfsmatige kijk op de gemeente al enige decennia domineert is echter niet nieuw. *"In veel gemeenten overheerst namelijk de metafoor van de gemeente als 'bedrijf'"* (Derksen, 1992, p. 1). Of dat ook het geval is in onze casussen zal uit de analyse moeten blijken. Hier verkennen wij de betekenis van dit perspectief in de bestuurskunde en het openbaar bestuur en wat de kenmerken zijn van het bedrijfsmatige perspectief.

2.2.1 Opkomst van het bedrijfsmatig denken in het openbaar bestuur

Een bedrijfsmatige benadering bij de organisatie van overheidsdiensten gaat terug tot de 19^e eeuw (Fry, 1989; Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2009). Bestuurskunde (public administration), met pioniers als Wilson (1856 – 1924) en Weber (1864 – 1920), en ‘scientific management’, met pioniers als Taylor (1856 – 1915) komen ongeveer parallel op en hebben aanzienlijke raakvlakken (Waldo, 1984). Taylor paste zijn principes in de eerste plaats toe op de organisatie van industriële bedrijfsprocessen, maar zag ook mogelijkheden voor andere terreinen, waaronder het openbaar bestuur (Spicer, 2010; Taylor, 1998/1911). De bedrijfsmatige kijk op het openbaar bestuur ligt dicht bij het ideaal van een rationele zo niet wetenschappelijke benadering daarvan. Zo meende de negentiende-eeuwse Franse filosoof Henri de Saint-Simon (1760 – 1825) dat een wetenschappelijke benadering van politieke vraagstukken de oplossing zou zijn voor de beperkingen van politiek gebaseerd op het enge blikveld van individuen (Spicer, 2010).

Woodrow Wilson schreef in 1887: *“This is why there should be a science of administration which shall seek to straighten the paths of government, to make its business less unbusinesslike, to strengthen and purify its organization, and to crown its duties with dutifulness”* (1887, p. 201). Wilson gebruikt het woord ‘business’ regelmatig, maar meestal in de betekenis van ‘taak’ of ‘aandachtveld’. In dit citaat bedoelt hij met ‘unbusinesslike’ echter wel zoiets als ‘onzakelijk’, waarmee hij suggereert dat het uitvoerend apparaat van het overheidsbestuur meer bedrijfsmatig in de zin van zakelijk en professioneel moet werken. Wilson zet daarmee het politieke perspectief niet overboord, maar bepleit vooral een scheiding tussen het politieke domein van het bestuur en het bureaucratische, bedrijfsmatige domein van de ambtelijke organisatie: *“The field of administration is a field of business. It is re- moved from the hurry and strife of politics”* (1887, p. 209).

Deze benadering heeft bijgedragen aan professionalisering van overheidsdiensten en een duidelijker afbakening tussen het politieke en het ambtelijke domein. Deze roep om afbakening was een reactie op de in-efficiency en corruptie voortkomend uit politieke benoemingen binnen het ambtelijk apparaat. Deze traditionele vorm van bedrijfsmatige benadering hangt samen met de opkomst van de bureaucratie, zoals deze door de socioloog Weber (1966/1919) werd getypeerd. Weber vergelijkt de overheid met een bedrijf: *“Ein ‘Betrieb’ ist der moderne Staat, gesellschaftswissenschaftlich angesehen, eben*

so wie eine Fabrik" (p. 33). Toch is ook zijn invulling van bureaucratie niet zuiver bedrijfsmatig. Bureaucratie gaat wel over rationalisering van processen en professionalisering van het ambtelijk apparaat. De rationele processen uit de bureaucratie zijn bij Weber echter niet alleen gericht op efficiency, maar zeker zo veel op rechtmatigheid en legitimiteit: "*Grundvorstellung ist: dass durch formal korrekt gewillkürte Satzung beliebiges Recht geschaffen und abgeändert werden könne*" (p. 99).

In de economische rationaliteit is volgens Snellen (1987; 2007) efficiency in de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur een belangrijk gegeven. Snellen wijst in dat kader op initiatieven geïnspireerd door het New Public Management (NPM), die zich richten op een efficiënt openbaar bestuur.

Het is met de opkomst van het New Public Management, dat de bedrijfsmatige benadering van karakter veranderd is. De term 'New Public Management' wordt in 1989 door Hood geïntroduceerd en wordt al snel breed overgenomen als aanduiding voor een tendens in westerse overheden in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw naar een meer op voorbeelden uit de marktsector geënte inrichting van de publieke sector.

De New Public Management-beweging ontstond als reactie op de verzorgingsstaat en de daaraan gerelateerde groei van de publieke sector (Pierre & Peters, 2000). Nieuw in dit denken is niet zozeer de aandacht voor de rationele bedrijfsmatige inrichting van overheidsorganisaties, maar het geloof in de superioriteit van de markt (Ringeling, 2013) en daarmee in bedrijfsvoering mechanismen uit de marktsector. Osborne en Gaebler (1992) behoren tot de herauten van het New Public Management-denken. Zij zien hen die hebben bijgedragen aan een nieuwe 'ondernemende' overheid als pioniers aan wie dank verschuldigd is. Het gedachtengoed dat Osborne en Gaebler uitdragen spreekt aan het einde van de twintigste eeuw zeker in de Verenigde Staten breed aan. Hun boek wordt een bestseller en op de paperback editie (1993) prijkt een quote van toenmalig president Bill Clinton: "*This book gives us the blueprint*". Hun ideeën vallen ook in Nederland, vooral in gemeenten, in vruchtbare aarde. Wij zien de invloed onder meer terug in experimenten met resultaatgerichte convenanten tussen (de nationale en lokale) overheden (Denters, Heffen & De Jong, 1999).

De New Public Management-benadering wordt door Rosenbloom en Kravchuk voor het eerst genoemd in de vierde editie van hun handboek (1998). In de

wijze waarop New Public Management in de daarop volgende edities wordt beschreven zien wij de verschuivende kijk op en invloed van deze beweging weerspiegeld. In de vijfde editie stellen zij dat *"NPM has demonstrated staying power and the potential to become a dominant approach to public management"* (2002, preface). In de zevende editie klinkt vervolgens weer enige relativering door: *"In 2007, it is clear that the NPM is a variant of the managerial approach and not an entirely new way of doing public administration"* (2009, preface).

Vanaf de jaren tachtig vindt, mede onder invloed van New Public Management, een verschuiving plaats naar sturing op meetbare resultaten en aan het bedrijfsleven ontleende managementprincipes ten koste van traditionele bureaucratische managementmodellen (Lynn, 2006).¹⁵ Het bedrijfsmatige of 'managerial' perspectief wordt in deze periode dominant en ook nu is deze dominantie nog niet voorbij.

De dominantie van de bedrijfsmatige benadering wordt ook opgemerkt door Zouridis (2009, pp. 52-53). Hij betoogt dat in de, aanvankelijk sterk juridisch georiënteerde, bestuurswetenschap in de afgelopen decennia steeds meer economische en bedrijfsmatige benaderingen aandacht krijgen ten koste van de juridische insteek.

Maar in de praktijk van het openbaar bestuur is de New Public Management-stroming meer nog een verwijdering van het politieke, dan van het juridische. Illustratief is een uitspraak van de toenmalig vicepresident van de VS, Al Gore in het voorwoord van de National Performance Review uit 1993: *"We want to make improving the way government does business a permanent part of how government works, regardless of which party is in power"*.

In deze uitspraak lezen wij ook een verschuiving van politiek naar management op het niveau van bestuur, waar de meer traditionele managerial benadering (de Weberiaanse bureaucratie) vooral een scheiding tussen de managerial ambtenarij en het politieke bestuur voorstond.

In Europa vond New Public Management vooral in de Noord-Europese landen weerklank, in Nederland in het bijzonder op gemeentelijk niveau (Denters, Heffen, & De Jong, 1999; John, 2001, pp. 102-103). De belangrijkste bron voor hervormingsideeën in het lokale publieke management in Nederland in de

15 Lynn (2006) maakt onderscheid tussen de Britse, de Continentale en de Noord Amerikaanse situatie, zowel in het ontstaan en in de verschijningsvormen van traditioneel overheidsmanagement als in de opkomst en verschijningsvormen van het New Public Management.

jaren tachtig was *"business administration"* (Kickert 2000, p. 127). Kickert ziet de toenmalige financiële crisis als drijfveer om te zoeken naar op efficiency gerichte organisatievormen, ontleend aan voorbeelden uit de private sector. Hendriks en Tops (1999) stellen dat al in de jaren tachtig van de twintigste eeuw het New Public Management-gedachtengoed post vatte in het Nederland. Naast andere voorbeelden (de gemeenten Delft en Groningen) van navolgingen van New Public Management-concepten, noemen zij het 'Tilburgse model' als meest bekende voorbeeld. Feitelijk ontstond dit model al in de loop van de jaren tachtig parallel zo niet voorafgaand aan het New Public Management. Weliswaar wordt de term 'Tilburgs model' pas in 1989, het jaar van de introductie van de term "New Public Management" door Hood, geïntroduceerd op een congres in Karlsruhe (Krosse, 1995) door de Duitse professor Banner. Mede doordat Banner in 1989 op het spoor komt van het Tilburgse besturingsmodel en hierover gaat publiceren wordt het 'Tilburgse model' begin jaren negentig een merk dat met het nodige enthousiasme als exportartikel wordt geëxploiteerd (Tops & Van Vugt, 1998). Door de parallellen in een meer bedrijfsmatige benadering van het openbaar bestuur werd het 'Tilburgs model' echter al snel met New Public Management verbonden. Van Vugt plaatst het ontstaan van het 'Tilburgs model' in een breder politiek en maatschappelijk klimaat waarvan verschillende ontwikkelingen waaronder het New Public Management, het Britse 'Thatcherism', de Amerikaanse 'Reaganomics' en ook het 'Tilburgs model' ontstaan en gedijen (Van Vugt, 1998). Hoewel de opkomst van het bedrijfsmatig denken binnen het publieke domein vooral wordt geassocieerd met het New Public Management is deze stroming in feite onderdeel van een bredere onderstroom die zich vanaf de jaren tachtig in de westerse wereld manifesteert.

Als verklarende factoren voor de populariteit van het bedrijfsmatig denken bij Nederlandse gemeenten noemen Hendriks en Tops (1999) de ommekeer van groei naar krimp in een periode (de jaren tachtig) van de opkomst van neo-liberaal marktdenken. Als voorbeeld van het bedrijfsmatig denken noemen zij de invoering van het Beheers- en Bestuursinstrumentarium Project (BBP), waarbij onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een set aan management- en stuurinstrumenten bij de gemeenten werd geïntroduceerd. Hoewel Hendriks en Tops ook kritische tegengeluiden signaleren, stellen zij: *"All-in all, Dutch local government in the 80s, inspired by the New Public Management doctrine, was highly focused on its own internal performance"* (p. 137).

Maar Hendriks en Tops stellen ook dat in de jaren negentig van de twintigste eeuw het New Public Management-gedachtengoed in Nederland meer naar de achtergrond verdween. De lage verkiezingsopkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 bracht nieuwe aandacht voor het contact tussen politiek en burger en leidde tot een zoektocht naar nieuwe vormen, zoals interactieve beleidsvorming: *"In the Netherlands, the focus on efficiency and other managerial values in the 1980s shifted to participative policy making in the 1990s"* (1999, p. 149). Ook Kickert (2000) ziet in de jaren negentig een verschuiving van oriëntatie: *"A distinct move in frame of reference took place from an internal management orientation towards an external citizen orientation. Dutch local government has gone 'in search of the lost citizen'"* (p. 129). Deze omkering lijkt in tegenspraak met onze veronderstelling dat het bedrijfsmatig denken nog altijd dominant is in het publieke domein en dat gemeenten bij het opzetten en waarderen van een intergemeentelijke dienst zich ook de laatste twee decennia vooral vanuit een bedrijfsmatig perspectief zouden laten leiden. Is het bedrijfsmatig denken inderdaad meer op de achtergrond geraakt?

De voorbeelden van Hendriks en Tops gaan vooral over twee specifieke ontwikkelingen in de jaren negentig. De eerste betreft discussies over institutionele herzieningen, bijvoorbeeld door de gekozen burgemeester of door referenda. De tweede betreft vernieuwing in het beleidsproces door vormen van interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Deze ontwikkelingen ontstaan meer naast dan in plaats van een sterk bedrijfsmatige focus.

De bestuurlijke vernieuwing is bovendien sinds het artikel van Hendriks en Tops niet overtuigend doorgezet. De gekozen burgemeester is er niet gekomen. In de late avond van 22 maart 2005 sneuvelde het voorstel tot deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming. Weliswaar heeft D66, dat bekend staat om de roep om democratische hervormingen enkele hervormingen weten te bewerkstelligen. Grotere democratische hervormingen zijn echter uitgebleven (Geurtz, 2012). Alleen de invloed van de raad op het benoemingsproces is vergroot. Invoering van het referendum is een weg met vallen en opstaan geweest. Op 15 april 2014 heeft de Eerste kamer een wet aangenomen die een raadgevend referendum mogelijk maakt. Ook werd een grondwetswijziging aangenomen die een correctief referendum mogelijk moet maken, maar daarvoor is echter nog een tweede lezing vereist.

Onder het Kabinet Rutte II ligt de nadruk bij bestuurlijke vernieuwing bovendien weer volledig bij vraagstukken rond structuur en schaal (Regeerakkoord, 29 oktober 2012, hoofdstuk Bestuur).

Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie worden inmiddels wel in veel gemeenten toegepast. De voorbeelden die Hendriks en Tops geven zijn echter overwegend typerend voor zichtbare en aansprekende projecten in het ruimtelijk domein, zoals de bouw van een theater of nieuw stadhuis of een inrichtingsplan voor de binnenstad. Een herdefiniëring van de verhouding tussen lokale overheid en burger in de vormgeving van de samenleving is nog steeds onderwerp van discussie. 'Burgerschap' is de afgelopen jaren een veel besproken thema. Van de Wijdeven (2012) laat zien dat er vele voorbeelden en verschijningsvormen zijn van actief burgerschap in de wijken van steden. Gemeenten zoeken daarin zelf naar een andere rol, onder meer onder noemers als de regiegemeente (Van Mourik, 2005) of de netwerkgemeente (Van Duivenbode, 2011).

Is desondanks, zoals Hendriks en Tops suggereren, de zakelijke, bedrijfsmatige invalshoek van het New Public Management werkelijk door deze verschuiving naar participatieve politiek naar de achtergrond verschoven? Of is sprake van parallelle ontwikkelingen, waarbij tegelijkertijd op veel terreinen van overheidshandelen het bedrijfsmatig denken blijft domineren? En in hoeverre gaan overheden bij een herdefiniëring van hun rol en een roep om meer burgerparticipatie werkelijk uit van een coherente maatschappijvisie? Of gaat het om platte bezuinigingen op overheidsuitgaven onder druk van de economische omstandigheden? In de troonrede van 17 september 2013 wordt de 'participatiesamenleving' in ieder geval meer als onvermijdelijke uitkomst van een veranderende samenleving en van overheidstekorten neergezet dan als perspectief waar vanuit een maatschappelijk perspectief aan moet worden gebouwd.

Of gemeenten nu uit economische overwegingen of vanwege een maatschappelijke visie veranderen, de inleiding liet zien dat voor hun eigen organisatie-inrichting en in het bijzonder het aangaan van organisatorische samenwerkingsverbanden vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw bedrijfsmatige overwegingen centraal staan. Of dat in onze casussen ook het geval is zal uit de analyse daarvan moeten blijken.

2.2.2 Kritiek op de dominantie van het bedrijfsmatige perspectief

De (dominantie van een) bedrijfsmatige kijk op het openbaar bestuur en in het bijzonder de New Public Management-variant daarvan is overigens niet zonder kritiek gebleven.

Greve en Jespersen (1999) geven een overzicht van de belangrijkste lijnen van kritiek op het New Public Management. Zij onderscheiden vijf lijnen van kritiek. Ten eerste werkt het ontwikkelen van een op de markt gebaseerd model volgens sommige critici niet omdat werkelijk functionerende economische incentives ontbreken. Andere critici baseren hun kritieken op voorbeelden van mislukte op New Public Management gebaseerde hervormingen. De derde lijn betreft publieke waarden, die door New Public Management zouden worden ondermijnd: *“traditional values like equity, due process and general public interest”* (p. 146). Dit zou ook druk zetten op de legitimiteit van het bestuur, een aspect dat in ons politieke perspectief een belangrijk aspect zal blijken te zijn. De vierde lijn is bezorgdheid over het gebrek aan burgerbetrokkenheid, wanneer de burger slechts nog als consument wordt benaderd: *“the concepts of citizen rights and citizen participation are almost non-existent in NPM debates”* (p. 147). Ten slotte wordt er op gewezen dat een wereldwijd New Public Management feitelijk niet bestaat. Het gebrek aan economische prikkels, falende implementatie en ontbreken van een wereldwijd New Public Management zijn lijnen van kritiek binnen het New Public Management-framework. De bedreiging voor publieke waarden en het gebrek aan burgerbetrokkenheid zijn door externe perspectieven ingegeven, die terug te vinden zijn in het politieke en het maatschappelijke perspectief zoals wij deze in ons onderzoek hebben gedefinieerd. Greve en Jespersen bepleiten een meer omvattende benadering van publiek management, waar deze perspectieven ook deel uit zouden moeten maken.

Wij vatten nog enkele tegengeluiden samen. Du Gay (2000) uit bezorgdheid over de erosie van het verschil tussen publieke en private sector en breekt een lans voor de verdiensten van de Weberiaanse bureaucratie. Ook Goodsell (1994) houdt een pleidooi voor de bureaucratie op zijn Weberiaans. In zijn poging om aan te tonen dat publieke organisaties het, ondanks karikaturale beelden in de publieke opinie, niet slechter doet dan het gemiddelde private bedrijf benadert hij uiteindelijk echter ook zelf de overheid vanuit bedrijfsmatige normen, in het bijzonder efficiency en effectiviteit.

Jacobs (1992) laat zien dat de private en de publieke zaak verschillende doelen en kenmerken hebben die zich vertalen in diep gewortelde niet verenigbare waardenstelsels, die bij vermenging tot ongezonde effecten kunnen leiden. Zij noemt deze 'The commercial moral syndrone' en 'The guardian moral syndrone' (het 'Handelssyndroom' en het 'Wachtersyndroom'). Als onder invloed van onder meer de New Public Management-beweging waarden uit de markt op overheidsorganisaties worden toegepast, ontstaan volgens haar perverse effecten.

Suleiman (2003) vraagt zich af wat de New Public Management-beweging uiteindelijk zal betekenen voor de democratische staat. Een democratische maatschappij vereist geen klanten, maar burgers:

When the citizen is transformed into a customer, why should he be concerned about other customers or about his community?... To be a customer requires no commitments and a responsibility only to oneself. To be a citizen requires a commitment and a responsibility that goes beyond the self. (p. 52)

Ook in de Nederlandse context klinken tegengeluiden tegen het eenzijdig bedrijfsmatige. Ostrom (2008/1973) roept al in 1973, nog voor de opkomst van het New Public Management om een democratische theorie voor bestuurskunde als tegenwicht voor de wat hij noemt 'bureaucratische' theorie. Onder meer Zijderveld (1996), Kuypers (1997) en Ringeling (2001; 2004) benadrukken dat de overheid meer is dan een dienstverlener en de burger meer dan een klant. "Als de sociale dienst burgers unfair behandelt, kunnen dezen niet naar de concurrentie lopen, maar moeten ze een gang door het bestuursrecht doorlopen" (Zijderveld, 1996, p. 107). Hajer (2000) waarschuwt ons voor de marginalisering van de politiek door het bestuurlijk-politiek management-denken.

Ondanks kritiek op de soms eenzijdig bedrijfsmatige benadering van de overheid is het bedrijfsmatig perspectief wel relevant. De overheid moet immers met beperkte middelen haar doelen realiseren en heeft daar een professionele organisatie bij nodig. In die zin is elke overheidsorganisatie, ook een intergemeentelijke dienst, een bedrijf. Bedrijfsmatige inzichten zijn daarom relevant bij keuzes rond de organisatie van overheidstaken, zoals de keuze om taken onder te brengen in een intergemeentelijke dienst.

2.2.3 Kenmerken van bedrijfsmatig handelen

“Wie de gemeente als een bedrijf beschouwt zal gebruik maken van aan het bedrijfsleven ontleende werkmethoden” (Ringeling, 1998, p. 61). Bij een bedrijfsmatig perspectief zijn wij op zoek naar kenmerken van bedrijfsmatig handelen, zoals deze in het bedrijfsleven worden gehanteerd.

Het hangt sterk af van het stakeholders-perspectief, van waaruit een bedrijf wordt beoordeeld. De klanten willen vooral goed en goedkoop bediend worden. Veel aandeelhouders zijn vooral geïnteresseerd in korte termijn rendementen. Institutionele beleggers zullen ook waarde hechten aan de continuïteit van het bedrijf en de rendementen op langere termijn. Financiers kijken sterk naar financiële ratio's, zoals liquiditeit en solvabiliteit. Uiteindelijk zijn al deze aspecten resultaten van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering.

Er zijn ook andere stakeholders, die andere perspectieven op het bedrijf hebben. De werknemers, al dan niet vertegenwoordigd door de vakbonden, kijken naar werkgelegenheid en zorg voor het personeel. En uit de omgeving komt steeds meer druk op duurzaamheid en maatschappelijk ondernemen. Hoewel hieruit blijkt dat ook private bedrijven in hun bedrijfsvoering met andere belangen rekening moeten houden, kunnen wij ons afvragen of deze nog wel tot het strikt bedrijfsmatige perspectief behoren. Veeleer lijkt het dat ook in de private sector meerdere perspectieven en in het bijzonder het maatschappelijk perspectief relevant kunnen zijn. Ook bij de bestudering van een private organisatie kan het zinvol zijn om naast een bedrijfsmatig ook andere perspectieven te hanteren. Voor het bedrijfsmatige perspectief op onze casussen laten wij het echter bij deze constatering en beperken wij ons tot het bedrijfsmatige perspectief zelf.

Boeken als 'In search of excellence' (Peters & Waterman, 2006/1982) geven invulling aan een bedrijfsmatig normenkader. Zij beschrijven een norm voor succes vanuit bedrijfsmatig perspectief. Groei, marktwaarde en rendement over langere termijn zijn in hun normenkader de belangrijkste kenmerken voor excellentie. De begrippen groei en marktwaarde zijn moeilijk overdraagbaar naar de context van een overheidsorganisatie. Groei kan geen doel op zich zijn van een overheidsorganisatie. Eerder nog moeten publieke organisaties een zekere autonome drang om te groeien weten te beteugelen door dicht bij hun oorspronkelijke bestaansreden te blijven. Het begrip marktwaarde is evenmin

goed overdraagbaar naar een overheidsorganisatie. Marktwaarde zoals Peters en Waterman deze hanteren ontstaat door vraag en aanbod in de markt en impliceert dat de organisatie verhandelbaar is. Hun onderzoek richt zich op beursgenoteerde bedrijven, waar feitelijk voortdurend een marktwaarde wordt bepaald. Afgezien van privatisering van specifieke uitvoerende diensten is een overheidsorganisatie niet verhandelbaar.

Het begrip rendement is echter wel te vertalen naar een publieke context. In een private organisatie is dit terug te voeren tot een financiële vergelijking. In welke mate en tegen welke kosten worden doelen bereikt. Effectiviteit en efficiency zijn hier nauw verbonden. In het publieke domein is deze relatie meer complex. Rendement in de zin van financiële winst is in tegenstelling tot in het private domein geen doel op zich. Maar ook in het publieke domein moeten (maatschappelijke) doelen worden bereikt. De mate waarin de overheid hierin slaagt, kan worden gezien als een maatstaf voor effectiviteit (doeltreffendheid) (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). En hoewel er geen winstoogmerk is, moet de overheid deze doelen wel tegen aanvaardbare kosten realiseren. De mate waarin de kosten om de doelen te bereiken worden beperkt is een maatstaf voor efficiency (doelmatigheid) (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012).

Eerder zagen wij hoe het New Public Management-denken zich kenmerkt zich door overheidssturing door resultaatafspraken over effectiviteit (het bereiken van het resultaat) en efficiency (demiddelen waarmee het resultaat wordt bereikt) (Denters, Heffen & De Jong, 1999). Ook in de Nederlandse overheidspraktijk hebben, zeker vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw, doelmatigheid en doeltreffendheid hoge prioriteit (Haselbekke, 1998). Rondom de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid bestaat echter weinig eenduidigheid in de economische literatuur: *“Wat onder doelmatigheid en doeltreffendheid dient te worden verstaan, varieert welhaast per auteur”* (Haselbekke, 1998, p. 25). Volgens Keuning en Eppink (1996, p. 608) is efficiency (doelmatigheid) *“de mate waarin – met behulp van beschikbare middelen – het beste resultaat kan worden behaald”* en is effectiviteit (doeltreffendheid) *“de mate waarin gestelde doeleinden worden bereikt”*.

Hakvoort en Klaasen (2008) verbinden doeltreffendheid en doelmatigheid met elkaar als criteria voor de sturing en beheersing van de voortbrengingsprocessen van overheidsorganisaties. Zij onderscheiden in navolging van Haselbekke (1998) in hun definitie van doelmatigheid en doeltreffendheid het welvaartstheoretische perspectief en het bedrijfs-

voeringperspectief. In het welvaartstheoretische perspectief gaat doelmatigheid over de omvang van de maatschappelijke kosten bij het voortbrengen van een (overheids)dienst of product. Doeltreffendheid gaat dan over de vraag in welke mate de voortgebrachte dienst de preferenties reflecteert van hen die daaraan nut ontlennen.

Vanuit het bedrijfsvoering perspectief gaat doelmatigheid over kosten efficiëntie, namelijk het nastreven van minimale kosten bij het realiseren van het dienstenaanbod. Het begrip 'kosten' wordt vooral financieel ingevuld en is daarmee meer specifiek dan het begrip 'maatschappelijke kosten' uit het welvaartstheoretische perspectief. Doeltreffendheid gaat over het verschil tussen de bereikte en technisch haalbare output. Ook dit is een meer specifieke norm dan de mate waarin preferenties van de ontvangers worden gereflecteerd, zoals benoemd binnen het welvaartstheoretische perspectief.

Conflicterende waarden compliceren in het publieke domein een relatief eenduidige bedrijfsmatige afweging op basis van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daardoor zijn bedrijfsvoeringstechnieken in het publieke domein niet zonder meer toe te passen zoals in het private domein (Hakvoort & Klaassen, 2008). Onder het politieke perspectief zullen wij nader stilstaan bij het belang van de afweging van waardenconflicten. Deze afweging kan spanning opleveren met de bedrijfsmatige afwegingen.

Ook het kenmerk 'over langere termijn' van Peters en Waterman (2006/1982) laat zich vertalen naar het publieke domein. Het gaat er niet om voor even succesvol in de zin van effectief en efficiënt te zijn. Een gezonde zo niet excellente bedrijfsvoering kenmerkt zich door continuïteit, door ook op langere termijn effectief en efficiënt te zijn.

Organisaties zijn onderdeel van een steeds veranderende wereld. Daarom zal een organisatie naast effectiviteit en efficiency ook de eigen continuïteit en daarmee de continuïteit van de dienstverlening moeten handhaven. Keuning en Eppink spreken van 'zelfhandhaving' (1996, p. 29): *"de mate waarin respectievelijk de snelheid waarmee gereageerd kan worden op zich wijzigende omstandigheden met betrekking tot de strategie, de structuur en de operationele uitvoeringsdoelstelling en op korte termijn"*. De organisatie moet zich kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden om effectief en efficiënt te blijven en uiteindelijk om voort te bestaan. De slagvaardigheid (tijdig en gericht) waarmee de organisatie op veranderingen (kansen en bedreigingen)

kan inspelen is een belangrijke factor bij het borgen van de eigen continuïteit. Het begrip 'continuïteit' kwamen wij bij de propagandisten van de managerial benadering minder tegen. Keuning en Eppink laten zien dat 'zelfhandhaving', met andere woorden continuïteit, een voorwaarde is om ook op termijn effectief en efficiënt te blijven. En uiteindelijk draait continuïteit om de existentie van de organisatie zelf. Ook een overheidsorganisatie moet in staat zijn om, zolang dat een publiek belang dient, haar publieke taak op langere termijn te blijven vervullen.

Aan de hand van de kenmerken effectiviteit, efficiency en continuïteit kunnen wij een oordeel vormen over het bedrijfsmatige effect van de intergemeentelijke samenwerking. Per kenmerk zullen wij in hoofdstuk 3 indicatoren benoemen om te bepalen in welke mate onze casussen aan deze kenmerken voldoen.

2.3 HET POLITIEKE PERSPECTIEF

Het politieke perspectief richt zich op het politieke proces van beleids- en besluitvorming. Volgens Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009) is in de bestuurskundige literatuur het politieke perspectief aanvankelijk vooral ontwikkeld door observatie van het feitelijke functioneren van de overheid. Dit in tegenstelling tot het bedrijfsmatige (managerial) perspectief, dat vooral zou zijn gevoed door ideeën hoe de overheid zou moeten functioneren. Het politieke perspectief werd daarmee in bestuurskundige studies vooral feitelijk beschouwd, terwijl het bedrijfsmatige perspectief sterk normatief was ingegeven. Zodra echter in het politieke perspectief politieke waarden worden betrokken ontstaat een normatief kader dat kan botsen met het bedrijfsmatige normenkader. Tussen democratie en doelmatigheid kan spanning ontstaan (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Waarden als representativiteit, transparantie en participatie zijn niet altijd verenigbaar met en kunnen zelfs botsen met waarden als kosteneffectieve resultaatgerichtheid: "*Democracy does not come cheap!*" (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2009, p. 27). In deze paragraaf verkennen wij het belang en de kenmerken van het politieke perspectief op gemeenten en gemeentelijke diensten.

2.3.1 Het politieke perspectief bij gemeentelijke sociale diensten

Voor verder in te gaan op de kenmerken van het politieke perspectief staan wij stil bij de relevantie voor het taakveld sociale zaken, dat in de onderzochte

casussen centraal staat. Dit taakveld was lange tijd onder de noemer 'armenzorg' het domein van particulier initiatief, waarbij de gemeente hooguit een regierol voerde. Geleidelijk trokken gemeenten de armenzorg als autonome taak naar zich toe. Met de totstandkoming van de Algemene bijstandswet (Abw) in 1995 nam het Rijk deze taak op zich in (politiek) medebewind met de gemeente.

De sociale wet- en regelgeving die binnen dit taakveld wordt uitgevoerd en de voorafgaande beleidsvorming vinden in eerste instantie op nationaal niveau plaats. Het onderliggende politieke proces van kaderstelling en controle ligt daarmee voor een belangrijk deel bij de nationale regering en volksvertegenwoordiging. Of de lokale uitvoering vervolgens gemeentelijk of intergemeentelijk wordt uitgevoerd heeft op het politieke proces op nationaal niveau geen effect. En omdat de wet- en regelgeving in de eerste plaats nationaal tot stand komt, zou verondersteld kunnen worden dat intergemeentelijke uitvoering vanuit het politieke perspectief lokaal geen effect te zien zou geven. De nationale wetgever heeft het taakveld echter met reden in medebewind aan de gemeente gegeven. Medebewind is bedoeld om op lokaal niveau het beleid en de uitvoering op de lokale omstandigheden aan te kunnen passen. Daarmee kan de politiek, zij het binnen nationaal bepaalde kaders, lokaal afwegingen en keuzes maken.

In eerste instantie lijkt de overdracht van Rijkstaken in medebewind aan het lokale niveau daarmee een versterking van de lokale democratie. Maar als het Rijk de regeldruk opvoert en zo kaders (te) strak maakt, dan verandert politiek medebewind in mechanistisch medebewind (Derksen, 1996a), waarbij de gemeenteeenuitvoeringsfiliaal van het Rijk wordt. Maar weleenuitvoeringsfiliaal waarbij de financiële consequenties lokaal worden neergelegd, wat kleine gemeenten kwetsbaar maakt (Derksen, 2013).

Met de tijd heeft toegenomen regeldruk het medebewind op de bijstandswetten doen verschuiven van politiek via ambtelijk naar mechanistisch (Derksen, 1996a). Met de overgang naar de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 zijn echter weer meer verantwoordelijkheden bij de gemeenten gelegd (Klosse & Noordam, 2010). De memorie van toelichting op de Wet bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten suggereert ook dat de nationale wetgeving bij het medebewind op het werkerrein van de sociale dienst niet slechts een mechanistische uitvoering op het oog had: *"Maatschappelijke vraagstukken manifesteren zich bij uitstek op gemeentelijk niveau. Het kabinet*

vindt het belangrijk dat gemeenten deze vraagstukken op basis van lokaal maatwerk van oplossingen kunnen voorzien”¹⁶

Hoewel ingekaderd door de nationale wet- en regelgeving heeft het lokale bestuur ruimte voor eigen beleidskeuzes (Eijlander, 1996). Het lokale beleid bij medebewindwordt vormgegeven binnende eigen gemeentelijke verordenende bevoegdheid en in de uitvoeringspraktijk. Dat betekent dat er, zij het binnen nationale kaders (WWB, Wmo en dergelijke), ruimte is om op gemeentelijk niveau politieke afwegingen te maken en beleid te maken. Zowel de beleidsafwegingen als de controle daarop vinden plaats binnen de arena van de gemeente als politieke gemeenschap. De raad als volksvertegenwoordiging stelt kaders en controleert het bestuur. Het college van burgemeester en wethouders voert uit, daarin ondersteund door het ambtelijk apparaat. Aangezien binnen het taakveld sprake is van een politiek proces van beleidsvorming en besluitvorming, is het politiek perspectief relevant.

2.3.2 Politiek als strijd

Wat kenmerkt vervolgens het politieke perspectief? Bij Weber (1992/1926) is politiek een breed begrip, leiding of beïnvloeding van de leiding van een politiek verband, een staat: *“die Leitung oder die Beeinflussung der Leitung eines politischen Verbandes, heute also: eines Staates”* (p. 5). Maar vervolgens kiest hij een sociologische benadering. Hij is derhalve geïnteresseerd in de overheid als politieke gemeenschap, waarbinnen machtsverdeling plaatsvindt. Machtsverdeling komt echter niet zonder strijd tot stand.

Mouffe (2005) betoogt dat macht, conflict en antagonisme eigen zijn aan menselijke samenlevingen. De politiek is daarin een onmisbaar geheel van praktijken en instellingen die binnen deze conflictueuze context orde en menselijke co-existentie creëert.

Snellen (1987) stelt: *“Democratisch overheidsbeleid - lokaal, regionaal of nationaal - is steeds de resultante van de strijd die er door voor- en tegenstanders over wordt gevoerd. Die strijd om het beleid is de kern van de politiek”* (p. 3). Hier komen wij aan de kern van het politieke perspectief. De politiek biedt een platform om idealen door beleid te realiseren en (op democratische wijze) strijd te voeren over verschillende inzichten en belangen ten aanzien van het te realiseren beleid.

¹⁶ *Kamerstukken II 2008-2009, 31 927, Wet bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten, Memorie van toelichting, uitgangspunten*

De politieke gemeenschap als strijdtoneel is niet zonder betekenis: *“Zij ontleent haar waarde en betekenis aan het feit, dat zij een gewelddadige strijd van allen tegen allen voorkomt en dictatuur of oligarchie vervangt en vreedzaam samenleven mogelijk maakt. Politiek, ook democratische politiek, slaagt erin, zonder geweld uit te lokken, bij gelijke aanspraken ongelijke verdelingen tot stand te brengen”* (Snellen, 1987, p. 3). Snellen baseert zich onder meer op Crick (1964): *“Politics is a way of ruling divided societies without undue violence ...”* (p. 32). Maar al in 1919 onderstreept Weber (1992/1926) in zijn sociologische beschouwing van politiek de relatie tussen geweld, machtsverdeling en politiek. Politiek biedt een platform om zonder gebruik van geweld verdelingen op basis van aanspraken geweldloos tot stand te brengen en om idealen na te streven en te vertalen naar beleid. Snellen (1987) typeert zijn politieke rationaliteit dan ook als de strijd om het beleid en de spelregels waarbinnen tegengestelde belangen worden afgewogen.

Als mechanisme voor verdeling hebben het politieke en bedrijfsmatige perspectief een belangrijk raakvlak. Zowel politiek als economie gaan over de verdeling van schaarse bronnen (Suleiman, 2003, p. 30). Alleen de wijze waarop verschilt essentieel. Economie, als aspect van een bedrijfsmatig perspectief, rekent op de markt om te komen tot de meest efficiënte verdeling van schaarste. Politiek organiseert de verdeling in het politiek proces. Achterhuis en Koning (2014) laten zien hoe belangrijk mechanismen zijn om de talloze tegenstellingen in de maatschappij, die potentieel bronnen zijn voor geweld, te beteugelen en om te buigen naar vreedzame strijd. De politiek speelt een niet te onderschatten rol daarin.

Voor Ringeling (2013) is de noodzaak om met de verschillende waarden die wij hebben om te gaan zelfs een belangrijke bestaansreden voor de staat. Het begrip strijd of in zijn woorden ‘waardenconflict’ staat dan ook centraal in zijn invulling van de gemeente als politieke gemeenschap. *“Waardenconflicten zijn ... het centrale onderwerp waarmee overheden zich bezighouden”* (Ringeling, 1998, p. 64). Volgens Ringeling zijn gemeenten, in zijn beschouwing van de gemeente als politieke gemeenschap, *“een zinvolle bundeling van waardenconflicten met een plaatselijk karakter”* (p. 64). Deze benadering roept een belangrijke vraag op bij intergemeentelijke samenwerking. Leidt de samenwerking tot een ander niveau van bundeling van waardenconflicten?

Ringeling (1998) maakt onderscheid tussen de wijze van politiek-bestuurlijke organisatie enerzijds (het niveau van beleids- en besluitvorming) en de wijze waarop de taken, die afgeleid zijn van deze waardenconflicten, worden behartigd (de uitvoeringsorganisatie). Als eenmaal politiek-bestuurlijk over de, aan de taken ten grondslag liggende, waarden is beslist, zou vanuit politiek perspectief niet uitmaken hoe of waar de taakuitvoering zelf is georganiseerd. Maar, zo waarschuwt Ringeling, bij die taakuitvoering kunnen andere waarden in het geding zijn of komen. Het hoe en waar van de uitvoering kan daarmee alsnog een politieke dimensie hebben of krijgen.

Appleby (1949) gaat nog een stap verder. Hij beschouwt ook de uitvoering van het ambtelijk proces als politiek. Hij stelt dat de bestuurskunde ten onrechte lang is uitgegaan van een scheiding van machten, waardoor de ambtenarij zou zijn uitgesloten van belangrijke beleidsvorming. Hij omschrijft het ambtelijk bedrijf als "*political process*" (p. 29). Het politieke proces van beleidsvorming omvat in zijn ogen meerdere deelprocessen, waarvan het administratieve of uitvoerende deel onlosmakelijk deel uitmaakt.

2.3.3 Democratische legitimiteit van het politieke proces

Het resultaat van de politieke strijd (gerealiseerd beleid) ligt veelal in het verlengde van het maatschappelijk perspectief omdat het beleid meestal een maatschappelijk effect zal beogen. De wijze waarop de politieke strijd plaatsvindt, bepaalt vervolgens de verhouding tussen de politiek en de maatschappij.

De nauwe relatie tussen het politieke en het maatschappelijke klinkt door in de aanduiding 'politiek-maatschappelijke benadering' bij Van Gestel, Goverde en Nelissen (2000, p. 25). Maar hen gaat het in dit perspectief om het proces, niet de uitkomst. De toevoeging 'maatschappelijk' duidt bij hen vooral op maatschappelijke betrokkenheid in het politieke proces en maatschappelijk draagvlak. Hoe verhoudt zich de politiek tot de maatschappij? Gestel, Goverde en Nelissen benadrukken dat in deze verhouding het democratisch karakter van het politieke proces tot uitdrukking komt.

In de Nederlandse samenleving is het democratische gehalte van het politieke proces medebepalend voor de legitimiteit daarvan. De meeste politieke systemenhebbeneengeloofinhunlegitimiteitnodig(Easton,1965).Legitimiteit is een lastig grijpbaar (Bekkers, 2007) en multidimensionaal (Zouridis, 2009)

concept. Toch is legitimiteit de kracht die *“politieke gemeenschappen bij elkaar houdt”* (Bekkers, 2007, p. 32). Zonder legitimiteit valt het systeem uit elkaar en kan de strijd terugvallen van politieke strijd naar fysieke strijd. Dat maakt legitimiteit een belangrijk aspect wanneer wij kijken naar de gemeente als politieke gemeenschap.

Legitimiteit gaat verder dan een louter formalistische, legalistische benadering. Legaliteit zullen wij in het juridische perspectief bespreken, maar biedt een te smalle basis voor legitimiteit. Legitimiteit rust op rechtvaardigheid en op uitgesproken steun (Zouridis, 2009, p. 296). Met andere woorden: *“de mate waarin een besluit in staat is geweest om recht te doen aan de normen die in een gemeenschap leven en die door de gemeenschap als aanvaard worden beschouwd”* (Bekkers, 2007, p. 34). Legitimiteit gaat daarmee zowel over uitkomst als over proces. De procesmatige benadering van legitimiteit treffen wij al bij Max Weber, wanneer hij legitimiteit verbindt aan bureaucratie: *“Die Bürokratie ist der technisch reinste Typus der legalen Herrschaft”* (Weber, 1966/1919, p. 100). In zijn ogen vereist een legitiem bestuur een bureaucratisch proces.

Scharpf (1999) onderscheidt input- en output-legitimiteit. Bij input legitimiteit gaat het om de mate waarin de wil van ‘het volk’ doorwerkt in de beleids- en besluitvorming. Bij output legitimiteit gaat het om de vraag of de uitkomsten van het beleid daadwerkelijk bijdragen aan het welzijn van ‘het volk’. Input legitimiteit gaat vooral over het democratisch karakter van het politieke proces. Hoewel deze kant van legitimiteit bij democratische staten centraal staat zijn de twee zijden in wezen complementair. Als de overheid er onvoldoende in slaagt om maatschappelijke problemen effectief aan te pakken zal dit de legitimiteit ondermijnen ongeacht het democratisch gehalte van het openbaar bestuur.

De politieke strijd via een legitiem en democratisch proces stelt beperkingen aan de efficiency van het bedrijfsmatige perspectief. *“Zij die ambten uitoefenen – democratische bestuurders – zien democratie doorgaans niet als onderdeel van rationeel bestuur, maar als beperkende randvoorwaarde daarvan”* (Van Gunsteren, 2006, p. 7).

Van Gunsteren laat zien dat diverse auteurs op geen enkele wijze de kwaliteit van de democratische besluiten betrekken bij het beantwoorden van de vraag, waarom democratie? *“... in hun betoog gaat het enkel om de manier waarop besluiten tot stand komen en niet om de kwaliteit van de uiteindelijke besluiten”* (pp. 18 -19). Zoals wij ook al bij Van Gestel, Goverde en Nelissen (2000) zagen,

gaat het in het politieke perspectief meestal niet over de uitkomsten, maar over het proces. Democratie moge dan een beperkende randvoorwaarde zijn, zeker vanuit bedrijfsmatig perspectief gezien, maar wij mogen niet vergeten dat de uitkomst van het politieke proces wel degelijk een factor is. Scharpf (1999) laat zien dat de maatschappelijke uitkomst van het beleid wel degelijk van belang is voor de legitimiteit. Complementair hieraan is in een democratische samenleving het democratisch gehalte van het politieke proces even belangrijk. Het is de vraag of democratie noodzakelijkerwijs een kenmerk is van de politieke gemeenschap. Staten met een niet democratisch karakter kunnen desondanks een politieke gemeenschap zijn. Ook daar is het politieke proces in de grond een strijd om beleid en aanspraken, alleen is het aantal spelers beperkt. Een politieke gemeenschap kan bestaan zonder democratie en de notie dat democratische politiek beter is wordt niet universeel gedeeld: “... *nothing we have said about democracy implies that it is inherently better from a political perspective*” (Lipset & Lakin, 2004, p. 32).

Politiek kan bestaan zonder democratie. Democratie kan echter niet bestaan zonder politieke gemeenschap. Kenmerkend voor de Nederlandse maatschappij is, dat wij democratie tot kernwaarde voor de inrichting van de politieke gemeenschap hebben gemaakt en dat de politieke gemeenschap haar legitimiteit in belangrijke mate ontleent aan het democratisch gehalte van het politieke proces. Het democratisch karakter van het openbaar bestuur definieert de verhouding tussen de maatschappij en de politiek. Binnen een democratisch bestel zoals wij dat in deze maatschappij kennen is het democratisch karakter van de politieke strijd daarom een essentieel gegeven.

De politieke strijd vraagt in een democratisch bestel om representatie, politieke responsiviteit en verantwoording via gekozen functionarissen aan de burgers (Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin, 2009, p. 27). Representatie, politieke responsiviteit en verantwoording aan de burgers vragen om democratische betrokkenheid van de burger bij het politieke proces.

In ons bestel is het op lokaal niveau de gemeenteraad die de schakel vormt tussen de burgers en het bestuur. Schaap, De Graaf en Van Ostaaijen (2010) stellen dat gemeenteraden maar matig in staat zijn hun rol in te vullen, waardoor de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden onder druk staat. Het zijn de bestuurders die regionale besluiten nemen en deze slechts achteraf verantwoorden, of beter gezegd presenteren. Schaap, De Graaf en Van Ostaaijen zien wel mogelijkheden om langs andere wegen

te komen tot democratische legitimiteit. Hun oplossingsrichting van een representatief democratiemodel, waarbij de bevolking een regioraad voor het samenwerkingsverband kiest, is voor onze casussen niet relevant. Deze oplossing vraagt immers structurele wetswijzigingen ten aanzien van de inrichting van het openbaar bestuur en is daarmee per definitie binnen onze casussen niet aan de orde. Hetzelfde geldt voor hun oplossingsrichtingen gericht op meer directe democratie, zoals het referendum. Schaap, De Graaf en Van Ostaaijen onderkennen ook zelf dat hun eerste twee oplossingsrichtingen binnen de Nederlandse context niet snel zullen worden ingevoerd. Hun derde oplossingsrichting omvat uiteenlopende vormen van participatieve democratie. Hier zien zij kansen en zij wijzen ook op de talloze praktijkvoorbeelden die al zijn ontstaan.

De wijze waarop de burger aankijkt tegen zijn overheid is niet altijd even positief. Goodsell (1994) ziet zich genoodzaakt de overheid als bureaucratie te verdedigen tegen breed levende vooroordelen bij het publiek (maar ook in academische publicaties). Hij schrijft vooral over de Noord-Amerikaanse overheid, maar zijn observaties zijn in belangrijke mate ook toepasbaar op Europese overheden. Overheidsorganisaties zouden minder effectief en efficiënt zijn, een perceptie die overigens ook goed zou passen in het geloof in de marktsuprematie uit het New Public Management-denken. Een bureaucratiserende overheid zou leiden tot obsessieve regulering en daarmee leidt tot conformiteit boven individualiteit en creativiteit. Een bureaucratische overheid zou mensen harteloos behandelen. De lijst van negatieve beelden die Goodsell opsomt gaat nog wel even door. Hij verkent welke mechanismen liggen onder dergelijke negatieve stereotypen en hij ontkracht deze. Niet alleen laat Goodsell zien dat bijvoorbeeld, ook in vergelijking met private organisaties, overheden lang niet altijd minder effectief of efficiënt zijn. Ook laat hij zien dat de tevredenheid over en vertrouwen in overheidsinstellingen bij burgers vaak veel hoger is dan, gezien het stereotype negatieve imago, verwacht zou worden.

Het vertrouwen in de overheid moge als het puntje bij het paaltje komt meevallen, toch staat dit vertrouwen wel onder druk. Ontwikkelingen als globalisering, individualisering en mediatisering van de politiek hebben het vertrouwen in de overheid doen dalen (Nye, Zelikow & King, 1997; Ringeling, 2004, pp. 28-29).

Ringeling laat zien dat het imago van de overheid door verschillende factoren wordt beïnvloed. Waar de perceptie al wordt bepaald door prestaties (en dat is maar een klein deel van de beeldvorming) wordt deze vertekend doordat de overheid niet alleen aan de hand van bedrijfsmatige criteria als effectiviteit en efficiency kan worden beoordeeld.

De wijze waarop de burger de overheid percipieert is desalniettemin belangrijk. Als een negatieve perceptie bij de burger van die overheid leidt tot een afname in het vertrouwen kan ook de legitimiteit onder druk komen te staan. Een democratisch bestel moet worden gedragen door zijn burgers.

In de voorgaande paragraaf zagen wij dat bundeling van waardenconflicten rondom welke zich een politiek proces van strijd plaatsvindt een kenmerk is van het politieke perspectief. In deze paragraaf werd de democratische legitimiteit van dat politieke proces als tweede kenmerk toegevoegd. Aan de hand van deze kenmerken kunnen wij een oordeel vormen over het politieke effect van de intergemeentelijke samenwerking. Per kenmerk zullen wij in hoofdstuk 3 indicatoren benoemen om te bepalen in welke mate onze casussen aan deze kenmerken voldoen.

2.4 HET JURIDISCHE PERSPECTIEF

In deze paragraaf verkennen wij het belang en de kenmerken van het juridische perspectief. In de hedendaagse bestuurskunde lijkt een juridische kijk op het openbaar bestuur te worden vergeten. Vraagstukken van management, kosten en baten, effectiviteit en efficiency mogen het vaak winnen van vraagstukken met een juridische insteek, maar: *“A juridical view on public administration is one not only worthwhile, but necessary. It represents a view that is essential for a decent society”* (Ringeling, 2014, p. 58). Wij hebben het voorrecht in een rechtsstaat te leven. Deze kan niet bestaan zonder oog voor het juridische perspectief op ons openbaar bestuur.

Waar wij eerder zagen hoe het bedrijfsmatige perspectief aan populariteit heeft gewonnen, wordt het juridisch perspectief veelal uit het oog verloren. *“De vanzelfsprekende samenhang tussen bestuur en recht in de bestuurswetenschap heeft ergens in het nabije verleden aan vanzelfsprekendheid verloren”* (Zouridis, 2009, p. 56). Zouridis laat zien dat het juridisch perspectief aanvankelijk dominant was in de bestuurswetenschap. Pas in de eerste helft van de negentiende eeuw verzelfstandigt bestuurswetenschap zich van de rechtsgeleerdheid, maar

houdt, met accentverschillen per nationale traditie en per periode, nog lang een sterk juridisch karakter. In de tweede helft van de twintigste eeuw is volgens Zouridis de bestuurswetenschap niet alleen verbreed, vooral met politicologische, bedrijfsmatige en economische benaderingen, maar is de rol van het recht de laatste decennia steeds meer in de periferie gekomen. Hij laat echter zien dat de juridische 'bril' binnen de interdisciplinaire bestuurswetenschap een onmisbare blijft.

Het recht en het openbaar bestuur zijn immers nauw aan elkaar verbonden en ook steeds meer verweven geraakt. Het staatsbestuur is in de tijd meer en meer gejuridiseerd en gejuridificeerd. Aanvankelijk was de staat wel een belangrijke bron van recht, maar werd zelf niet onderworpen aan het recht: *"het recht wordt gevonden in de mond van de koning"* (Zouridis, 2009, p. 93). Inmiddels is het bestuur in Nederland (en in veel landen) onderworpen aan en wordt gereguleerd door het recht, dat daarmee ook de burger beschermt tegen de besturende overheid. De klassieke grondrechten in de rechtsstaat bepalen de begrenzing van wat de overheid mag doen en wat niet. De overheid is volgens dit principe zelf gebonden aan het recht.

2.4.1 Bron, houder en hoeder van het recht

Het openbaar bestuur is onderworpen aan en wordt ingericht op basis van de wet. Dit is de passieve verhouding tot het recht. Het openbaar bestuur heeft echter ook een actieve verhouding tot het recht. De overheid heeft een actieve rol om wetten (of regels) te maken, toe te passen en te handhaven (houden). Gemeentebestuurders heten niet voor niets 'wethouders'. Volgens Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009) gaat het in de juridische benadering over het openbaar bestuur dat het recht vormt, toepast en handhaaft. Op deze actieve verhouding van het openbaar bestuur ten opzichte van het recht baseren zij het juridische perspectief op dat openbaar bestuur.

Herweijer spreekt over twee hiërarchische overheidskenmerken. Overheden *"kunnen bindende regels stellen. En ze kunnen de regels handhaven"* (Herweijer, 2003, p. 37). Daarmee kan de overheid ook actief het recht inzetten als beleidsinstrument dat wordt ingezet als sturingsinstrument binnen het juridisch model.

Volgens Weber (1992/1926, p. 7) is, althans in zaken van geweld, de staat zelfs de enige legitieme bron van recht. Maar het recht komt deels ook voort uit

traditie (gewoonterecht) en de praktijk van rechtsinterpretatie en -toepassing (rechtsleer en jurisprudentie). In de continentale traditie is wel de wet de belangrijkste rechtsbron. Wet- en regelgeving worden exclusief gemaakt door de overheid. De overheid als wetgever speelt daarmee een sleutelrol in de creatie van het recht (Zouridis, 2009).

De overheid creëert niet alleen recht, maar past het recht toe en heeft een verantwoordelijkheid om de toepassing van wet- en regelgeving te handhaven. Dat omvat niet alleen de toepassing van wet- en regelgeving in het eigen handelen als overheid, maar ook actieve handhaving op de wet- en regelgeving bij haar burgers. Bij rechtshandhaving gaat het volgens Zouridis om (bestuurlijke of rechterlijke) handelingen die erop gericht zijn de naleving van rechtsregels te bevorderen of overtreding daarvan te beëindigen.

In een bredere interpretatie gaat het niet uitsluitend om een instrumentele handhaving op afzonderlijke voorschriften, maar kan deze rol van de overheid vooral worden gezien als een verantwoordelijkheid naar het recht als abstract stelsel. De overheid handhaaft het recht.

De overheid handhaaft niet alleen het recht als waarde op zich. Volgens Zijderveld (1996) verdedigt de overheid de grondrechten van de burger. Het begrip 'grondrechten' is echter niet eenduidig. Nieuwenhuis en Hins (2011) spreken van fundamentele rechtsnormen. De klassieke grondrechten hebben een lange traditie en garanderen vrijheden van mensen en dan vooral tegenover de overheid. *"Zij funderen primair de legitieme verwachting dat de overheid zich zal onthouden van bepaalde handelingen"* (Akkermans, Bax & Verhey, 2005, p. 33).

De sociale grondrechten, die pas later met de ontwikkeling van de sociale rechtsstaat zijn ontstaan¹⁷, spreken de overheid juist aan op haar actieve handelen en prestaties. *"Zij funderen de legitieme verwachting van het overheidsoptreden"* (Akkermans, Bax & Verhey, 2005, p. 33). Als Zijderveld (1996) spreekt over de taak van de overheid om de grondrechten van de burger te verdedigen doelt hij op grondrechten in brede zin.

De sociale rechtsstaat richt zich op de opgave van de overheid om voor haar burgers de randvoorwaarden te scheppen om een betekenisvol bestaan op te bouwen. Hier klinken de sociale grondrechten door. De sociale rechtsstaat als rechtsstatelijk principe komen wij ook tegen bij Hirsch Ballin (1987).

17 Pas in 1983 zijn sociale grondrechten in de Grondwet opgenomen.

Hij onderscheidt drie eisen aan de rechtsstaat: gebondenheid aan het recht (legaliteit), rechtszekerheid en (sociale) rechtvaardigheid. Bij rechtvaardigheid vooral op de materiële facetten van de rechtsstatelijkheid als sociale rechtvaardigheid: *“De overheid heeft mede tot taak, te verhinderen dat het genot van de klassieke vrijheden wordt verhinderd door sociaaleconomische omstandigheden”* (p. 94). Deze dimensie van rechtsstatelijkheid past beter in het maatschappelijk perspectief. Voor het juridisch perspectief richten wij ons primair op de gebondenheid aan het recht (legaliteit) en op rechtszekerheid en rechts(on)gelijkheid.

2.4.2 Legaliteit

Wij verkennen nader hoe het handelen van de overheid is verankerd in het recht. Het rechtsstatelijk legaliteitsbeginsel betekent dat het optreden van de overheid moet berusten op een wettelijke grondslag (Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven, 2012). Alleen dan kan er sprake zijn van rechtmatig overheidshandelen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Onder het politieke perspectief werd stilgestaan bij de legitimiteit van het openbaar bestuur. Daar lag de nadruk op het democratisch karakter van het politieke proces en het maatschappelijke draagvlak daarvoor. Een meer formalistische bron van legitimiteit is echter legaliteit. De term is afgeleid van het Latijnse woord 'Lex', wat betekent 'wet'. In de zin van legaliteit is een kenmerk van legitimiteit dat de besluitvorming en het beleid niet in strijd zijn met wet- en regelgeving (Morris, 1998, p. 103). Het legaliteitsbeginsel begrenst de overheidssturing: *“... deze fundamentele norm van ons constitutionele recht eist dat alle overheidsmaatregelen die ingrijpen in de rechten en vrijheden van burgers, direct of indirect berusten op de wet”* (Hirsch Ballin, 1987, p. 91). Als de legitimiteit van ons bestuur berust op het rationeel-legale karakter daarvan, dan is legaliteit zelfs een of dé bron van legitimiteit (Zouridis, 2009, p. 291). Zouridis (2009) laat echter zien dat in de huidige tijd legaliteit (hoewel een bron van) geen garantie biedt voor legitimiteit. In het huidige tijdsgewicht lijkt legaliteit zelfs aan gewicht in te moeten boeten: *“Kennelijk is het voor de meeste burgers en politici belangrijker dat de staat problemen effectief aanpakt dan de vraag of de staat zich daarin voldoende houdt aan de rechtstatelijke spelregels”* (p. 292).

Ook een bedrijf dient zich als rechtspersoon te gedragen in overeenstemming met de wet. Daarbij gaat het vooral om het nalaten van handelingen die strijdig

zijn met de wet, hoewel er ook meer en meer wettelijke verplichtingen zijn die opgelegd worden aan bedrijven. Maar de 'dienst' aan het recht van een private organisatie gaat niet verder dan dat. Het recht biedt vooral randvoorwaarden, waarbinnen een bedrijf kan functioneren. Wat een bedrijf verder doet en hoe het bedrijf dit doet is vrij, zolang niet strijdig met het recht.

Corporate law, which governs the business sector, is, in contrast to public law, enabling rather than directive, in effect authorizing a firm's owners to pursue self-defined interests in ways largely left to their discretion, subject only to public laws which, while restrictive in various ways, never extinguish the default authority of owner discretion. (Lynn, 2006, p. 13)

Het private handelen hoeft geen wettelijke grondslag te hebben. Met de organisatie van een privaat bedrijf bemoeit het recht zich ook slechts marginaal, hoofdzakelijk ten aanzien van de te kiezen rechtspersoonlijkheid, de bestuursverantwoordelijkheid en de interne medezeggenschap (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek).

Het functioneren van de overheid is echter verregaand in de wet vastgelegd, zowel ten aanzien van functie en taak als ten aanzien van bestuurlijke organisatie. In de Nederlandse situatie wordt het handelen van de overheid in belangrijke mate gereguleerd door het bestuursrecht, in het bijzonder de Algemene Wet Bestuursrecht. De juridische benadering gaat zowel over het handelen van de overheid ten opzichte van de externe omgeving als ten aanzien van de eigen medewerkers. Het handelen van de overheid verklaren Rosenbloom, Kravchuk en Clerkin (2009) vanuit juridische waarden: *"The legal approach to public administration emphasizes the rule of law"* (p. 32). De juridische benadering zien zij onder meer terug in de administratieve procedures binnen de overheid. Deze hebben (in afgezwakte en gemodificeerde vorm) overeenkomsten met juridische procedures bij de rechtbank, waarbij sprake is van twee partijen, onpartijdige arbitrage, mogelijkheden voor hoor en wederhoor en beroep.

Deze formele en legalistische kant van het overheidshandelen raakt aan de bureaucratische principes zoals wij die eerder bij het bedrijfsmatige perspectief bespraken. Wij zagen dat de Weberiaanse bureaucratie weliswaar een vergelijking met een bedrijf trekt als het gaat om rationaliseren van processen, maar tegelijkertijd grote waarde hecht aan een betrouwbare en regelgetrouwe overheid.

2.4.3 Algemene rechtsbeginselen

Naast een formele legalistische kant heeft het juridisch handelen van de overheid ook een morele kant. Zijderveld (1996) wijst erop dat burgers strikt genomen geen consumenten van bestuurlijke dienstverlening zijn, maar rechtssubjecten. De overheid heeft hier een bijzondere taak, die haar onderscheidt van de private sector: *“de democratische taak deze rechtssubjecten behoorlijk te bedienen en hun grondrechten te verdedigen en vooral ook te respecteren”* (p. 107). Hierdoor is volgens hem de publieke sector veel sterker dan de private sector aan morele waarden en normen gebonden, al is Zijderveld niet blind voor de toenemende aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zijderveld noemt drie criteria waaraan de publieke sector in een democratische rechtsstaat is gebonden: *“het principe van de fairness, van de rule of law, van de procedural correctness”* (p. 107). Daarmee richt hij zich vooral op wat Zijlstra de liberale rechtsstaat noemt. Volgens Zijlstra omvat het concept ‘Rechtsstaat’ drie beginselen. De eerste is democratie, de tweede is de liberale rechtsstaat en de derde is de sociale rechtsstaat (Zijlstra, 1997, p. 43).

Democratie gaat over de wijze waarop het politieke proces werkt en hoe de burgers daarin hun rol spelen. Dit aspect hebben wij in het politieke perspectief betrokken. Hoewel democratie één van de principes van de rechtsstaat is, kan er ook spanning tussen democratie en rechtsstaat bestaan (Pessers, 2011). Daarin ligt ook een potentiële spanning tussen het politieke en het juridische perspectief. Krijgt het, vaak korte termijn gerichte en soms zelf populistische, politieke proces de overhand ten koste van de waarborgen van het meer lange termijn georiënteerde recht? Of slaat het proces door naar wettische regeltoepassing, waarbij de burger om wie het gaat uit het zicht verdwijnt?

Ondanks deze potentiële spanning moet de burger kunnen rekenen op het recht, dat de overheid de bevoegdheid geeft tot handelen, maar haar daarin ook beperkt. Het openbaar bestuur heeft niet alleen een positieve grondslag in de wet voor zijn handelen. Een ander aspect van het legaliteitsbeginsel is het negatieve, begrenzend aspect. De overheid moet binnen de door het recht gestelde grenzen handelen en zich houden aan algemene rechtsbeginselen (Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven, 2012).

Ook Van Gestel, Goverde en Nelissen (2000) leggen bij het juridisch perspectief naast de eisen voor de inrichting van de rechtsstaat de nadruk op de relatie tussen het bestuurlijk handelen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Algemene rechtsbeginselen zijn veelal ongeschreven en in jurisprudentie

ontwikkeld, maar in de Nederlandse situatie in 1994 met de Algemene wet bestuursrecht ten dele gecodificeerd (Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven, 2012).

Voor de burger als rechtssubject is rechtszekerheid een wezenlijk rechtsbeginsel waar deze afhankelijk is van de overheid bij het toekennen en handhaven van diens rechten: *“... de juridische bindingen van de burger moeten voldoende duidelijk, stabiel en uit een oogpunt van handhaving betrouwbaar zijn”* (Hirsch Ballin, 1987, p. 95).

Naast rechtszekerheid is ook de rechts(on)gelijkheid voor de burger een belangrijk rechtsbeginsel, waarbij het overheidshandelen direct de burger raakt. De juridische benadering van het openbaar bestuur gaat uit van een mensbeeld, waarin de mens wordt gezien als rechtssubject (Zouridis, 2009). In de logica van het recht is iedereen gelijk. Dit in tegenstelling tot de politieke logica, de immers is gebaseerd op strijd. Het recht beoogt onpartijdig te zijn en gelijkheid van positie te waarborgen.

Gelijkheid voor de wet is een algemeen rechtsbeginsel dat in alle grondwetten binnen de Europese Unie is opgenomen en is door het Europese Hof aangemerkt als een fundamenteel beginsel van het Gemeenschapsrecht.¹⁸ In de Nederlandse grondwet is het gelijkheidsbeginsel breder geformuleerd dan strikt juridisch. Artikel 1 van de Nederlandse grondwet luidt:

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

In het politieke perspectief zagen wij hoe de overheid beleid ontwikkelt om politieke idealen te verwezenlijken. Maar de overheid ontwikkelt ook beleid om het eigen handelen een kader te geven, zodat niet willekeurig wordt omgegaan met de burgers en hun rechten. Gemeentelijk beleid wordt deels ook gecodificeerd in verordeningen, met andere woorden in lokale wetgeving. Onder deze lokale wetgeving zijn de burgers gelijk.

Rechtsgelijkheid betekent ook dat ongelijke gevallen ongelijk kunnen worden behandeld, maar de mate van ongelijkheid die nodig is om als ongelijk geval te worden behandeld is een politieke vraag. In beleid en verordeningen worden hiervoor de kaders vastgelegd. Binnen die kaders bestaat de eigen

18 arrest van 13 november 1984, Racke, zaak 283/83, Jurispr. 1984, blz. 3791, arrest van 17 april 1997, zaak C-15/95, EARL, Jurispr. 1997, blz. I-1961, en arrest van 13 april 2000, zaak 292/97, Karlsson, Jurispr. 2000, blz. 2737

beleidsvrijheid van de uitvoerders. De ‘discretionaire ruimte’ kan verschillen per regeling (Van Montfort & Marseille, 2003).

De sleutelrol van de overheid als hoeder van het recht in de rol van maker, uitvoerder en handhaver van dat recht stelt hoge eisen. In de voorgaande paragraaf werd legaliteit, waarop het overheidshandelen in formele zin gegrond is, als kenmerk van het juridische perspectief besproken. In deze paragraaf werd duidelijk dat naast dit formele kenmerk het juridische perspectief ook een morele dimensie kent. Niet alleen geeft het recht de overheid bevoegdheid tot handelen. De overheid heeft ook tot plicht in haar handelen te zorgen dat de burgers als rechtssubject recht wordt gedaan. De overheid moet in dat handelen zich houden aan algemene rechtsbeginselen. Belangrijke rechtsbeginselen daarbij zijn rechtszekerheid en rechts(on)gelijkheid. Aan de hand van de kenmerken legaliteit, rechtszekerheid en rechts(on)gelijkheid kunnen wij een oordeel vormen over het juridische effect van de intergemeentelijke samenwerking. Per kenmerk zullen wij in hoofdstuk 3 indicatoren benoemen om te bepalen in welke mate onze casussen aan deze kenmerken voldoen.

2.5 HET MAATSCHAPPELIJKE PERSPECTIEF

Ons vierde en laatste perspectief is dat van de gemeente als lokale gemeenschap. Wij verkennen het belang en de kenmerken van dit perspectief. De gemeente is ontstaan als bestuur van die lokale gemeenschap. De Nederlandse gemeenten als bestuurlijke en territoriale eenheid ontstaat echter pas met de Bataafse Republiek. Met de *‘Staatsregeling des Bataafschen Volks’* van 1 mei 1798 werd het begrip gemeente als bestuurlijke eenheid geïntroduceerd (Waltmans, 1994; Beekink & Ekamper, 1999). Hiermee werden de bestuurlijke bevoegdheden voor steden en plattelandsgemeenschappen gelijk geregeld en gelijkgetrokken. Dit is ook de start van gemeenten in staatsrechtelijke zin, waarbij de besturen door stemgerechtigde burgers worden gekozen. De functie van de gemeente was aanvankelijk administratief, maar in de staatsregeling van 1801 werd gesteld: *“Iedere gemeente heeft de vrye beschikking over deszelfs huishoudelyke belangen enen bestuur, en maakt daarom trent alle de vereischte Plaatselijke bepalingen”* (zoals geciteerd in Waltmans, 1994, p. 19). Nadat in 1811 ons land deel ging uitmaken van het Franse keizerrijk werd de Franse bestuurlijke indeling van kracht. Nederland werd administratief-bestuurlijk ingedeeld in zogenaamde ‘marieën’ (Beekink & Ekamper, 1999). De

Fransen aanduiding was *communes*, ofwel gemeenschap. De *communes* van 1811 waren min of meer voortzettingen van de gemeenten van 1798, die op hun beurt vaak een voortzetting waren van bestaande gemeenschappen, al waren de territoriale grenzen daarvan tot dan toe vaak onduidelijk. Bij de staatsregeling van 1798 waren de territoriale grenzen nog niet exact vastgelegd (Waltmans, 1994). De Fransen zetten in gang dat de gemeenten kadastraal werden opgemeten, al zou de officiële territoriale afbakening pas in 1832 haar beslag krijgen. Zo ontstaan in stappen de gemeenten als administratief-bestuurlijk en ook uiteindelijk formeel territoriaal afgebakende eenheden (Beekink & Ekamper, 1999).

De bestuurlijke indelingen uit 1798, 1801, 1811 en 1832 vallen echter niet uit de lucht. De in stappen geformaliseerde gemeenschappen zijn geleidelijk ontstaan om een min of meer natuurlijk sociaal en economisch leefgebied, waarvan de territoriale omvang relatief beperkt was. Er was daarmee een min of meer vanzelfsprekende, historisch ingebedde, verbinding tussen de burgers van de gemeente, hun gemeente en hun dorps- of stadsgenoten. De burgers kennen hun bestuurders. De gemeente regelt de collectieve voorzieningen dicht bij huis en vormt een regulerende en bindende factor in de samenleving. Nederland kent bovendien een hechte traditie van lokale en decentrale autonomie waarvan de ontstaansgrond deels in de 17^e eeuw ligt, maar die ook verder teruggaat tot in de middeleeuwen (Dölle & Elzinga, 1996).

De gemeente als bestuurlijke eenheid vindt in wezen haar oorsprong in de lokale samenleving. De lokale gemeenschap als sociale gemeenschap veronderstelt sociale verbondenheid. Bij de gemeenschapsgedachte ligt de veronderstelling voor de hand dat sprake is van (een mate van) zorg voor elkaar (Ringeling, 1998). Deels is die zorg overgedragen op de overheid, op lokaal niveau de gemeentelijke overheid. In de bespreking van het juridische perspectief werd al stilgestaan bij de sociale grondrechten. Wij zagen dat Hirsch Ballin (1987) sociale rechtvaardigheid als één van de drie criteria voor de rechtsstaat ziet. Sociale rechtvaardigheid komt hier als criterium voor rechtsstatelijkheid op het eerste gezicht op vanuit het juridische perspectief, maar heeft primair een maatschappelijke uitwerking. In welke mate is de overheid in staat binnen haar rechtsstatelijke taken (juridische perspectief) en politieke idealen (politieke perspectief) maatschappelijke doelen te realiseren (maatschappelijke perspectief).

Wij zien derhalve zowel een horizontale als een verticale as in het maatschappelijk perspectief. Horizontaal gaat het om de onderlinge betrokkenheid tussen mensen die een gemeenschap vormen. Verticaal gaat het om de gemeenschappelijke zorg die de gemeenschap aan de overheid heeft overgedragen.

2.5.1 Overheidszorg voor onderdanen (verticaal)

De ontwikkeling van de zorg van de overheid voor de gemeenschap en de individuele onderdanen daarbinnen, hangt samen met de ontwikkeling van de sociale grondrechten. Hoewel de klassieke grondrechten zich sneller ontwikkelden en eerder in wetgeving en verdragen werden verankerd zien wij al in vroege gedachtenvorming met betrekking tot grondrechten naast een juridische ook een sociale component (Akkermans, Bax & Verhey, 2005).

De filosoof John Locke (1632 – 1704) is één van de pioniers van het denken over grondrechten. Locke (1689) schetst het ontstaan van de burgerlijke samenleving ('civil society') als het resultaat van een sociaal verdrag. Individuen dragen rechten over aan de staat, maar behouden ook een aantal natuurlijke rechten, die de staat moet respecteren en beschermen. Hoewel hier de nadruk ligt op de klassieke grondrechten is belangrijk dat Locke spreekt van een 'sociaal' contract. De mens is van nature vrij, maar is ook van nature geneigd tot samenleven. Voordat een mens een aantal van zijn natuurlijke vrijheden kan overdragen aan de staat moet er sprake zijn van een samenleving, de 'civil society'. Grondrechten hebben een juridisch, maar ook een sociologisch karakter.

Zoals eerder bij het juridische perspectief werd besproken gaan de klassieke grondrechten vooral over beperkingen aan de overheid om op te treden, terwijl de sociale grondrechten de overheid juist een opgave geven om voor haar burgers te zorgen. De notie van een sociale opgave van de overheid gaat ver terug. De monarch, de toenmalige verpersoonlijking van de staat, werd in de 15e en 16e eeuw steeds meer herkend als instrument om het publieke welzijn te waarborgen (Lynn, 2006, p. 44).

De sociale zorg voor burgers als staatszaak heeft zich in West-Europa en de VS door de eeuwen geleidelijk ontwikkeld (De Swaan, 1988). De sociale staatszorg is niet louter ontstaan om de bescherming van de zwakkeren op zich. De Swaan schetst een ontwikkelingsproces tegen het licht van in toenemende mate complexe afhankelijkheden tussen de maatschappelijke geledingen.

Uiteenlopende factoren zoals het delen van de last van liefdadigheid en het beschermen van de maatschappij tegen het potentiële gevaar van groepen die niets te verliezen hebben spelen daarin een rol. Gemeenschapszin en zorg voor elkaar wordt door sommigen vooral gezien als maatschappelijke plicht, al dan niet ingegeven door religieuze, filosofische of anderszins ideologische overwegingen. Maar de ontwikkeling van de sociale staatszorg is ook gedreven door zakelijke afwegingen. Het laten bestaan van sociaal sterk achtergestelde groepen zet de samenhang binnen de gemeenschap onder druk en kan leiden tot gedragingen en omstandigheden waar de hele samenleving last van heeft. De (sociale) bescherming van de zwakkeren kan worden gezien als aanvulling op de gemeente als lokale gemeenschap van Ringeling, hoewel deze vooral het maatschappelijk bindend karakter benadrukt. De zorg voor elkaar is echter zowel een consequentie van als een voorwaarde voor binding binnen de samenleving.

Nederland kan worden gekarakteriseerd als 'sociale rechtsstaat' (Zouridis, 2009, pp. 41-42). Zoals De Swaan (1988) laat zien is daar een lange ontwikkelingsgeschiedenis aan vooraf gegaan. In Nederland begint het sociale zekerheidsrecht met de Armenwet van 1854 (Klosse & Noordam, 2010). De Ongevallenwet uit 1901 wordt echter gezien als de eerste Nederlandse sociale verzekeringswet. In 1945 geeft de Commissie van Rhijn een advies over de opbouw van het sociale zekerheidsstelsel in het naoorlogse Nederland. De Commissie van Rhijn stelt: *"De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring van gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen"* (p. 10). Hier zien wij dat tegenover rechten ook plichten staan. De eigen verantwoordelijkheid van de burger binnen de sociale zekerheid is de afgelopen decennia steeds sterker benadrukt. Sommige regelingen, zoals de ziektewet, zijn geprivatiseerd. In andere regelingen is een grotere nadruk gekomen op het bevorderen van maatschappelijke participatie en integratie (Berghman & Nagelkerke, 2003). De sociale zekerheidswetgeving draagt via participatie bij aan integratie en daarmee sociale cohesie: *"De inkomensbescherming uit het sociale zekerheidssysteem laat toe dat burgers ... kunnen participeren in de samenleving. Wanneer burgers, op individueel niveau, sociaal participeren, manifesteert zich op het collectieve*

vlak van de samenleving een toestand van sociale integratie ..." (Berghman & Verhalle, 2003, p. 39).

De sociale rechtsstaat gaat verder dan de liberaal rechtsstatelijke eisen van rechtszekerheid en de gebondenheid van de overheid aan het recht. Scheltens (1981) wijst in dat verband erop dat grondrechten in westerse landen (Europa, de VS) en in oosterse landen (Rusland, China) meer overeenkomsten kennen dan vaak wordt gedacht, maar dat daar onderliggend een ander vertrekpunt ligt. Het westen denkt vanuit (de rechten van) het individu, het oosten vanuit (de belangen van) het collectief. Ook bij sociale grondrechten komt het collectief, de samenleving, meer op de voorgrond. Als moderne pleitbezorger van de sociale rechtsstaat zegt Hirsch Ballin, met een verwijzing naar Scheltens: *"De overheid heeft mede tot taak, te verhinderen dat het genot van de klassieke vrijheden wordt verhinderd door sociaaleconomische omstandigheden"* (1987, p. 94).

Door de sociale rol van de overheid te koppelen aan het begrip 'rechtsstaat' zou men geneigd kunnen zijn dit vanuit het juridisch perspectief te benaderen. Het juridische en het maatschappelijk perspectief raken hier elkaar. Er bestaat spanning tussen liberaal-rechtsstatelijke en sociaal-rechtsstatelijke eisen. Dit is soms een reden voor liberale rechtsstaatsdenkers om sociaal-sturend overheidsbeleid buiten de rechtsstaat te plaatsen (Zouridis, 2009). Hirsch Ballin (1987, p. 96) onderkent de spanning, maar ziet ook de sociale sturing van de overheid als realisering van de rechtsstatelijkheid.

Dat neemt niet weg dat, met onderkenning van de relatie met het juridische perspectief, de sociale rol van de overheid als afzonderlijk perspectief kan worden genomen. De opkomst van de verzorgingsstaat met *"the idea of a welfare state responsible for the well-being and happiness of its inhabitants"* (Lynn, 2006, p. 54) heeft een eigen invloed gehad in de ontwikkeling van het openbaar bestuur en publiek management in West Europa en de Verenigde Staten. Vooral in de opbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog is de verzorgingsstaat snel en sterk gegroeid, met als gevolg een ongekende verwevenheid tussen overheid en maatschappij (Raadschelders & Toonen, 1999).

De invulling en reikwijdte van de sociale taak van de staat is nog altijd in beweging, zoals onder meer blijkt uit de rapportage van een symposium van de Sociaal Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid (WRR) (Van der Donk, Rinnooy Kan, Vandenbroucke, Van Lieshout & Hemerijck, 2007), maar ook uit het laatste regeerakkoord (Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012).

Dit betekent onder meer een herijking van de balans tussen de zorg van de overheid voor haar burgers (verticaal) en de zorg van burgers voor elkaar (horizontaal). In de troonrede van 17 september 2013 wordt gesteld dat de klassieke verzorgingsstaat, waarbinnen vooral de zorg van de overheid voor de burger dominant is, plaats maakt voor de participatiemaatschappij, waarbinnen de zorg van mensen voor elkaar meer nadruk krijgt:

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel.

2.5.2 De gemeenschap met op elkaar betrokken burgers (horizontaal)

Met onze verkenning van sociale grondrechten en de doorwerking daarvan in de sociale rechtsstaat is het idee van de gemeente als lokale gemeenschap, waarmee deze paragraaf begon, wat op de achtergrond geraakt. Wij eindigden de voorgaande paragraaf echter met vast te stellen dat zich een beweging terug aftekent van overheidszorg naar zorg door en uit de gemeenschap. Daarmee komen wij op het gemeenschapspectief in horizontale zin.

De sociale wetgeving draagt bij aan participatie aan en cohesie binnen die samenleving, maar is dat de enige maatschappelijke rol van de gemeente? Ringeling (1998) stelt dat de lokale overheid zich niet kan beperken tot een leveranciersrol gericht op individuele burgers, organisaties of instanties, maar aansluiting moet zoeken bij de lokale samenleving. In het gemeenschapspectief gaat het niet over de burger als klant, maar als inwoner en onderdeel van de lokale gemeenschap.

Ook Derksen (1992) benadrukt het belang van de gemeente als gemeenschap. Hij koppelt het begrip gemeenschap nauw aan de gemeente als onderdeel van de democratische rechtsstaat, wat doet denken aan de koppeling van politiek en maatschappelijk binnen één perspectief bij Van Gestel, Goverde en Nelissen (2000). Maar in de uitwerking wordt duidelijk dat hij gemeenschap weliswaar als voorwaarde ziet voor lokale democratie, maar gemeenschap breder invult als het sociale samenleven in een verband met elkaar en met de leefomgeving. De gemeenschapseis is in het huidige tijdsgewricht problematisch. *“Een keuze voor de gemeente als gemeenschap impliceert dat het begrip gemeenschap betekenis heeft. Is dat wel het geval?”* (Derksen, 1992, p. 1). De gemeente als territorium en bestuurlijke eenheid viel oorspronkelijk meestal samen met een sociale gemeenschap, het dorp of de stad. Er was een min of meer vanzelfsprekende, historisch ingebedde, verbinding tussen de burgers van de gemeente, hun gemeente en hun dorps- of stadsgenoten. De burgers kenden hun volksvertegenwoordigers en bestuurders. De gemeente regelde de collectieve voorzieningen dicht bij huis en vormde een regulerende en bindende factor in de samenleving.

De hedendaagse sociale activiteit van burgers vindt echter in toenemende mate op uiteenlopende locaties plaats, waardoor de sociaalgeografische coherentie onder druk komt te staan. De betekenis van de territoriale gemeenschap neemt af (Derksen & Schaap, 2010). Tegelijkertijd zien wij een trend naar lokale partijen in de gemeentepolitiek. Derksen en Schaap (2010) noemen hiervoor diverse factoren die los staan van de betekenis van de lokale gemeenschap. Maar als mogelijke factor noemen zij ook de gedachte dat ondanks de ‘global village’ het eigene en lokale steeds meer gekoesterd wordt. Ook Derksen (1992) stelt dat burgers zich nog altijd oriënteren op ‘hun’ stad, dorp of wijk. Een lokale democratie zonder een gemeenschap van burgers kan hij zich niet voorstellen. Ook anderen wijzen op het onverminderde belang van identiteit en gemeenschap. Van der Steen en Van Twist (2012) merken bij het eeuwfeest van de VNG op dat ondanks de voortzettende opschaling van gemeenten er behoefte blijft aan kleinschaligheid, nabijheid en lokale eigenheid: *“De gemeente wil een afspiegeling zijn van de gemeenschap, maar dat streven blijft immer onvoltooid – en zal dat ook altijd zijn”* (p. 204). Pleij (2014) geeft een aardig doorkijkje in de aard van de Nederlandse samenleving en de wortels daarvan. Van oudsher kent ons gebied een relatief zwak centraal gezag terwijl op lokaal niveau een sterke saamhorigheid in uiteenlopende verbanden kenbaar is. Er

leeft een diep gewortelde behoefte binnen de Nederlandse samenleving om zaken zelf in de eigen directe omgeving te regelen, dus decentraal. Volgens Pleij is het relatieve succes van Nederland binnen de wereld in belangrijke mate te danken aan de ideeënrijkdom van een horizontale samenleving waarbinnen iedereen iets kan inbrengen.

Het begrip gemeenschap is nauw verbonden aan het begrip burgerschap. Burgerschap geeft rechten, maar ook verantwoordelijkheden. *“Being a citizen is more than a status; it is a quality. ... it is an innate orientation on the well-being of the state and society”* (Snellen, 1999, p. v). Het betrekken van de burgers bij de inrichting van hun eigen omgeving, zowel ruimtelijk als sociaal, wordt op uiteenlopende manieren vormgegeven. Het veel gebruikte verzamelbegrip is ‘interactieve beleidsvorming’. Hoewel hier nog veel verschillende benaderingswijzen onder kunnen liggen, is een rode draad dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en dergelijke vroeg bij de agendering en ontwikkeling van beleid worden betrokken. Ook kan sprake zijn van een interactieve vorm van ontwikkeling, waarbij de overheid niet voor maar met de omgeving ontwikkelt (Pröpper & Steenbeek, 2009).

Interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie wordt door uiteenlopende drijfveren gegeven, waarbij de gemeenschapsgedachte niet altijd vooropstaat. Al in de jaren negentig van de vorige eeuw ontstond in de Nederlandse situatie aandacht voor vormen van participatieve beleidsontwikkeling. Dit was vooral een reactie op de dramatische opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 (Hendriks & Tops, 1999). Denters, Heffen en De Jong (1999) zien burgerparticipatie als zakelijk antwoord op de groeiende complexiteit en diversiteit van de samenleving, waarin een centrale overheidssturing niet meer past.

Een andere ontwikkeling is de vermaatschappelijking van de democratie (Derksen & Schaap, 2010). De overheid laat meer over aan de gemeenschap zelf. De eigen verantwoording van de burger komt meer centraal te staan. Maar ook ontstaat meer ruimte om aan te sluiten bij de juiste maatschappelijke kring in een maatschappij waarin niet meer sprake is van één eenduidige gemeenschap, maar een palet aan elkaar overlappende netwerken. Van Mourik (2005) ziet de regisserende gemeente als uitweg om te voorkomen dat de gemeente geïsoleerd in de maatschappij komt te staan: *“In de huidige*

omstandigheden moet de gemeente zich opstellen als één van de spelers binnen het maatschappelijk krachtenveld” (p. 57). Sinds 2008 is de financiële druk op overheden snel toegenomen ten gevolge van de financiële crisis. Dit versterkt het maatschappelijk debat over de vraag wat de overheid voor haar burgers moet regelen en waar de gemeenschap zelf verantwoordelijkheid kan en moet nemen. Een risico is wel dat de uitkomsten meer worden bepaald door de financiële druk dan door inhoudelijke afwegingen over een evenwichtige afbakening en verdeling van verantwoordelijkheden.

Wij stonden in bovenstaande paragraaf stil bij de zorg van de overheid voor haar burgers en bij de onderlinge betrokkenheid van burgers op elkaar. Beide zijn kenmerken van dit perspectief. Aan de hand van deze kenmerken kunnen wij een oordeel vormen over het maatschappelijke effect van de intergemeentelijke samenwerking. In het volgende hoofdstuk zullen wij indicatoren benoemen om te bepalen in welke mate onze casussen aan deze kenmerken voldoen.

HOOFDSTUK 3

OPERATIONALISERING EN ONDERZOEKSAANPAK

3 OPERATIONALISERING EN ONDERZOEKSAANPAK

In dit hoofdstuk wordt verantwoord op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Om onze vraagstelling meetbaar te maken hebben wij allereerst de vier perspectieven van waaruit wij onze vraagstelling willen verkennen en analyseren geoperationaliseerd (Hox, 2009). Hiertoe hebben wij in hoofdstuk twee onze perspectieven verkend en per perspectief een aantal kenmerken benoemd. In de hierna volgende paragrafen zullen wij per perspectief de kenmerken operationaliseren door per kenmerk meetbare indicatoren te benoemen. Vervolgens zullen wij per indicator verantwoorden hoe wij deze hebben onderzocht.

Vervolgens zullen wij onze onderzoeksopzet verantwoorden, waaronder onze keuze voor een casusonderzoek. Ten slotte zal de casusselectie worden toegelicht.

Bij de verantwoording van het onderzoek zullen wij ook aangeven waarom gekozen is voor een casusonderzoek. De keuze voor casusonderzoek en de aard van de casussen bleken consequenties te hebben voor de operationalisering van de perspectieven, aangezien deze keuzen mogelijkheden openden en soms afsloten om bepaalde indicatoren toe te passen. Ook had de gekozen onderzoeksopzet soms invloed op de wijze waarop de verzameling en analyse van data bij specifieke indicatoren kon plaatsvinden. Hier is bij de nu volgende operationalisering rekening mee gehouden. Dat betekent onvermijdelijk dat in de operationalisering in paragraaf 3.1 al wordt gerefereerd aan de casussen, waarvan de selectie in paragraaf 3.6 wordt onderbouwd.

3.1 OPERATIONALISERING VAN HET BEDRIJFSMATIGE PERSPECTIEF

In de verkenning van het bedrijfsmatige perspectief in paragraaf 2.2 hebben wij de kenmerken effectiviteit, efficiency en continuïteit benoemd. Hieronder worden deze geoperationaliseerd.

De begrippen effectiviteit en efficiency zouden ook politiek en maatschappelijk worden beschouwd. Effectiviteit en efficiency van de intergemeentelijke sociale dienst kan zowel op het niveau van beleidseffect als op het niveau

van uitvoering worden beschouwd. De doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid raakt vooral aan het politieke en het maatschappelijke perspectief. Politiek, omdat de doelen van de sociale dienst deels politiek zijn ingegeven. Het gaat vanuit het politiek perspectief immers om het langs politieke weg en door beleidsvorming realiseren van idealen. De beleidsdoelstellingen per sociale dienst kunnen daardoor verschillen, kunnen in de tijd door de politiek aan verandering onderhevig zijn en kunnen zelfs binnen een intergemeentelijke dienst nog per gemeente afwijken. Bovendien worden de daartoe in te zetten middelen gewogen in het licht van waardenconflicten, waarbij zowel aan de verschillende in te zetten middelen als aan de beoogde output verschillende waarde kan worden toegekend. De doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid raakt daarnaast ook aan het maatschappelijk perspectief, omdat de doelen van de sociale dienst gericht zijn op een effect in de maatschappelijke omgeving en daarmee per definitie een maatschappelijke impact hebben, waarbij ook de maatschappelijke kosten kunnen verschillen.

Bovengenoemde benadering van effectiviteit en efficiency past in het welvaartstheoretische perspectief (Hakvoort & Klaassen, 2008). In paragraaf 2.2.3 is echter aangegeven, dat vanuit het bedrijfsmatige perspectief effectiviteit gaat over het verschil tussen de bereikte en technisch haalbare output. De focus ligt dan niet op de effecten van het beleid, maar op de doeltreffendheid van de concrete output van de sociale dienst als uitvoeringsorganisatie. Een sociale dienst heeft, ondanks enige beleidsruimte, toch vooral het karakter van een uitvoeringsorganisatie, waarvan de te realiseren resultaten concreet zijn. Eventuele politieke en maatschappelijke doelen zijn een indirecte afgeleide van de concrete uitvoeringsresultaten. Vanuit de bedrijfsmatige bril richten wij ons derhalve in de beschouwing van de casussen primair op de realisatie van de uitvoerende doelen van het 'bedrijf' intergemeentelijke sociale dienst. Dat is de effectiviteit en efficiency van de operationele taken van de intergemeentelijke sociale dienst, namelijk het toekennen en verstrekken van uitkeringen voor inkomen (en eventueel zorg) en het terugleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt (re-integratie).

3.1.1 Effectiviteit

In paragraaf 2.2.3 zagen wij dat er verschillende benaderingen van het begrip effectiviteit zijn. Wij sluiten aan bij de definitie vanuit bedrijfsmatig perspectief

zoals wij deze aantreffen bij Hakvoort en Klaassen (2008), namelijk het verschil tussen de bereikte en technisch haalbare output.

Wij richten ons daarbij op de uitvoeringstaak van de sociale dienst. Volgens de definitie zou de gerealiseerde output van de sociale dienst moeten worden afgezet tegen de technisch haalbare output. Omdat wij niet kunnen vaststellen wat de technisch haalbare output is, hanteren wij als norm een benchmark, namelijk de gemiddelde output bij niet intergemeentelijk georganiseerde sociale diensten. Hoewel ook de benchmark geen uitdrukking is van de (in een ideaalsituatie) technisch haalbare output, biedt dit wel een indicatie of de effectiviteit (in de zin van verschil tussen gerealiseerde en technisch haalbare output) bij de intergemeentelijke sociale dienst afwijkt van die bij gemeentelijke sociale diensten.

Wij kiezen twee indicatoren om vast te stellen of de intergemeentelijke sociale dienst effectief is in de realisatie van deze uitvoeringsdoelen en zo mogelijk of de mate van effectiviteit anders is dan wanneer elke gemeente een eigen sociale dienst had behouden. Hieronder wordt voor elk van deze twee indicatoren toegelicht waarom deze is gekozen en hoe deze is toegepast.

Clïenttevredenheidsscore over stiptheid van uitbetaling

Het verstrekken van uitkeringen is een van de meest voorkomende en concrete diensten van de sociale dienst. Een kenmerk is dat dit tijdig en correct dient plaats te vinden. Op het aspect tijdigheid zouden doorlooptijden en eventuele achterstanden een indicator voor het verschil tussen gerealiseerde en technisch haalbare output kunnen bieden. Bij onze casusorganisaties zijn echter geen gegevens hierover beschikbaar. Wel in diverse klanttevredenheidsonderzoeken aan de cliënten een oordeel gevraagd naar de stiptheid van uitbetaling. Deze onderzoeken zijn bovendien als benchmark uitgevoerd, zodat wij de score van onze casusorganisaties kunnen vergelijken met die van andere, hoofdzakelijk niet intergemeentelijk georganiseerde, sociale diensten.

De gerealiseerde versus de technisch haalbare cliënttevredenheidsscore op stiptheid van uitbetaling is daarmee een indicator voor effectiviteit ten aanzien van het tijdig en correct verstrekken van uitkeringen. Voor de cliënt is dit een belangrijk kenmerk van de kwaliteit van de dienstverlening.

Keuning en Eppink stellen dat kwaliteit gaat over het voldoen aan vooraf gestelde normen of specificaties, (1996, pp. 582-583). Ook in die zin ligt kwaliteit

dicht aan tegen het begrip effectiviteit. Het stellen van normen en specificaties kan worden gezien als een product- of dienstgerichte vorm van doelstelling. Keuning en Eppink wijzen daarbij ook op het belang van het voldoen aan de verwachtingen van de klant. Kwaliteit van dienstverlening definiëren zij als *“de mate waarin wordt voldaan aan de verwachtingen die de klant heeft ten aanzien van de dienstverlening”* (1996, p. 581).

Een hogere score op tevredenheid over de stiptheid van de uitkering betekent dat het verschil tussen de gerealiseerde en technisch haalbare output kleiner is. Een kleiner verschil betekent een hogere effectiviteit.

Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zijn ook enkele klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd bij cliënten die een beroep deden op de Wvg en Wmo. Daarbinnen vinden wij echter geen duidelijk effectiviteitscriterium terug. Daar komt bij dat het feitelijk verstrekken (bijvoorbeeld leveren van vervoer of huishoudelijke hulp) is uitbesteed aan derden, zodat de tevredenheid daarover minder zou zeggen over de effectiviteit van de sociale dienst zelf. Daarom beperken wij ons tot de Cliënttevredenheidsscore over stiptheid van uitbetaling bij inkomensvoorzieningen.

Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen het correct verstrekken van wat is toegekend en het toekennen zelf. Fouten in de toekenning kunnen door middel van bezwaar en beroep worden aangevochten. Het gaat er dan ook om of de cliënt krijgt waar hij of zij recht op heeft. Wij kiezen er voor om dit juridische aspect van effectiviteit onder het juridische perspectief mee te nemen. Hier richten wij ons niet op de tevredenheid ten aanzien van de toekenning, maar ten aanzien van de (stiptheid van) uitbetaling.

De gebruikte scores zijn ontleend aan de klanttevredenheidsonderzoeken, die SGBO bij sociale diensten, waaronder de casusorganisaties, heeft uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben het karakter van een benchmark. De meeste van de in deze benchmarkonderzoeken opgenomen sociale diensten zijn niet intergemeentelijk georganiseerd. Dat betekent dat onze intergemeentelijke casusorganisaties in deze benchmarks zijn vergeleken met gemeentelijke sociale diensten.

Bij deze indicator richten wij ons specifiek op één aspect uit de klanttevredenheidsonderzoeken, namelijk tevredenheid over stiptheid van uitbetaling, en gebruiken wij alleen die klanttevredenheidsonderzoeken die dit aspect meten. Bij het maatschappelijk perspectief zullen wij de

gemeten klanttevredenheid in brede zin als indicator gebruiken, in plaats van ons te richten op één aspect van tevredenheid. Bij de bespreking van dat perspectief volgt een uitgebreider verantwoording van het gebruik van klanttevredenheidsonderzoeken en de interpretatie van de uitkomsten daarvan (§ 3.4.1). Daar wordt ook toegelicht waarom wij een verschil vanaf de 0,3 enige betekenis toekennen en pas een verschil vanaf 0,5 als substantieel beschouwen.

Aantal WWB cliënten

Naast toekennen en verstrekken van uitkeringen heeft de sociale dienst tot taak om de re-integratie van de cliënten in de arbeidsmarkt te bevorderen, waardoor een beroep op de sociale dienst voor een uitkering niet meer nodig is. De programma's 'werk' en 'inkomen' omvatten de hoofdactiviteit van de sociale diensten. Deze twee programma's zijn door de WWB (tot 2004 Abw)¹⁹ nauw aan elkaar verbonden. De intentie van de WWB is namelijk zoveel mogelijk mensen, die een beroep moeten doen op inkomensvoorzieningen, terug te leiden naar werk (re-integratie).²⁰ Het terugleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt leidt direct tot het terugdringen van het aantal cliënten dat via de sociale dienst een uitkering ontvangt. De ontwikkeling in de omvang van het cliëntenbestand kan daarom een indicatie geven van de effectiviteit van de sociale dienst. Het aantal cliënten in het bestand²¹ heeft bovendien invloed op de kosten aangezien meer cliënten tot meer werk en hogere exploitatielasten leiden en doordat het verschil tussen de werkelijke uitkeringen en de rijksbijdrage daarvoor ten bate of laste van de gemeenten komt.

Het cliëntenbestand is het saldo van in- en uitstroom van cliënten. De ontwikkeling van het cliëntenbestand wordt in belangrijke mate beïnvloed door de sociaaleconomische ontwikkelingen, die buiten de invloedssfeer van de sociale dienst liggen. De ontwikkeling van het WWB cliëntenbestand van de intergemeentelijke diensten in de drie casussen kan echter worden vergeleken met de ontwikkeling bij sociale diensten die niet in een intergemeentelijk

19 Per 1 januari 2004 werd de Algemene bijstandswet (Abw) vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB). Het gaat hier om dezelfde doelgroep en daarmee om hetzelfde cliëntenbestand.

20 Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand), memorie van toelichting, inleiding

21 Dit gaat om de WWB cliënten. Eén van de onderzochte casussen (intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek) voert ook de Wvg en later de Wmo uit. De omvang van dit Wmo-clieëntenbestand is niet beïnvloedbaar door de sociale dienst, maar een autonoom gegeven.

verband zijn ondergebracht. Deze diensten hebben in beginsel met dezelfde sociaaleconomische omstandigheden te maken, zodat verschillen in de benchmark tot verschil in effectiviteit zijn te herleiden.

Daarmee biedt het aantal WWB cliënten ons een indicator voor de effectiviteit. Naar mate het cliëntenbestand netto meer afneemt dan wel minder groeit ten opzichte van andere vergelijkbare (geografisch, sociaaleconomisch, gemeentegrootte) sociale diensten is het verschil tussen de gerealiseerde en technisch haalbare output kleiner. Een kleiner verschil betekent een hogere effectiviteit.

Wij hebben per casus een benchmark samengesteld. Het aantal WWB uitkeringen en de toe- of afname daarvan is voor elk van de drie casussen met een daartoe opgestelde referentiegroep vergeleken. Hierbij zijn alleen de WWB uitkeringen aan personen tot de aow-leeftijd²² geteld.²³

Per casus is de referentiegroep op maat geselecteerd op basis van de volgende criteria. Aan alle criteria moest worden voldaan om in de benchmark te worden opgenomen.

- 1) Gemeentelijke sociale diensten waarvan de gemeente in de hele vergelijkingsperiode als zelfstandige gemeente bestond. Wij wilden voor de hele vergelijkingsperiode met dezelfde diensten kunnen vergelijken.
- 2) Gemeentelijke sociale diensten uit hetzelfde landsdeel. Omdat sociaaleconomische factoren belangrijke invloed hebben op het cliëntenbestand wilden wij vergelijken binnen een sociaaleconomisch min of meer congruent gebied.
- 3) Gemeentelijke sociale diensten van gemeenten met een inwoneraantal (in het eerste jaar van de vergelijkingsperiode), dat binnen een bandbreedte (circa 3.000 inwoners onder de kleinste deelnemende gemeente tot circa 3.000 inwoners boven de grootste deelnemende gemeente) vergelijkbaar is met de omvang van de gemeenten uit de intergemeentelijke dienst. Dit in de veronderstelling dat de omvang van gemeenten invloed kan hebben op de bevolkingssamenstelling en sociaaleconomische omstandigheden en wij zoveel mogelijk vergelijkbare omstandigheden wilden.

22 In onze onderzoeksperiode tot 65 jaar.

23 Inkomensvoorzieningen op grond van de WWB boven de aow-leeftijd zijn relatief uitzonderlijk en niet door de sociale dienst beïnvloedbaar omdat re-integratie in beginsel niet meer aan de orde is.

- 4) Gemeentelijke sociale diensten met (in het eerste jaar van de vergelijkingsperiode) een cliëntenbestand dat binnen een bandbreedte (2 cliënten per 1000 inwoners onder de kleinste cliëntenpopulatie tot 2 cliënten per 1000 inwoners boven de grootste cliëntenpopulatie) in omvang vergelijkbaar is met het gemiddeld aantal cliënten per gemeente bij de intergemeentelijke dienst. In aanvulling op de voorgaande twee criteria vergroot dit criterium de kans dat wij gemeenten met min of meer vergelijkbare sociaaleconomische omstandigheden vergelijken.
- 5) Gemeentelijke sociale diensten die in de vergelijkingsperiode geen onderdeel uitmaakten van een intergemeentelijk verband. Wij wilden immers de ontwikkeling in cliëntenbestand van een intergemeentelijke sociale dienst afzetten tegen sociale diensten die geen onderdeel uitmaken van een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Omdat cliëntenaantallen en inwoneraantallen door de jaren wisselen is bij het bepalen van de bandbreedte het startjaar van de vergelijkingsperiode genomen.

Om voor de verschillen in inwonertal te compenseren is niet alleen een selectie van (binnen een bandbreedte) in omvang vergelijkbare gemeenten gemaakt. Ook zijn de cliëntenaantallen omgezet naar aantal per duizend inwoners. Door de combinatie van selectie-eisen is de band in de praktijk soms smaller geworden dan in de basisselectie per criterium. Voor de te vergelijken intergemeentelijke sociale dienst zijn de cijfers van de deelnemende gemeenten samengevoegd.

Naast de ontwikkeling van de totale omvang van het cliëntenbestand per duizend inwoners wordt ook de netto in- en uitstroom (cliënten per duizend inwoners) zichtbaar gemaakt. Om de relatieve omvang van het verschil in uitstroom ook inzichtelijk te maken worden de verschillen ook in percentages uitgedrukt.

Alle cijfers zijn ontleend aan het hoofdstuk *'Algemene bijstand; uitkeringen op grond van de WWB, 1998-2012'* uit Statline van het Centraal bureau voor de statistiek (CBS), Statline.²⁴ Per casusorganisatie lichten wij de samenstelling van de benchmark nader toe.

24 <http://www.statline.cbs.nl>

Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek

Voor de vergelijking van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is als min of meer congruent sociaaleconomisch gebied gekeken naar sociale diensten binnen de randstad-provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

Voor de vergelijking van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is gekeken naar gemeenten tussen de 12.000 en 24.000 inwoners. Bij de oprichting hebben twee deelnemende gemeenten rond de 21.000 inwoners en twee rond de 15.000 inwoners. Alleen de gemeente Warmond met circa 5.000 inwoners wijkt sterk af en is daarom niet in de bandbreedtebepaling betrokken.

Voor de vergelijking van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is gekeken naar gemeenten met tussen de 2,5 en 8,1 cliënten per 1000 inwoners. Bij de oprichting hebben deelnemende gemeenten tussen de 4,5 en 6,1 cliënten per 1000 inwoners.

De combinatie van selectiecriteria leidt voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek tot een vergelijking met de gemeenten Albrandswaard, Bodegraven, Boskoop, Heiloo, Middelharnis, Oegstgeest, Waterland, Westvoorne, Wijdemeren en Wormerland. De feitelijke bandbreedte is ongeveer 14.000 tot 23.000 inwoners en 4,1 tot 7,9 cliënten per 1000 inwoners.

Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg

Voor de vergelijking van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg is als min of meer congruent sociaaleconomisch gebied gekeken naar sociale diensten binnen de westelijke provincies Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht.

Voor de vergelijking van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg is gekeken naar gemeenten tussen de 10.000 en 19.000 inwoners. Bij de oprichting hebben deelnemende gemeenten rond de 13.000 tot 16.000 inwoners.

Voor de vergelijking van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg is gekeken naar gemeenten met tussen de 2,7 en 16,4 cliënten per 1000 inwoners. Bij de oprichting hebben deelnemende gemeenten 4,7 tot 14,4 cliënten per 1000 inwoners.

De combinatie van selectiecriteria leidt voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg tot een vergelijking met de gemeenten Boskoop, Goedereede, Kapelle, Lopik, Middelharnis, Oostflakkee, Opmeer, Ouder-Amstel, Rhenen, Texel, Uitgeest, Waterland, Westvoorne, Wormerland en Woudenberg. De feitelijke bandbreedte is ongeveer 10.000 tot 18.000 inwoners en 4,5 tot 10,6 cliënten per 1000 inwoners.

Het laatste jaar (2011) gaat Rozenburg dan opgaat in Rotterdam en worden de Rozenburgse dossiers gefaseerd overgedragen. Rozenburg heeft een veel groter aantal cliënten per duizend inwoners dan de andere twee deelnemers. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg handelt in 2011 nog wel de lopende dossiers voor Rozenburg af, maar niet meer de nieuwe. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te houden zijn de cliënten en inwoners voor Rozenburg nog wel meegeteld in 2011, gebaseerd op de stand eind 2010.

Optimisd

Voor de vergelijking van de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd is als min of meer congruent sociaaleconomisch gebied gekeken naar sociale diensten binnen de provincie Noord-Brabant. (Als enige casus konden wij hier uit één provincie een voldoende grote benchmarkgroep samenstellen.)

Voor de vergelijking van de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd is gekeken naar gemeenten tussen de 20.000 en 40.000 inwoners. Bij de oprichting hebben deelnemende gemeenten rond de 23.000 tot 37.000 inwoners.

Voor de vergelijking van de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd is gekeken naar gemeenten met tussen de 4,5 en 10,1 cliënten per 1000 inwoners. Bij de oprichting hebben deelnemende gemeenten 6,5 tot 8,1 cliënten per 1000 inwoners.

De combinatie van selectiecriteria leidt voor de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd tot een vergelijking met de gemeenten Boxmeer, Cranendonck, Dongen, Geertruidenberg, Gemert-Bakel, Gilze en Rijen, Goirle, Halderberge, Laarbeek, Moerdijk, Oisterwijk, Steenberg, Vught, Woensdrecht. De feitelijke bandbreedte is ongeveer 20.000 tot 37.000 inwoners en 7,4 tot 9,9 cliënten per 1000 inwoners.

3.1.2 Efficiency

Ook voor efficiency sluiten wij aan bij de definitie vanuit bedrijfsmatig perspectief zoals wij deze aantreffen bij Hakvoort en Klaassen (2008). Vanuit bedrijfsmatig perspectief spreken zij van kostenefficiëntie, namelijk het nastreven van minimale kosten bij het realiseren van het dienstenaanbod. Met andere woorden, naarmate de diensten (bij gelijkblijvende kwaliteit) tegen lagere kosten worden gerealiseerd is de efficiency hoger.

Waarom kunnen wij vervolgens zien of de intergemeentelijke sociale dienst efficiënter is in de realisatie van de uitvoeringsdoelen en zo mogelijk of de mate van efficiency anders is dan wanneer elke gemeente een eigen sociale dienst had behouden? In het door ons gehanteerde efficiencybegrip richten wij ons op de kosten. Daarbij moeten wij onderscheid maken tussen programmakosten en exploitatiekosten. Binnen de begroting van een sociale dienst zijn de programmakosten veel hoger dan de exploitatiekosten.²⁵ Het grootste deel hiervan zijn de diverse uitkeringen op grond van de sociale wetgeving. Daarnaast zijn re-integratiekosten een belangrijke post. Verder kunnen de programma's diverse kleinere posten omvatten, zoals de Wet kinderopvang, diverse stimuleringsregelingen, schuldhulpverlening en dergelijke. Het gaat hier in wezen om te verdelen gelden. Alleen de activiteit van het verdelen is als zodanig als dienstverleningsactiviteit te zien en leidt tot exploitatiekosten. De hoogte van uit te keren bedragen vloeit voort uit de wet en is daarmee niet beïnvloedbaar en dus geen indicator voor efficiency. De kosten van uitkeringen hangen wel samen met de omvang van het cliëntenbestand. Voor zover dat kan worden beïnvloed is sprake van een indicator voor effectiviteit, niet van efficiency.

Wel is er enige ruimte om de besteding van re-integratiegelden efficiënt te doen plaatsvinden. Een mogelijk effect is op basis van deze indicator om een aantal redenen zeer moeilijk vast te stellen. Ten eerste is het onderwerp re-integratie in de onderzoeksperiode sterk in opkomst en beweging geweest. Ten tweede zijn efficiency en effectiviteit hier sterk verweven. Hogere uitgaven voor re-integratie zijn niet per definitie minder efficiënt als daar een hogere uitstroom en dus hogere effectiviteit tegenover staat.

De hoogte van de exploitatiekosten van de sociale dienst zou daarom toch een betere indicator kunnen bieden. Hier gaat het om de daadwerkelijke kosten die

²⁵ Wij hebben berekend dat in onze casussen de exploitatie circa 20% tot 30% van de totale programmakosten bedraagt.

gemaakt worden om de dienstverlening te realiseren. Daarbij doet zich echter een aantal problemen voor:

Ten eerste beschikken wij niet over een goede nulmeting. Wij weten in geen van de casussen wat de exploitatiekosten van de afzonderlijke sociale diensten waren in de periode voorafgaande aan de start van de intergemeentelijke sociale dienst. Dit is ook moeilijk te reconstrueren, doordat deze in de gemeentelijke organisatie waren ingebed. Welke kosten aan de sociale dienst zouden moeten worden toegerekend, is achteraf moeilijk vast te stellen. In een verkennende studie naar de samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de WWB concludeert de Inspectie Werk en Inkomen (2007) bovendien dat een kostenvergelijking al snel mank gaat, doordat de toerekening van overheadkosten in de oude situatie onduidelijk is en ook omdat er verschillen kunnen bestaan in het kwaliteitsniveau voor en na de samenwerking.

Ten tweede hebben wij, vooral op basis van interviews, vastgesteld dat er aanwijzingen zijn dat de sociale diensten binnen de gemeenten verwaarloosd zijn in de relatief lange aanloop naar de start van een intergemeentelijke organisatie. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de efficiency van de sociale diensten daar onder geleden heeft, waardoor een nulmeting uit de periode direct voorafgaande aan de samenwerking van weinig waarde zou zijn. Een derde probleem is de vergelijkbaarheid tussen de situatie voor en na de samenwerking. De onderzochte samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen 2002 en 2005, in een periode dat het beleidsterrein sterk in beweging was.²⁶ De veranderingen in wetgeving en de verschuiving van verantwoordelijkheden van Rijk naar gemeenten waren mede aanleiding voor het opzetten van het samenwerkingsverband. De grootste veranderingen zijn de invoering van de WWB per 1 januari 2004 en de invoering van de Wmo per 1 januari 2007, maar daarnaast hebben zich diverse andere wijzigingen voorgedaan, zowel in formele zin (wet- en regelgeving) als in beleidsmatige zin als in omstandigheden (o.a. economie en arbeidsmarkt). Het verschil in kosten om de dienstverlening te realiseren heeft alleen betekenis als de dienstverlening als zodanig een constante is. Dat is hier niet het geval.

Hoewel wij de exploitatie voor en na de samenwerking kennelijk niet goed kunnen vergelijken zouden wij kunnen kijken naar de exploitatie bij onze

26 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in 2002; Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg in 2004; Optimisd in 2005.

casussen in vergelijking met niet intergemeentelijk georganiseerde sociale diensten. Ook dat stuit op complicaties:

Ten eerste verschilt de wijze waarop de exploitatiekosten in de jaarrekeningen worden opgebouwd en gepresenteerd per casus en zelfs binnen een casus is deze niet over alle jaren eenduidig. Dat maakt een zuivere vergelijking lastig. Ten tweede zijn voldoende vergelijkbare benchmarkgegevens ten aanzien van de exploitatie voor een vergelijking met gemeentelijke sociale diensten zeer moeilijk te verkrijgen.

En als het al lukt om bruikbare benchmarkgegevens te verkrijgen zijn ten slotte voor deze gemeentelijk georganiseerde sociale diensten vooral de materiële lasten als onderdeel van de exploitatie bij de gemeentelijke rekening niet eenduidig toe te rekenen aan de sociale dienst, waardoor de vergelijkbaarheid wordt aangetast.

Als alternatief richten wij ons derhalve op het aantal medewerkers (formatie). Hieronder wordt voor deze indicator toegelicht waarom deze is gekozen en hoe deze is toegepast.

Cliënten en inwoners per formatieplaats

De exploitatie van de sociale dienst wordt voor het grootste deel (circa 75% à 80%) bepaald door personele kosten²⁷. Dat impliceert dat de omvang van de formatie van grote invloed is op de kosten van de exploitatie. Daarbij laten wij buiten beschouwing dat naast kwantitatieve verschillen er ook sprake kan zijn van kwalitatieve verschillen in de formatie. Verschillen in inschaling werken veel minder hard door in de salariskosten dan verschillen in formatieplaatsen.

De (kwantitatieve) formatie is in vergelijking met de totale exploitatiekosten meer eenduidig toe te rekenen. Eventuele vervuilende factoren (zoals een leerplicht ambtenaar als onderdeel van de formatie van een sociale dienst, terwijl deze in andere gemeenten niet tot de sociale dienst behoort) zijn goed te onderkennen en kunnen buiten de vergelijking worden gehouden. Dat maakt de formatieomvang een bruikbare indicator voor efficiency. De formatie kan worden afgezet tegen het aantal inwoners en tegen het aantal cliënten. Ook Pol en Herweijer (1995) nemen in hun onderzoek naar effecten van gemeentelijke herindeling de verhouding tussen formatieplaatsen en cliënten als indicator voor doelmatigheid.

²⁷ Dit blijkt uit bestudering van de jaarverslagen van de drie casusorganisaties.

Wij kunnen kijken hoe de formatie van onze casusorganisaties zich ontwikkelt en wij kunnen deze vergelijken met die van andere (niet intergemeentelijk georganiseerde) sociale diensten. Naarmate de formatie per cliënt bij onze casusorganisaties lager is dan in de benchmark ligt de efficiency hoger.

Hoewel de omvang van het cliëntenbestand een meer direct verband heeft met de werklust, kan dit per jaar sneller veranderen dan de formatie. De verhouding tussen formatieplaatsen en inwoners, als meer constant gegeven, biedt daarom een aanvullende indicator.

Het aantal inwoners binnen het verzorgingsgebied van het samenwerkingsverband en het aantal WWB cliënten is ontleend aan CBS Statline.²⁸ Het aantal formatieplaatsen (fte²⁹) is ontleend aan de jaarverslagen van de samenwerkingsverbanden. In enkele gevallen ontbrak het aantal formatieplaatsen in het jaarverslag. In die gevallen is het getal opgevraagd bij de directie van het samenwerkingsverband.

Bij het hanteren van het aantal formatieplaatsen als indicator blijft de inzet van tijdelijke inhuurkrachten buiten beeld. De omvang van deze potentiële vervuiling van het beeld valt mee. Wij zien dat de inhuurkrachten vooral worden ingezet om tijdelijk medewerkers uit de vaste formatie te vervangen of om bijzondere projecten waar ook aanvullende financiering voor is uit te voeren. Dat neemt niet weg dat bij het uitgaan van formatie een klein deel van de personele exploitatielasten buiten beeld blijven.

Alleen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek heeft naast WWB cliënten ook Wmo cliënten. De Wmo bestaat uit verschillende prestatievelden waarvan de uitvoering niet in alle gevallen bij de intergemeentelijke sociale dienst ligt. Deze richt zich voornamelijk op prestatieveld zes: verlenen van voorzieningen aan mensen met beperkingen, chronisch psychische problemen of psychosociale problemen. Dit is een veel minder vastomlijnd bestand aan cliënten dan bij de WWB. Soms volstaat een eenmalig beroep op de Wmo, terwijl in andere gevallen herhaaldelijk een beroep op de Wmo wordt gedaan. Mogelijke indicatoren voor monitoring van de Wmo zijn door het CBS geïnventariseerd, maar deze gaan veel meer over beleidseffectiviteit op het terrein (Rienstra, Schreven, Geertjes

28 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80725ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=%28I-11%29-I&VW=T; Algemene bijstand; uitkeringen op grond van de WWB, 1998-2011>

29 Fte = Full time equivalent = voltijds formatieplaats

& Goedhuys, 2007). Wij kiezen ervoor om uit oogpunt van vergelijkbaarheid tussen de drie casussen de formatie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek te corrigeren door de functies die zich met Wmo bezig houden van de formatie af te trekken. Ook is naar rato voor de overheadformatie gecorrigeerd.

Bij cliënten per formatieplaats wordt het absolute getal gegeven, afgerond op 1 cijfer achter de komma. Bij inwoners per formatieplaats wordt getal uitgedrukt in aantal keer 100 inwoners, afgerond op 1 cijfer achter de komma.

Voor de jaren 2005 en 2011 is vervolgens een benchmark samengesteld met een aantal sociale diensten die, althans tijdens de onderzoeksperiode, nog gemeentelijk waren georganiseerd. Voor andere jaren waren onvoldoende bruikbare formatiegegevens beschikbaar. In de benchmark is voor alle drie de casusorganisaties een vergelijking gemaakt op basis van de formatie ten behoeve van werk & inkomen. Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is bovendien een vergelijking gemaakt voor de formatie ten behoeve van de WVG (2005) en Wmo (2011). De gegevens inzake inwoneraantal en aantal WWB-cliënten zijn opnieuw uit CBS Statline ontleend.³⁰ Voor de formatiegegevens is gebruik gemaakt van formatiebestanden van organisatieadviesbureau Leeuwendaal. Omwille van de vergelijkbaarheid met de gemeenten uit de drie casussen zijn gemeenten kleiner dan 10.000 en groter dan 50.000 inwoners niet meegenomen. De selectie benchmarkgemeenten is verder bepaald door de beschikbaarheid van formatiegegevens bij Leeuwendaal, waarbij het mogelijk moest zijn om de werk & inkomen formatie en de WVG respectievelijk Wmo formatie te onderscheiden. Daardoor bestaat de benchmark over 2005 uit andere gemeenten dan die uit 2011.

3.1.3 Continuïteit

Waarom kunnen wij zien of de intergemeentelijke sociale dienst in staat is zichzelf en de dienstverlening te handhaven en zo mogelijk of de mate waarin dat lukt anders is dan wanneer elke gemeente een eigen sociale dienst had behouden? Wij kiezen vijf indicatoren om dit vast te stellen. Hieronder wordt voor elk van deze vijf indicatoren toegelicht waarom deze is gekozen en hoe deze is toegepast.

30 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80725ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=%28I-11%29-I&VW=T; Algemene bijstand; uitkeringen op grond van de WWB, 1998-2011>

Robuustheid van de formatie; minimale omvang van formatie en bezetting

De eerste vier indicatoren hangen met elkaar samen en geven een indicatie van de kwetsbaarheid dan wel robuustheid van de formatie. De kwetsbaarheid van kleine organisaties is in belangrijke mate gelegen in het gegeven dat, voor zover er al een mate van specialisatie mogelijk is, de meeste functies slechts door één medewerker ingevuld worden. Niet alleen biedt een kleine organisatie minder ruimte voor specialisatie, maar ook zal bij ziekte, verlof of piekbelasting sneller de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komen. Een grotere organisatie met een ruimere formatie biedt meer mogelijkheden om meer medewerkers aan te nemen die elkaar kunnen vervangen en die kennis kunnen borgen, waardoor de kwetsbaarheid afneemt.

Diverse onderzoeken laten verminderde kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat en een positief effect op de professionaliteit daarvan zien als gevolg van gemeentelijke schaalvergroting (Fraanje en Herweijer, 2013). Het ligt voor de hand dat dit voordeel ook bij de vorming van een intergemeentelijke dienst optreedt.

Herweijer & Pol (1995) laten in hun onderzoek naar gemeentelijke herindeling zien dat samenvoeging leidt tot minder unieke functies, waarbij de betreffende functionaris als enige op de hoogte was van een taak of beleidsterrein. Daardoor ontstaan bij schaalvergroting meer mogelijkheden om taken van elkaar over te nemen bij ziekte, vakantie of vertrek. Pol en Herweijer (1995) wijzen bovendien op de noodzaak van een zekere schaal om voldoende functiescheiding mogelijk te maken.

Pol en Herweijer (1995) hanteren een norm ten aanzien van bezetting en formatie om te bepalen of een sociale dienst kan voldoen aan de eisen van functiescheiding. Ook hanteren zij een norm ten aanzien van bezetting en formatie om te bepalen of de organisatie ziekte, verlof, pieken in werk en dergelijke voldoende kan opvangen. De norm voor bezetting stellen zij telkens een derde hoger dan die voor formatie. Zij stellen dat om aan de eisen van functiescheiding te kunnen voldoen, de sociale dienst voor het verstrekken van bijstand ten minste over drie medewerkers en over ten minste twee formatieplaatsen moet kunnen beschikken. Om vervolgens aan de eisen ter voorkoming van kwetsbaarheid te voldoen stellen zij dat de dienst over ten minste zes medewerkers en over vier formatieplaatsen moet kunnen beschikken. Wij nemen hun normen over en spreken hier van normen voor de robuustheid van de formatie. Naarmate de formatie meer robuust is wordt ook de continuïteit

beter gewaarborgd. Dit biedt ons een set van vier samenhangende indicatoren voor de robuustheid van de formatie als voorwaarde voor de continuïteit van de dienstverlening.

De eerste twee zijn minimum normen om adequate functiescheiding mogelijk te maken en moeten beiden worden gehaald:

- Aantal formatieplaatsen ten opzichte van de minimum norm (twee formatieplaatsen) voor adequate functiescheiding
- Aantal medewerkers ten opzichte van de minimum norm (drie medewerkers) voor adequate functiescheiding

De tweede set betreft minimumnormen om kwetsbaarheid te beperken doordat ook bij tijdelijke uitval van een medewerker de continuïteit van dienstverlening is geborgd. De aard van de normen is gelijk aan die voor functiescheiding, maar de norm ligt hoger, Beiden moeten worden gehaald:

- Aantal formatieplaatsen ten opzichte van de minimum norm (vier formatieplaatsen) voor voorkoming van kwetsbaarheid
- Aantal medewerkers ten opzichte van de minimum norm (zes medewerkers) voor voorkoming van kwetsbaarheid

Wij willen vaststellen hoe zowel het samenwerkingsverband als de afzonderlijke deelnemende gemeenten voor de samenwerking aan deze normen voor robuustheid voldeden.

De startformatie van de samenwerkingsverbanden is ontleend aan de jaarverslagen. Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek was de startformatie erg laag ingezet en is al binnen een jaar flink opgehoogd. Daarom zijn wij voor dit samenwerkingsverband uitgegaan van de gecorrigeerde startformatie.

Onbekend is wat de formatie was bij de afzonderlijke gemeenten voor de samenwerking. Wij hebben daarom de startformatie per casus fictief toebedeeld aan de deelnemende gemeenten naar rato van het inwoneraantal. Vermoedelijk lag de formatie van de afzonderlijke gemeenten voor de samenwerking wel wat hoger omdat bij de aanvang van de samenwerkingsverbanden een efficiencykorting is toegepast.

De norm vraagt ook om zicht op het aantal medewerkers. Ook dit weten wij voor de afzonderlijke gemeenten voor de samenwerking niet. Het aantal kan ook per jaar wisselen. Wij gaan uit van minimaal de formatie, afgerond naar boven. Aantal medewerkers is immers altijd een heel getal. Op basis van deze

formule geven wij per casus het aantal medewerkers aan dat bij een volledige bezetting minimaal in dienst zou zijn. Hoewel door vacatures het feitelijke aantal tijdelijk ook lager kan liggen zal dit ten gevolge van deeltijdfuncties meestal juist hoger liggen.

Op deze wijze kunnen wij de startformatie en –bezetting van de samenwerkingsverbanden en de veronderstelde minimum formatie en bezetting van de afzonderlijke gemeenten voor samenwerking afzetten tegen de normen van Pol en Herweijer (1995).

Al dan niet voortbestaan van de organisatie

De ultieme indicator voor continuïteit is het al dan niet voortbestaan van de intergemeentelijke sociale dienst. Het is evident dat waar een organisatie wordt opgeheven de continuïteit van dienstverlening, althans door betreffende organisatie zelf, eveneens stopt. (Mogelijk wordt de dienstverlening elders overgenomen.) In het verlengde daarvan kunnen eventuele tekenen worden gesignaleerd van druk op het voortbestaan, door te letten op signalen in jaarverslagen, raadsverslagen en in de pers.

Tabel 2 Analyse kader bedrijfsmatige perspectief

Kenmerk	Indicator
Effectiviteit	<p>Clïënttevredenheidsscore over stiptheid van uitbetaling. (hogere tevredenheid → hogere effectiviteit)</p> <p>Netto toe-/afname aantal WWB cliënten t.o.v. de benchmark. (hogere afname → hogere effectiviteit)</p>
Efficiency	<p>Aantal cliënten per formatieplaats t.o.v. de benchmark. (meer cliënten per fte → hogere efficiency)</p> <p>Aantal inwoners per formatieplaats t.o.v. de benchmark. (meer inwoners per fte → hogere efficiency)</p>
Continuïteit	<p>Aantal formatieplaatsen ten opzichte van de minimum norm (2 formatieplaatsen) voor adequate functiescheiding. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)</p> <p>Aantal medewerkers ten opzichte van de minimum norm (3 medewerkers) voor adequate functiescheiding. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)</p> <p>Aantal formatieplaatsen ten opzichte van de minimum norm (4 formatieplaatsen) voor voorkoming van kwetsbaarheid. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)</p> <p>Aantal medewerkers ten opzichte van de minimum norm (6 medewerkers) voor voorkoming van kwetsbaarheid. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)</p> <p>Al dan niet voortbestaan van de organisatie. (wel voortbestaan → continuïteit; niet voortbestaan → discontinuïteit)</p>

3.2 OPERATIONALISERING VAN HET POLITIEKE PERSPECTIEF

In de verkenning van het politieke perspectief in paragraaf 2.3 hebben wij bundeling van waardenconflicten en democratische legitimiteit als kenmerken benoemd. Hieronder worden deze geoperationaliseerd.

3.2.1 Bundeling van waardenconflicten

Wij zagen in paragraaf 2.3.2 dat het politieke perspectief gaat over de strijd om waardenconflicten door middel van een politiek proces, die zich vertaalt in politieke keuzes in de vorm van beleid (Ringeling, 1998). De uitvoering van dat beleid kan niet los worden gezien van het politieke proces (Appleby, 1949) en ook bij de uitvoering kunnen waarden conflicteren (Ringeling, 1998).

Bij de uitvoering van de sociale wetgeving zijn verschillende waarden in het geding. Staat de bescherming van de 'zwakkeren' in de samenleving voorop of ligt de nadruk meer op het algemene maatschappelijke belang om maatschappelijke onrust te voorkomen (Berghman & Nagelkerke, 2003; De Swaan, 1988)? Hoe verhoudt de verantwoordelijkheid van de overheid voor haar burgers zich ten opzichte van de eigen verantwoordelijkheid van het individu (Commissie van Rhijn, 1945)? Welk aandeel in de schaarse publieke middelen willen wij voor dit publieke taakveld inzetten? Deze voorbeelden van mogelijke waardenconflicten zijn typerend voor het taakveld van sociale taken, maar niet limitatief.

Als de uitvoering binnen het samenwerkingsverband niet meer is dan technische uitvoering, vrij van beleidsvorming, dan heeft de sociaalgeografische of politieke bundeling geen betekenis. Als dat zo zou zijn, dan is het politieke perspectief hier betekenisloos. Appleby (1949) stelt dat de ambtelijke uitvoering integraal onderdeel is van het politieke proces van beleidsvorming.

In onze casussen kunnen wij verkennen of wij aanwijzingen vinden dat de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie leidt tot een andere bundeling van waardenconflicten. Een verschuiving van de bundeling van waardenconflicten van gemeentelijk naar intergemeentelijk niveau zou betekenen dat ook het beleidskader voor de intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie verschuift van gemeentelijk naar intergemeentelijk. Daarmee wordt de mate van beleidsharmonisatie binnen het gebied van de intergemeentelijke sociale dienst een indicator voor effect binnen het politieke perspectief. Hieronder wordt voor deze indicator toegelicht hoe deze is toegepast.

Mate van beleidsharmonisatie

In hoeverre vindt beleidsharmonisatie plaats binnen het territorium van de intergemeentelijke sociale dienst? Met andere woorden, blijven er drie gemeenten met elk een eigen sociaal beleid dat alleen op uitvoeringsniveau intergemeentelijk wordt georganiseerd? Of ontstaat er een gedeeld sociaal beleid voor het intergemeentelijke samenwerkingsgebied? In het eerste geval gaat er kennelijk ten aanzien van bundeling van waardenconflicten geen effect uit van de samenwerking en blijft de bundeling gemeentelijk. In het tweede geval is de bundeling van waardenconflicten naar het intergemeentelijke niveau verlegd en vinden afwegingen voor het bovengemeentelijke territorium van het samenwerkingsverband plaats.

Om vast te stellen in hoeverre sprake is van beleidsharmonisatie zijn de verordeningen en raadsbesluiten van de samenwerkende gemeenten bestudeerd. Daarnaast is dit aspect in de diverse interviews aan de orde geweest. Ten slotte kijken wij naar diverse rapporten van rekenkamercommissies bij de casusorganisaties. Deze commissies staan expliciet stil bij het aspect beleidsharmonisatie.

3.2.2 Democratische legitimiteit van het bestuur

De legitimiteit van het politieke proces is een belangrijk gegeven om de strijd binnen het politieke domein te houden en niet terug te laten vallen in fysieke strijd. Wij zagen in paragraaf 2.3.3 dat in de Nederlandse maatschappij het democratisch gehalte onlosmakelijk verweven is met legitimiteit. Daarmee is het democratisch gehalte van het politieke proces een belangrijk gegeven dat kan bijdragen aan de legitimiteit van het politieke proces.

“Het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking is al decennia onderwerp van discussie” (Raad voor het openbaar bestuur, 2015a, p.4). Om in onze casussen te analyseren of en hoe de intergemeentelijke samenwerking invloed heeft op de democratische legitimiteit van het politieke proces zullen wij drie indicatoren gebruiken. Hieronder wordt voor deze indicatoren toegelicht waarom deze zijn gekozen en hoe deze zijn toegepast.

Formele afstand tussen bestuur en burger

Wij zagen dat de legitimiteit in het proces en de uitkomsten zeker zo belangrijk is als de formele, legalistische legitimiteit (Bekkers, 2007; Scharpf, 1999; Zouridis 2009). In de democratische maatschappij komen wij dan op het democratisch

gehalte als legitimiteitscriterium. Bij Bekkers en Scharpf is het democratisch karakter vooral een criterium voor de input legitimiteit. In welke mate werkt de wil van het volk (input) door in de beleids- en besluitvorming.

Op gemeentelijk niveau is het democratisch gehalte van de beleidsvorming en besluitvorming formeel geregeld doordat er een door de bevolking democratische gekozen gemeenteraad is. De volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad vertalen de 'wil van het volk'. Men kan zeggen dat de gemeenteraad de schakel is tussen de burger en het bestuur.

Het onderbrengen van gemeentelijke taken in een gemeenschappelijke regeling heeft tot consequentie dat bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden overgedragen. Wat betekent dit voor het democratisch proces, in het bijzonder voor de afstand tussen burger en bestuur? Zowel bij de beleids- als de besluitvorming is voor het democratisch gehalte de afstand tussen burger en bestuur een belangrijke factor (Fraanje & Herweijer, 2013). Een grotere afstand zet het democratisch gehalte onder druk.

Daarmee zien wij de formele afstand tussen burger en bestuur in onze casussen als indicator voor de democratische legitimiteit. Een grotere afstand betekent een negatief effect, een kleinere afstand een positief effect.

Om zicht te krijgen op de formele afstand tussen bestuur en burger zijn de gemeenschappelijke regelingen van de drie samenwerkingsverbanden bestudeerd. Daarbij is de afstand uitgedrukt in het aantal bestuurlijke lagen tussen de kiezer en het dagelijks bestuur van de (intergemeentelijke) sociale dienst.

Kaderstelling en controle door de raad

In onze casussen zullen wij nagaan hoe de besluitvormingsprocessen en – organen in formele zin wijzigen. Aan de besluitvorming gaat een (politek) proces van beleidsvorming vooraf, waarvan de besluitvorming slechts het sluitstuk is. Bekkers (2007) spreekt bij dit proces van 'throughput-legitimiteit'. Voor het democratisch gehalte van het besluitvormingsproces is essentieel dat de gemeenteraad als democratisch gekozen vertegenwoordiging van de burgers haar kaderstellende en controlerende rol richting het bestuur goed vervult. Daarom kijken wij hoe de gemeenteraden binnen het samenwerkingsverband deze rol invullen. De mate waarin zij erin slagen deze in te vullen is een indicator voor het democratische gehalte van de beleids- en besluitvorming.

Om dit vast te stellen zijn de raadsverslagen van de deelnemende gemeenten

bestudeerd vanaf de jaren waarin het samenwerkingsverband werd voorbereid. Het oordeel over de mate van kaderstelling en controle is hier geen exacte meting, maar een kwalitatief beeld van de wijze waarop de gemeenteraad het handelen van de intergemeentelijke sociale dienst in haar vergaderingen bespreekt.

Een beperking bij het bestuderen van de raadsbemoediening is dat veel discussies eerst in commissieverband zijn gevoerd. De verslagen van de commissievergaderingen zijn echter veelal summier en geven daarom weinig inzicht in de gevoerde discussies. Daarom hebben wij ons beperkt tot het integraal doornemen van alle raadsverslagen van alle raden per onderzocht samenwerkingsverband. Om ook zicht te krijgen op de overwegingen om tot samenwerking te komen zijn ook enkele jaren voor de start van de gemeenschappelijke regeling meegenomen.

De volgende jaren zijn bestudeerd:

- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: 2001 t/m 2011
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg: 2002 t/m 2011
- Optimisd: 2001 t/m 2011

Als bijlage D is een samenvatting opgenomen van wat in de raadsvergaderingen over het beleidsterrein is besproken. Voor de laatste jaren kon gebruik worden gemaakt van de verslagen zoals gepubliceerd op de gemeentelijke websites. Voor de eerste jaren was een bezoek aan de gemeentearchieven noodzakelijk. Ook is gekeken naar rapporten van rekenkamercommissies bij de casusorganisaties. De rol en invloed van de gemeenteraden krijgt in deze onderzoeksrapporten expliciete aandacht.

Om de inbreng van de raden in de casussen te vergelijken met raden van gemeenten met een eigen sociale dienst zijn voor drie gemeenten met een eigen sociale dienst op gelijke wijze de raadsverslagen bestudeerd. Daarbij is gezocht naar gemeenten binnen de bandbreedte van omvang zoals wij die ook binnen onze casussen aantreffen. Bovendien is gekozen voor gemeenten waarbij de raadsnotulen online te raadplegen waren. Per gemeente zijn de verslagen over drie jaar bestudeerd voor de volgende drie gemeenten:

- Dongen (circa 25.000 inwoners) 2009 t/m 2011
- Opmeer (circa 11.000 inwoners) 2009 t/m 2011
- Heiloo (circa 22.000 inwoners) 2008 t/m 2010

Berichtgeving in de media

In paragraaf 2.3.3 zagen wij dat legitimiteit ook samenhangt met maatschappelijke acceptatie. Als een negatieve perceptie bij de burger van die overheid leidt tot een afname in het vertrouwen kan ook de legitimiteit onder druk komen te staan. Een democratisch bestel moet worden gedragen door haar burgers.

Voor de algemene maatschappelijke perceptie kan de mate en aard van aandacht in de media een indicator bieden. De frequentie van de berichten in combinatie met de omvang geeft een indicatie of er veel of weinig aandacht is voor de sociale dienst. De inhoud van de berichten geeft een indicatie van de aard van aandacht. Gaat het vooral om feitelijke berichtgeving of worden ook meningen geuit en zo ja, zijn deze kritisch?

Veel negatieve media-aandacht is een indicatie voor verminderde acceptatie, waarmee ook de legitimiteit van het bestuur onder druk komt te staan. Veel positieve media-aandacht is een indicatie voor acceptatie waarmee de legitimiteit van het bestuur wordt versterkt. Weinig media-aandacht is een indicatie voor onbekendheid en/of onverschilligheid. Op korte termijn tast dat de legitimiteit van het bestuur niet aan, maar op de lange termijn kan dat een risico voor vooral het democratische karakter van de legitimiteit betekenen. Deze moet immers vanuit de bevolking worden gevoed.

Hoewel sommige landelijke dagbladen een regionaal katern hebben, zijn het vooral de huis-aan-huis-weekkranten die het lokale nieuws brengen. Terwijl het aantal abonnementen op betaalde dagbladen sterk afneemt worden deze weekkranten nog altijd gratis bij alle huishoudens bezorgd, tenzij deze via een zogenaamde 'nee-nee-sticker' aangeven dit niet te willen. Vanuit maatschappelijk perspectief zijn deze daarom een interessante bron om te peilen welke thema's lokaal spelen. Een vrij recente ontwikkeling zijn ook de online-nieuwssites, al dan niet gekoppeld aan een papieren krant. Ook hier vinden wij veel regionaal nieuws, waar lezers bovendien direct reacties bij kunnen plaatsen. Interessant is om te zien wat daar geplaatst wordt. Via een bekend zoekprogramma als Google zijn deze berichten goed te vinden. Wij hebben per casus vanaf de periode rond de oprichting van het samenwerkingsverband gezocht wat er is verschenen in de media.

De gemeenten plaatsen zelf berichten in de lokale weekkranten, waaronder informatie van en over de sociale dienst. Sommige sociale diensten plaatsen zelf deze informatie. Deze berichten, bedoeld om de cliënten te informeren,

zijn buiten beschouwing gelaten. Ook advertorials van bijvoorbeeld politieke partijen zijn buiten beschouwing gelaten.

Het overzicht van berichten in de media is zeker niet uitputtend, maar geeft een goede doorsnede. Bijlage C geeft een overzicht waarin de berichten gecategoriseerd. Enerzijds is vastgesteld of het bericht vooral over de intergemeentelijke sociale dienst ging, over taken en projecten uitgevoerd door de dienst of over het beleid. Anderzijds is vastgesteld of de berichtgeving vooral neutraal van toon is, positief of kritisch. De categorisering is in het overzicht verwerkt.

Tabel 3 Analyse kader politieke perspectief

Kenmerk	Indicator
Bundeling van waardenconflicten	Mate van beleidsharmonisatie. (Meer beleidsharmonisatie → meer bundeling van waardenconflicten op intergemeentelijk niveau)
Democratische legitimiteit van het bestuur	Formele afstand tussen bestuur en burger. (Meer afstand → meer druk op de democratische legitimiteit) Mate van kaderstelling en controle door de raad. (Beter invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de raad → meer democratische legitimiteit) Mate en aard van berichtgeving in de media. (Meer negatieve berichtgeving → minder acceptatie → legitimiteit onder druk. Meer positieve berichtgeving → meer acceptatie → legitimiteit versterkt. Weinig berichtgeving → weinig publieke interesse → op langere termijn risico's voor de democratische legitimiteit)

3.3 OPERATIONALISERING VAN HET JURIDISCHE PERSPECTIEF

In de verkenning van het juridische perspectief in paragraaf 2.4 hebben wij legaliteit en overheidshandelen in overeenstemming met algemene rechtsbeginselen als kenmerken benoemd. Hieronder worden deze geoperationaliseerd.

3.3.1 Legaliteit

Legaliteit is het meest formele kenmerk van het juridische perspectief. Het gaat hierbij om de vraag of de inrichting en het handelen van de overheid, in ons onderzoek de onderzochte intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zijn gebaseerd op en in overeenstemming zijn met de wet. Daarmee is het antwoord op de vraag of de bestuurlijke inrichting in overeenstemming met de wet is een indicator voor de legaliteit van het bestuur binnen het samenwerkingsverband.

Bestuurlijke inrichting in overeenstemming met de wet

Om zicht te krijgen op de wettelijke basis van de samenwerkingsverbanden zijn de gemeenschappelijke regelingen bestudeerd. Daarbij is gekeken of er aanwijzingen zijn dat het bestuur en de inrichting van de regeling al dan niet strijdig zouden zijn met de wet.

3.3.2 Overheidshandelen in overeenstemming met algemene rechtsbeginselen

In paragraaf 2.4.1 zagen wij hoe de overheid bron, uitvoerder en handhaver van het recht is. De overheid borgt de (grond)rechten van de burger. De burger als rechtssubject moet er van op aan kunnen dat de overheid zelf het recht respecteert en zorgt dat recht wordt gedaan. Het respecteren van algemene rechtsbeginselen is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur.

Hoewel er meer algemene rechtsbeginselen zijn richten wij ons op rechtszekerheid en rechtsongelijkheid.

Om iets te kunnen zeggen over een eventueel effect van de intergemeentelijke samenwerking op de rechtszekerheid hebben wij drie indicatoren gekozen: het al dan niet veranderen van het formele juridische kader voor het overheidshandelen, het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en het percentage gegrondverklaringen in bezwaar- en beroepsprocedures.

Om iets te kunnen zeggen over een eventueel effect van de intergemeentelijke samenwerking op de rechts(on)gelijkheid hebben wij twee indicatoren gekozen. De eerste indicator belicht het macroniveau van (on)gelijkheid, namelijk de burgers per gemeente. De indicator betreft de mogelijke wijzigingen in gelijkheid in het voorzieningenniveau op het werkerrein van de sociale dienst. De tweede indicator belicht het microniveau van (on)gelijkheid, namelijk de individuele cliënt van de sociale dienst. De indicator betreft de door de cliënten ervaren (on)gelijkheid in de uitvoering door de sociale dienst bij de toekenning van deze voorzieningen.

Hieronder wordt voor elk van deze indicatoren toegelicht waarom deze is gekozen en hoe deze is toegepast.

Het al dan niet verzwakken van het formele juridische kader voor overheidshandelen (rechtszekerheid)

Eerder werd betoogd dat de rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen een morele en een formele kant heeft. In de formele kant ligt echter het fundament.

De overheid is gebonden aan het juridische kader, de 'rule of law' (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2009; Zijdeveld, 1996). De gemeentelijke sociale dienst voert sociale wet- en regelgeving uit. Verzwakt dit juridische kader door het intergemeentelijk organiseren van de sociale dienst? Het is dit kader dat de burgers ten aanzien van de sociale voorzieningen in formele zin rechtszekerheid biedt. Het al dan niet verzwakken van het formele juridische kader is daarmee een indicator voor de formele rechtszekerheid.

Om op deze indicator te toetsen is gekeken naar de sociale wet- en regelgeving die van toepassing is op de uitvoeringstaken van de casusorganisaties. Daarbij zijn alleen wijzigingen relevant die specifiek zijn voor het samenwerkingsverband. Vervolgens is gekeken of in de toelichting op de regelingen/ of in de raadsstukken rond de behandeling aanwijzingen zijn te vinden of de aard van de wijzigingen een relatie heeft met het intergemeentelijke karakter van de dienst. Pas als er een wijziging kan worden vastgesteld volgt de vraag of deze als verzwakking kan worden geïnterpreteerd.

Aantal juridische procedures (rechtszekerheid)

Betrouwbaarheid is een centrale eis, die aan een overheidsorganisatie wordt gesteld (Bekke, 1990). Deze betrouwbaarheid is gefundeerd in het recht. Volgens Hirsch Ballin staat de rechtszekerheid onder druk van "... *overvloedige normstelling, uitlegproblemen veroorzaakt door slechte kwaliteit van wetgeving, <en> het gemis aan overtuigingskracht van wettelijke regelingen ...*" (1987, p. 96), wat tot uitdrukking komt in een intensief beroep op de rechter.

De sociale wet- en regelgeving is in belangrijke mate nationaal bepaald. Ongeacht de kwaliteit, de sociale dienst moet het hier mee doen, of de uitvoering nu gemeentelijk of intergemeentelijk is. De kwaliteit van de lokale verordeningen en normstelling zou mogelijk wel beïnvloed kunnen worden door de samenwerking, maar de speelruimte daarbij is beperkt. Vooral de kwaliteit van uitvoering kan een variabele zijn met doorwerking op de mate van beroep op de rechter.

Daarmee kan het aantal juridische procedures (zowel bezwaar als beroep³¹) een indicator voor de ervaren rechtszekerheid zijn. Een hoger aantal procedures kan in beginsel zowel worden uitgelegd als indicator voor een hoger als voor

31 Onder beroep verstaan wij alle rechtelijke procedures, dus ook voorlopige voorzieningen en hoger beroep.

een lager ervaren rechtszekerheid. Hoger als het algemeen vertrouwen in de bezwaar- en beroepsinstanties hoog is, zodat de cliënt het vertrouwen heeft dat hij daar zijn recht kan halen. Lager als het vertrouwen in de rechtszekerheid ten aanzien van de beslissingen van de sociale dienst laag is. Wij gaan er vanuit dat het vertrouwen in de bezwaar- en beroepsinstanties, zeker in de onafhankelijke rechter in beroep, los staat van het al dan niet intergemeentelijk zijn georganiseerd van de sociale dienst. Hier zal eerder sprake zijn van een landelijke trend. Daarmee is het effect van het vertrouwensniveau ten aanzien van bezwaar en zeker beroep voor de casusorganisaties en de benchmark neutraal. Dan blijft over het effect op het vertrouwen in de beslissingen van de dienst zelf. Dat betekent dat een hoger aantal procedures ten opzichte van de benchmark een indicatie is voor een lager vertrouwen in de rechtszekerheid waar het gaat om de besluiten van de sociale dienst.

Wij hebben de aantallen bezwaar- en beroepschriften voor elk van de drie casussen achterhaald en een benchmark samengesteld om deze te vergelijken met de aantallen bij niet intergemeentelijk georganiseerde sociale diensten.

De aantallen bezwaarschriften en beroepschriften bij de drie casusorganisaties zijn ontleend aan de jaarverslagen van de samenwerkingsverbanden.

Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek worden de bezwaren op het terrein van werk en inkomen (hoofdzakelijk de WWB) en op het terrein van de Wmo op één hoop gegooid. De controller stelt desgevraagd dat ongeveer 25% van de bezwaren uit de Wmo voortkomt en de overige uit de WWB. Op basis daarvan hebben wij 75% van de in de jaarverslagen genoemde aantallen bezwaren toegerekend aan de WWB.

Het aantal bezwaarschriften is gedeeld door het aantal cliënten WWB (volgens CBS Statline). Waar sprake is van een half jaar (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek 2002 en Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg 2004) is daarvoor gecorrigeerd door het aantal bezwaren keer twee door het aantal cliënten te delen.

Wij hebben een benchmark samengesteld om het aantal bezwaarschriften in de drie casussen tegen af te kunnen zetten. Er is aan dertig gemeenten gevraagd om over de jaren 2002 t/m 2011 het aantal bezwaarschriften en beroepszaken WWB (tot 2004 Awb) aan te leveren alsmede het verloop daarvan. Bij de

selectie van de gemeenten is uitgegaan van een inwoneraantal dat enigszins overeenkomt met de bandbreedte waarbinnen de benchmarkgemeenten zich bevinden, namelijk 11.000 – 37.000 inwoners³². Tweede selectie criterium was dat de gemeente het grootste deel van de onderzoeksperiode (2002 – 2011) over een eigen sociale dienst beschikte. De gemeenten zijn geselecteerd uit globaal de landsdelen waartoe ook de casusgemeenten behoren.

De laatste selectie om uit te komen op dertig gemeenten was random.

Van negen gemeenten zijn geen (bruikbare) gegevens ontvangen. De wijze waarop de gegevens zijn aangeleverd is wisselend. Enkele gemeenten konden een gespecificeerd overzicht aanleveren. De meeste gemeenten leverden verslagen aan van de bezwarencommissie en/of van de sociale dienst, waaruit wij de gegevens konden ontfangen.

Meestal was niet te achterhalen of naast WWB ook andere bezwaren op het terrein van werk en inkomen in het opgegeven getal zitten (participatie, Bbz, loaw en andere). Het aantal niet-WWB zaken binnen de categorie werk en inkomen is echter zeer beperkt, zodat dit het algemene beeld niet erg verstoort. Enkele gemeenten konden niet voor alle jaren de WWB bezwaren van de overige bezwaren in het sociale domein (in het bijzonder Wmo) afsplitsen. Over deze jaren is het gemiddelde percentage dat in de overige jaren is vastgesteld toegepast. In het algemeen schommelt het percentage WWB bezwaren rond de 65 tot 75%.

Het benchmarkgetal is telkens het gemiddelde van alle gemeenten die voor een gegeven jaar bruikbare cijfers hebben aangeleverd inclusief de drie casusorganisaties. Soms ontbraken jaren, zodat de benchmark niet voor elk jaar uit alle in de benchmark betrokken gemeenten bestaat. Daarmee wisselt de feitelijke samenstelling van de benchmark per jaar (11 tot 20, exclusief de casusgemeenten zelf). Voor de leesbaarheid zijn de uitkomsten weergegeven als bezwaren per 100 cliënten.

Ten aanzien van beroepszaken konden slechts enkele gemeenten bruikbare cijfers aanleveren. Op basis van CBS Statline kon echter wel worden achterhaald hoeveel beroepszaken tegen besluiten op het terrein van bijstandsuitkering (WWB) er jaarlijks spelen. Dit getal kon worden afgezet tegen het aantal

32 Alleen de intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gemeente Warmond valt buiten deze range, maar deze is al vrij snel opgegaan in de fusiegemeente Teylingen.

uitkeringen, dat eveneens aan CBS Statline is ontleend³³. Op deze wijze kon het aantal beroepszaken per cliënt bij onze casusorganisaties worden afgezet tegen het aantal beroepszaken per cliënt landelijk. Hoewel het landelijk gemiddelde is opgebouwd uit zowel gemeentelijke als intergemeentelijke sociale diensten, biedt dit wel een bruikbare benchmark. Het benchmarkgetal representeert immers het gemiddelde ongeacht of de organisatie gemeentelijk of intergemeentelijk is. Een duidelijke afwijking bij onze casussen, zeker als deze in alle drie de casussen in dezelfde richting afwijkt, kan daarmee indiceren dat er sprake is van een effect.

Percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep (rechtszekerheid)

Het aantal juridische procedures zegt vooral iets over de vraag of de burger rechtszekerheid ervaart. De uitkomst van de juridische procedures zelf zegt vervolgens meer over de vraag of de overheid, in onze casussen de sociale dienst, daadwerkelijk conform de wet handelt en procedureel correct handelt. Dit kan immers worden getoetst in het geval de burger in bezwaar of beroep gaat. In het geval van bezwaar kan nog sprake zijn van een zelftoets, hoewel de samenstelling van de bezwarencommissie al enige mate van onafhankelijkheid kan waarborgen.

De toets van de rechter is volledig onafhankelijk. Het aantal bezwaar- en beroepszaken gaf een indicatie voor de mate van vertrouwen van de cliënten in het handelen van de sociale dienst. Dit is nog een kwestie van beleving, waarbij ook andere factoren dan het juridisch handelen op zich een rol kunnen spelen. Het percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep biedt een indicator voor de vraag of volgens de wet en procedureel correct is gehandeld. Een hoger percentage gegrondverklaringen is een indicatie dat de sociale dienst minder vaak juridisch correct heeft beslist.

De cijfers met betrekking tot het percentage gegrondverklaringen na bezwaar zijn ontleend aan de jaarverslagen van de samenwerkingsverbanden. Hoewel sommige overzichten onderscheid maken tussen gegrond en gedeeltelijk gegrond wordt dat in de meeste overzichten niet gedaan. Daarom hebben wij deze in alle gevallen samengetrokken.

33 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70764ned&D1=1&D2=0,23-24&D3=2-11&HDR=G2&STB=G1,T&VW=T>;
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80725ned&D1=0&D2=0&D3=3&D4=0&D5=48,60,72,84,96,108,120,132,144,156&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4&VW=T>

De benchmark op basis van een WOB-verzoek aan 30 gemeenten, zoals in de voorgaande deelparagraaf beschreven, omvatte ook de uitvraag naar het verloop van zaken. Bij sommige gemeenten was het aantal gegrond verklaarde bezwaarschriften niet uitgesplitst naar zaaksoort. In dat geval is het percentage naar rato toegepast op de WWB zaken. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met een foutmarge in de gehanteerde getallen.

Zoals bij de eerdere beschrijving van de benchmark was vermeld, konden de meeste gemeenten geen bruikbare cijfers over beroepszaken aanleveren. Op basis van de beperkte informatie die is ontvangen komt als beeld naar voren dat dit om dermate kleine aantallen gaat, dat een gegrondverklaring meer of minder op het aantal beroepszaken tot grote verschuivingen in het percentage leidt. Dat maakt een benchmark ten aanzien van het percentage gegrondverklaringen na beroep vrijwel onmogelijk en ook weinig zinvol.

Gelijkheid in voorzieningenniveau (rechts(on)gelijkheid)

Op macroniveau kunnen wij ons in onze casussen richten op de gelijkheid in voorzieningenniveau tussen burgers van verschillende gemeenten. Bij het politieke perspectief zagen wij al dat de nationale overheid bewust de uitvoering van sociale wetgeving in medebewind heeft gegeven aan de gemeenten en hen daarbij ruimte heeft gegeven om eigen beleid te formuleren en te vertalen in eigen regelgeving (verordeningen). Dat betekent dat binnen het sociale domein er ongelijkheid kan bestaan in voorzieningenniveau tussen verschillende gemeenten op basis van lokale sociaaleconomische verschillen, maar ook op basis van de politieke keuzen die binnen de gemeente zijn gemaakt. Binnen de gemeente is er vervolgens één beleid met de daaruit voortvloeiende verordeningen als basis van een gelijke behandeling van de burgers binnen de gemeente. Met andere woorden, tussen gemeenten kan verschil bestaan in beleid en regelgeving, leidend tot een verschillend voorzieningenniveau. Binnen de gemeente is er eenheid in beleid en regelgeving en komt het verder aan op gelijkheid in uitvoering van beleid en regelgeving.

Het voorzieningenniveau wordt vastgesteld in beleid en verordeningen. Daarmee ligt deze indicator heel dicht aan tegen, zo niet valt samen met, de indicator 'mate van beleidsharmonisatie', zoals gebruikt binnen het politieke perspectief. Om vast te stellen in hoeverre sprake is van beleidsharmonisatie

zijn de verordeningen en raadsbesluiten bestudeerd. Daarnaast is het aspect in de diverse interviews aan de orde geweest.

Ervaren (on)gelijkheid in uitvoering (rechts(on)gelijkheid)

Op microniveau richten wij ons vervolgens op de individuele burger. In welke mate worden binnen het samenwerkingsverband gelijke gevallen gelijk behandeld? Maar ook, in welke mate is er ruimte om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen?

Een gedetailleerd onderzoek naar individuele dossiers was praktisch niet haalbaar. De mate waarin stakeholders (cliënten, raadsleden, bestuurders) ervaren of gelijke gevallen gelijk worden behandeld geeft echter wel een goede indicatie. Net als de mate waarin zij ervaren, of er ruimte is om rekening te houden met individuele omstandigheden.

Onze meting van de ervaren rechts(on)gelijkheid is gebaseerd op interviews met bestuurders, management en leden van cliëntenraden. Maar ook is gekeken naar documenten rond een discussie die zich in 2007 in de casus Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek voordeed.³⁴ Hoewel wij rond de drie casussen uitgebreid archiefonderzoek hebben gedaan en ook alle raadsverslagen hebben bestudeerd komen wij de vraag of de intergemeentelijke sociale dienst enerzijds voldoende rechtsgelijkheid biedt maar ook voldoende ruimte heeft en neemt voor maatwerk verder niet tegen.

Tabel 4 Analyse kader juridische perspectief

Kenmerk	Indicator
Legaliteit	Bestuurlijke inrichting in overeenstemming met de wet. (indien niet in overeenstemming → legaliteit gecompromitteerd)
Algemene rechtsbeginselen (Rechtszekerheid)	Het al dan niet verzwakken van het formele juridische kader voor overheidshandelen. (verzwakking kader → minder rechtszekerheid) Aantal juridische procedures t.o.v. de benchmark. (meer procedures t.o.v. de benchmark → lagere rechtszekerheid) Percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep t.o.v. de benchmark. (meer gegrondverklaringen t.o.v. de benchmark → lagere rechtszekerheid)
Algemene rechtsbeginselen (Rechts(on)gelijkheid)	Gelijkheid in voorzieningenniveau. (meer gelijkheid in niveau van voorzieningen → meer rechtsgelijkheid) Ervaren (on)gelijkheid in uitvoering. (meer positieve perceptie t.a.v. gelijk omgaan met gelijke gevallen, rekening houdend met ongelijke gevallen → meer rechtsgelijkheid)

34 De Roon, 12 september 2007

3.4 OPERATIONALISERING VAN HET MAATSCHAPPELIJKE PERSPECTIEF

In de verkenning van het maatschappelijke perspectief in paragraaf 2.5 hebben wij overheidszorg voor de burgers en de betrokkenheid van burgers op elkaar als kenmerken benoemd. Hieronder worden deze geoperationaliseerd.

3.4.1 Zorg voor de burger (verticaal)

In de verticale lijn kunnen wij ons dan afvragen of de zorg van de overheid op het aandachtsterrein van de sociale dienst hierdoor wordt beïnvloed. In de verticale lijn stimuleert en, voor zover in haar macht ligt, borgt de overheid - hier de gemeente - de sociale grondrechten van de burger. Dat betekent dat de overheid zoveel mogelijk bevordert dat burgers kunnen participeren in de samenleving (Berghman & Verhale, 2003). Met andere woorden, worden de burgers door een intergemeentelijke sociale dienst (beter) in staat gesteld om volwaardig binnen de samenleving te participeren? Deze maatschappelijke participatie hangt direct samen met het bestaansrecht van de sociale dienst. De missie van een (hier inter-) gemeentelijke sociale dienst ligt bij uitstek in het verlengde van de maatschappelijke rol van de gemeente, in het bijzonder de taak om de burgers binnen de gemeente in de maatschappij zoveel mogelijk te laten participeren. Hiermee geeft de gemeente invulling aan de sociale grondrechten.

De sociale diensten dragen bij aan de maatschappelijke participatie van de cliënten, op korte termijn door inkomensvoorziening en op langere termijn door het stimuleren van re-integratie in het arbeidsproces. En waar de sociale dienst ook het terrein van zorg omvat, zijn de zorgvoorzieningen bedoeld om de maatschappelijke participatie van de zorgbehoevende burgers te vergroten. Vanuit het maatschappelijk perspectief gaat het niet in de eerste plaats om het niveau van zorg in materiële zin, maar vooral om het maatschappelijk effect daarvan. Wij richten ons daarom op de maatschappelijke beleving van de overheidszorg. Wij richten ons daarbij zowel op de cliënten zelf als op de maatschappij in bredere zin.

De beleving bij de cliënten zelf meten wij af aan de tevredenheid van de cliënten. De maatschappelijke beleving in bredere zin meten wij af aan het oordeel van de cliëntenraden, waarin diverse maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn.

Hieronder wordt voor deze twee indicatoren toegelicht waarom deze is gekozen en hoe deze is toegepast.

Tevredenheid van de cliënten

Allereerst richten wij ons op de vraag hoe de directe ontvangers van de overheidszorg, de cliënten van de sociale dienst, de kwaliteit van die zorg ervaren. Hiertoe bieden de uitkomsten van de diverse klanttevredenheidsonderzoeken een indicator. In alle drie de gemeenschappelijke regelingen zijn meerdere malen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken omvatten een benchmark bestaande uit andere, merendeels niet intergemeentelijk georganiseerde, sociale diensten. Daaraan kunnen wij aflezen of de tevredenheid van de cliënten bij de intergemeentelijke sociale dienst afwijkt van het gemiddelde beeld bij andere sociale diensten. Een hogere tevredenheid ten opzichte van de benchmark is een indicatie dat de zorg van de overheid voor de cliënten als beter wordt ervaren.

In paragraaf 3.1.1 werden deze klanttevredenheidsonderzoeken al gebruikt bij 'tevredenheid over de stiptheid van uitbetaling' als indicator voor effectiviteit. Daar werd één aspect uit de tevredenheidsonderzoeken gebruikt. Hier wordt het hele klanttevredenheidsonderzoek met in het bijzonder de algehele tevredenheidsscore gebruikt.

De tevredenheid over de kwaliteit van dienstverlening hebben wij niet zelf gemeten. Hier is gebruikgemaakt van voorhanden zijnde rapportages van klanttevredenheidsonderzoeken. In sommige jaren zijn door enkele van de samenwerkende gemeenten ook eigen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Deze bieden geen vergelijking met andere sociale diensten. Voor alle casussen zijn echter voor het werk en inkomen deel over meerdere jaren klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd door dezelfde externe organisatie, SGBO.³⁵ Deze onderzoeken hebben het karakter van een benchmark. Dat wil zeggen dat meerdere sociale diensten in het onderzoek zijn betrokken en dat de uitkomsten voor onze casusorganisaties zijn vergeleken met de gemiddelde uitkomst voor de hele benchmarkgroep.

De benchmarkgroep omvat een klein aantal intergemeentelijke sociale diensten, maar bestaat hoofdzakelijk uit gemeentelijke sociale diensten.

³⁵ SGBO is opgericht als onderzoeksafdeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In 2009 is SGBO verkocht en is niet meer verbonden aan de VNG.

Daarmee bieden de uitkomsten een basis om vast te stellen of er al dan niet een belangrijk verschil in klanttevredenheid kan worden vastgesteld tussen de gemeentelijke en de intergemeentelijke diensten.

De onderzoeken zijn in meerdere jaren uitgevoerd met voor een belangrijk deel dezelfde vragen. Dat vergroot de vergelijkbaarheid tussen onderzoeken uit verschillende jaren. Ook zijn de vragen en de onderzoek-aanpak van de SGB0-onderzoeken voor de drie casussen gelijk. Dat vergroot de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de casussen onderling. Wel zijn na 2007 de vragen over re-integratie uitgebreid.

De onderzoeken geven een totaalscore op algemene klanttevredenheid en scores op diverse deelaspecten. De scores zijn gegeven op een schaal van 1 tot 10 met 1 cijfer achter de komma.

Per deelnemende dienst is een aselechte steekproef getrokken uit het cliëntenbestand. SGB0 stelt zelf dat de score in dit type onderzoek, waarbij de cliënt een afhankelijkheidsrelatie met de gemeente heeft, meestal lager ligt dan bij andere tevredenheidsonderzoeken. De respons ligt voor de meeste diensten rond de 45%.

Afwijkingen tussen de scores van de benchmark en van onze casus zijn niet per definitie relevant. SGB0 maakt zelf niet expliciet welke afwijking zij relevant achten. Wel stelt SGB0 dat in dit type tevredenheidsonderzoeken meestal niet hoger dan 7 wordt gescoord. SGB0 interpreteert 5 of lager als onvoldoende en 6 of hoger als voldoende. SGB0 stelt dat een 7 of hoger een indicatie geeft dat klanten tevreden zijn. Wij zien dat SGB0 in de interpretatie van haar onderzoeksresultaten pas aan verschillen van 0,3 of meer enige betekenis toekent en van 0,5 of meer het verschil ook als substantieel interpreteert. Wij volgen deze interpretatie.

Het getal voor tevredenheid over de dienstverlening zegt iets over de algemene tevredenheid en is daarom het meest belangrijke getal. Bij de scores op deelaspecten is het zaak om naast de eventuele afwijkingen per aspect te kijken of de afwijking zich over meerdere aspecten manifesteert of dat slechts een of enkele deelaspecten afwijkend scoren.

Oordeel van leden van de cliëntenraden

Vervolgens richten wij ons op de vraag hoe de samenleving buiten de beperkte groep van cliënten de zorg ervaart en waardeert. Daartoe kunnen wij kijken hoe de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, die zitting hebben

in de diverse cliëntenraden en –platforms in de door ons gehouden interviews over de intergemeentelijke sociale dienst oordelen. Dit is een interessesante tussengroep. Enerzijds vertegenwoordigen deze de cliënten en mag men verwachten dat zij contact onderhouden met deze groep en zicht hebben op de beleving van de cliënten. Anderzijds zijn de meeste leden zelf geen cliënten, maar vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke geledingen. Vanuit hun rol en achterban kunnen zij daarom ook een beeld geven van de maatschappelijke waardering voor de sociale dienst en de door deze dienst geleverde overheidszorg.

Per casus hebben wij met enkele leden uit de cliëntenraden (of platforms) gesproken. Hierbij is een vragenlijst (zie bijlage F) gehanteerd.

3.4.2 Betrokkenheid op elkaar (horizontaal)

In paragraaf 2.5.2 stonden wij stil bij het karakter van een gemeente als gemeenschap, waarbinnen burgers op elkaar betrokken zijn. Naast de vraag of en hoe de zorg van de gemeentelijke overheid al dan niet verandert ten gevolge van inrichtingskeuzes zoals intergemeentelijke samenwerking kan ook de vraag worden gesteld of dit invloed heeft op die samenleving en de wijze waarop burgers samen daaraan vormgeven.

In het politieke perspectief ging wij al in op burgerparticipatie in het kader van participatieve democratie (§ 2.3.3). Daarbij ging het vooral om de directe inbreng van burgers op beleids- en besluitvorming. Vanuit het maatschappelijke perspectief gaat het meer om de verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar als gemeenschap. Burgerschap vraagt om een actieve deelname aan de samenleving, waarbij burgers samen verantwoordelijkheid voor hun samenleving nemen (Snellen, 1999). Wij kunnen kijken of gerelateerd aan de verandering naar een intergemeentelijke dienst er vormen van burgerparticipatie ontstaan.

Verschuiving in de mate van burgerparticipatie

De mate waarin binnen het samenwerkingsverband vormen van participatieve democratie of althans nauwere burgerbetrokkenheid verschuiven, beschouwen wij als een indicator dat er al dan niet een effect uitgaat van de samenwerking op de betrokkenheid van burgers op hun lokale samenleving. Meer burgerparticipatie is een indicatie van grotere betrokkenheid op de samenleving.

De mate waarin vormen van participatieve democratie of burgerbetrokkenheid zijn ontstaan of veranderd is onderzocht door de jaarverslagen van de casusorganisaties, verslagen van raadsvergaderingen van de deelnemende gemeenten en berichten in de lokale pers na te lezen op het mogelijk voorkomen van dergelijke vormen. Ook is hier in interviews naar gevraagd. Dezelfde bronnen zijn gebruikt om een kwalitatief beeld te vormen van de mate waarin aangetroffen vormen van participatie en betrokkenheid succesvol waren. Dit laatste is vooral het subjectieve beeld, zoals dit door de bronnen wordt aangereikt. In het bijzonder ten aanzien van cliëntenparticipatie zijn de regelingen waarin deze is vastgelegd bestudeerd en is gesproken met leden van de cliëntenraden.

Tabel 5 Analyse kader maatschappelijk perspectief

Kenmerk	Indicator
Overheidszorg voor de burgers	Tevredenheid van de cliënten t.o.v. de benchmark. (hogere tevredenheid → de overheidszorg wordt als beter ervaren) Oordeel van leden van de cliëntenraden. (hogere tevredenheid → de overheidszorg wordt als beter ervaren)
Betrokkenheid op elkaar	Verschuiving van de mate van burgerparticipatie. (meer burgerparticipatie → hogere betrokkenheid op elkaar/ de samenleving)

3.5 ONDERZOEKSOPZET

Bestuurskundig onderzoek onderzoekt de inrichting, werkingen het functioneren van het openbaar bestuur vanuit meerdere invalshoeken tegelijkertijd (Van Thiel, 2007). In het voorgaande hoofdstuk is de keuze voor een onderzoek vanuit meerdere perspectieven onderbouwd. Aanvullend kan worden gesteld dat die keuze past binnen het karakter van bestuurskundig onderzoek zoals Van Thiel dat typeert. De benadering vanuit meerdere invalshoeken (in ons geval vanuit vier perspectieven) maakt volgens Van Thiel het bestuurskundig onderzoek per definitie inter- of in ieder geval multidisciplinair.

3.5.1 Onderzoeksstrategie

Om onze vraag, naar de beoogde en de feitelijke effecten van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke dienst en naar de duiding daarvan, te beantwoorden hebben wij verschillende onderzoeksstrategieën overwogen. In navolging van De Goede et al. (2009) en Van Thiel (2007) beschouwen wij de onderzoeksstrategie als de overkoepelende opzet van het onderzoek, waarbinnen eventueel meerdere methoden kunnen

worden toegepast. Van Thiel benoemt de vier belangrijkste, zij het niet enige, strategieën: het experiment, de enquête, de gevalsstudie of het onderzoek van bestaand materiaal.

Om met de laatste te beginnen, het onderzoek van bestaand materiaal was in ons geval niet aan de orde. In deze strategie biedt bestaand onderzoek informatie die, hoewel voor een ander (onderzoeks)doel geprocedeerd, zich leent voor hergebruik. Een dergelijke kant en klare verzameling van onderzoeksmateriaal was voor ons niet beschikbaar, wat gezien de breedte van onze hoofdvraag ook niet verwonderlijk is. Wel hebben wij binnen ons onderzoek op deelaspecten gebruik kunnen maken van bestaand onderzoeksmateriaal, in het bijzonder diverse klanttevredenheidsonderzoeken. Als overkoepelende strategie was het gebruik van bestaand materiaal echter ontoereikend.

Het experiment wordt in bestuurskundig onderzoek als onderzoeksstrategie minder vaak toegepast. Van Thiel (2007) wijst op de praktische problemen bij deze strategie in een bestuurskundige context. Het onderwerp van bestuurskundig onderzoek is het openbaar bestuur, dat zich moeilijk in een laboratorium setting laat plaatsen. Dat wil niet zeggen dat binnen het openbaar bestuur geen experimenten worden uitgevoerd en onderzocht. Dit gebeurt echter doorgaans op initiatief van een publieke organisatie zelf, bijvoorbeeld om nieuw beleid of een nieuwe organisatievorm op kleine schaal, als het ware een proeftuin, uit te proberen. Het als onderzoeker zelf verkrijgen van medewerking van een publieke organisatie voor een dergelijk experiment is, alleen al vanwege het ingrijpend karakter voor de organisatie, zeer moeilijk en waar de vraagstelling een omvangrijk en langdurig experiment zou vragen waarschijnlijk onmogelijk. Onze vraag richt zich bovendien op een vorm van intergemeentelijke samenwerking die al in de praktijk voorkomt en daarmee het experimentele stadium is ontgroeid.

Een denkbare strategie voor ons onderzoek zou de enquête zijn. Een groot voordeel is de mogelijkheid om veel organisaties te betrekken en door de veelheid van data deze langs statistische weg te analyseren en de uitkomsten te generaliseren. Omdat het aantal intergemeentelijke diensten te overzien is, zou zelfs een poging kunnen worden gewaagd om alle intergemeentelijke diensten of alle intergemeentelijke diensten binnen een specifiek werkveld,

zoals de intergemeentelijke sociale diensten, in het onderzoek te betrekken. Hiermee zou een zekere volledigheid in het te vormen beeld ontstaan. Anderzijds wordt een enquête eerder gekozen om juist grootschalig de verdeling van verschijnselen in de maatschappij te peilen, waarbij het om relatief weinig te verbinden factoren gaat ('t Hart & Snijkers, 2009). Ons onderzoeksobject komt meer voor, maar vormt geen grootschalige populatie. En onze te onderzoeken verbanden zijn meer gedifferentieerd. Onze onderzoeksvraag in combinatie met de keuze om deze langs verschillende perspectieven te onderzoeken vraagt een grote variëteit aan informatie-soorten. Naar mate meer verschillende informatiesoorten vereist zijn wordt het moeilijker deze in een gestandaardiseerde enquête te vatten en een betrouwbare en eenduidige respons te borgen. Ook vraagt een enquête en zeker een grootschalige standaardisatie om gegevens eenduidig te kunnen verwerken en analyseren. Dat leidt tot een zekere mate van oppervlakkigheid (Van Thiel, 2007). Wij willen niet alleen verkennen, maar ook interpreteren. Dat vraagt de mogelijkheid om een laag dieper te gaan. Gezien deze beperkingen kiezen wij niet voor de enquête, maar kiezen een strategie die meer mogelijkheden biedt voor verdieping vanuit meerdere invalshoeken.

En gevalstudie of casusstudie onderzoekt één of enkele casussen in hun natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007). Ons onderzoeksobject is een specifieke vorm van overheidsorganisatie, de intergemeentelijke (sociale) dienst. Een casusstudie maakt het mogelijk deze in de praktijk te volgen.

Omdat wij bij de beantwoording van onze onderzoeksvraag vanuit meerdere perspectieven willen kijken is een brede aanpak nodig, waarbij een verscheidenheid aan informatie(soorten) wordt verzameld. Juist een casestudie leent zich goed voor een dergelijke brede, in de woorden van Van Thiel 'holistische' aanpak. De verschillende perspectieven en hun kenmerken vragen bovendien een combinatie van onderzoeksmethoden, passend bij de verschillende te gebruiken indicatoren.

Casusonderzoek biedt bovendien de mogelijkheid om de effecten binnen of van het te onderzoeken verschijnsel, in ons geval een intergemeentelijke sociale dienst, over een periode te volgen, waardoor een rijker beeld ontstaat dan uit een momentopname zoals die bijvoorbeeld uit een enquête zou kunnen worden gemaakt. Het volgen van veranderingen en zoeken naar verklaringen

daarvoor kan helpen de validiteit te versterken en ons begrip voor de geobserveerde verschijnselen te vergroten (Swanborn, 2008).

Hoewel wij een beperkt aantal casussen onderzoeken, willen wij de conclusies generaliseren. Wij kiezen daarom bewust voor een multiple casusstudie, waarbij enkele vergelijkbare casussen worden onderzocht. Het onderzoek heeft geen statistische pretenties, zodat geen grote aantallen nodig zijn. Door meer casussen te onderzoeken kan het inzicht worden versterkt, zonder dat dit overigens tot statistische generaliseerbaarheid leidt (Hakvoort, 1996).

Door enkele casussen te betrekken wordt wel de mogelijkheid tot theoretische generalisatie versterkt. De casusselectie zelf wordt in paragraaf 3.6 verder toegelicht.

Onze theoretische verkenning in paragraaf twee biedt enerzijds een kader van waaruit wij de casussen bestuderen. Anderzijds verkennen wij in de analyse of al bestaande inzichten uit de theorie vanuit de casussen al dan niet bevestigd worden. Het gaat ons niet om de casussen op zichzelf, maar om ons inzicht in de mogelijke effecten van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke dienst te vergroten.

Binnen het casuonderzoek zijn bewust meerdere onderzoeksmethoden gecombineerd, afhankelijk van de fase in het onderzoek maar vooral afhankelijk van de aard van de te onderzoeken kenmerken en indicatoren binnen de gekozen onderzoeksperspectieven.

3.5.2 Informatievergaring

Interviews

Interviews bieden een flexibele mogelijkheid bij verkenning en verdieping (Emans, 1990; Van Thiel, 2007). In beide fasen is deze methode van informatievergaring ingezet. Veel informatie (kwantitatief en kwalitatief) kan vanuit schriftelijke bronnen worden achterhaald, waarover verderop meer. Hoewel deze informatie het voordeel biedt dat de betrouwbaarheid van de bron en informatie beter is te verifiëren biedt het interview andere voordelen. In de verkenning en verdieping biedt het de mogelijkheid om door te vragen of zijwegen te verkennen. Ook biedt het de mogelijkheid om meningen en percepties uit te vragen. De interviews zijn door ons vooral als ondersteunende, aanvullende methode ingezet.

In de verkennende fase zijn interviews gehouden om een eerste beeld te vormen van de casussen. De interviews gaven de mogelijkheid om in het bijzonder de beleving en waardering van betrokkenen ten opzichte van de casusorganisatie uit te vragen. Bijlage B omvat een overzicht opgenomen met de namen en functies van de diverse geïnterviewden.

Omdat de interviews in deze fase een verkennend karakter hadden, waren de meeste vragen nog relatief breed en bestond de behoefte om ruimte te houden om mogelijke interessante zijwegen te bewandelen. Daarom is gekozen voor semi-gestructureerde interviews (Van Thiel, 2007) op basis van een globale checklist (zie bijlage E). Door deze werkwijze werd enerzijds geborgd dat een aantal aspecten in elk interview aan de orde kwam, terwijl er tegelijkertijd ruimte was om door te gaan op zaken die de geïnterviewde uit zijn of haar invalshoek zelf aandroeg.

Er is gezien het verkennende karakter in deze fase voor gekozen om personen te interviewen die zicht hadden op zowel de situatie voor de vorming van de intergemeentelijke sociale dienst, als op de voorbereidingsfase en op de eerste jaren van het bestaan van de dienst. Doordat de eerste interviewronde vroeg in het onderzoek is georganiseerd waren nog voldoende informanten beschikbaar die hieraan konden voldoen. Ook is gestreefd naar een zekere verdeling over verschillende rollen ten opzichte van de dienst: bestuursleden (vanuit hun rol als gemeentebestuurder en bestuurder van de gemeenschappelijke regeling), raadsleden (vanuit hun controlerende en kaderstellende rol, als raadslid) en managers van de intergemeentelijke sociale diensten (vanuit hun verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en uitvoering). Een overzicht van de geïnterviewden is als bijlage B opgenomen.

Ter verdieping zijn gaande het onderzoek enkele aanvullende interviews gevoerd (zie bijlage B voor overzicht interviews). Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg was het bovendien mogelijk om de externe projectleider van de voorbereidingsgroep te spreken over het ontstaansproces. Ook is met een ambtenaar sociale zaken bij een van de gemeenten uit dit samenwerkingsverband gesproken om het vermeende verlies aan kennis van het beleidsterrein binnen de gemeenten nader te verkennen. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is meermalen met de Controller gesproken om meer inzicht te krijgen in de cijfermatige aspecten van een sociale dienst. Bij alle drie de casusorganisaties is opnieuw met de

directeur gesproken nadat het beeld van de casus was gevormd. Dit interview was vooral gericht op het verifiëren van de bevindingen en het doorvragen bij onduidelijkheden. Met een adviseur van APE is gesproken om inzicht te krijgen in een door APE uitgevoerd benchmarkrapport, waarin de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek was betrokken. Met de wethouder sociale zaken van Noordwijk is in 2010 gesproken, in het bijzonder om door te vragen over het standpunt van Noordwijk ten aanzien van een raadsvertegenwoordiging in het bestuur van de intergemeentelijke sociale dienst.

Hoewel bij deze verdieplingsinterviews geen vaste checklist is gebruikt kunnen deze semi-gestructureerd worden genoemd omdat de onderzoeker met enkele gerichte vragen het interview inging (Van Thiel, 2007). In deze interviews ging het vooral om verduidelijking van of toelichting op al langs andere (vaak schriftelijke) weg verkregen informatie.

De derde interviewreeks richtte zich op de cliëntenraden en Wmo platforms. Er is niet voor gekozen om met cliënten te spreken. Voor hun perceptie is in de eerste plaats geput uit de beschikbare klanttevredenheidsonderzoeken, waarover verderop meer. Ter verdieping is wel gesproken met leden van de cliëntenraden en Wmo platforms (zie bijlage B voor overzicht interviews). In deze fase wilden wij het oordeel van de cliëntenraden ten aanzien van de samenwerking uitvragen als indicator binnen het maatschappelijk perspectief. Dat impliceert dat wij in deze fase gericht vragen hadden en daarom hebben gekozen voor een gestructureerd interview aan de hand van een vragenlijst (zie bijlage F).

Niet alle interviews met deze doelgroep konden op locatie plaatsvinden, maar moesten omwille van tijd en beschikbaarheid telefonisch worden afgenomen. Telefonisch interviewen heeft lichte voor- en lichte nadelen. Enerzijds blijkt uit onderzoek dat respondenten telefonisch geneigd zijn minder snel sociaal wenselijk te antwoorden en mededeelzamer zijn. Anderzijds is het in een telefonisch interview lastiger om door te vragen of zijpaden te bewandelen. Maar de verschillen zijn niet heel groot (Emans, 1990). Ook wij hadden niet de indruk dat in onze interviews zich een groot verschil in de aard van de respons voordeed tussen de telefonische en de in-het-oog interviews.

Elk interview is ingeleid met een toelichting op het doel van het onderzoek. Van elk interview is een verslag op hoofdlijnen gemaakt. De geïnterviewden

hebben elk van hun eigen interview het verslag ontvangen met het verzoek eventuele onjuistheden te corrigeren. De meeste geïnterviewden hebben op het concept gereageerd en eventuele onjuistheden of omissies zijn verwerkt.

Kwantitatieve informatie

De operationalisering van de kenmerken van de vier perspectieven vraagt zowel om kwalitatieve als kwantitatieve informatie, afhankelijk van de gekozen indicatoren. De benodigde informatie volgde uit de operationalisering, die verderop in dit hoofdstuk per perspectief, kenmerk en indicator wordt toegelicht. De traceerbaarheid van de oorspronkelijke data is belangrijk (Van Thiel, 2007; Boeije, 2009). Wij verantwoorden hier onze bronnen.

Een belangrijke bron van kwantitatieve gegevens waren de jaarrekeningen van de drie samenwerkingsverbanden. Doordat deze volgens een vast stramien zijn opgezet, zijn de gegevens tussen de jaren goed vergelijkbaar. De rekeningen zijn door een accountant gecontroleerd. Al met al is de objectiviteit en betrouwbaarheid van deze data relatief hoog.

Op diverse indicatoren zijn kwantitatieve vergelijkingen gemaakt met andere sociale diensten. Deze zijn voor het grootste deel ontleend uit data van het Centraal bureau voor de statistiek. Ook deze data hebben een relatief hoge objectiviteit en betrouwbaarheid. De data zijn gecombineerd en bewerkt in eigen Excel-bestanden, die ter verificatie zijn bewaard. Bovendien zijn de oorspronkelijke datasets via cbs.statline te raadplegen. Bij de behandeling verderop van de indicatoren wordt toegelicht op welke wijze de data zijn geselecteerd en geordend.

Voor de indicatoren 'aantal juridische procedures' en 'percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep' (waarover verderop meer) zijn kwantitatieve gegevens door middel van een WOB-verzoek³⁶ bij gemeenten opgevraagd.³⁷ De meeste gemeenten hebben jaarverslagen van hun bezwaren met daarin de gevraagde cijfers aangeleverd. Ook zijn enkele cijferoverzichten

36 Wet Openbaarheid Bestuur

37 Een eerder verzoek dat niet als WOB verzoek was geformuleerd leidde tot minimale respons. Meestal kwam er geheel geen antwoord en als er al antwoord kwam dan was dit een mededeling dat de gemeente niet zou meewerken.

uit hun eigen databestanden ontvangen. Omdat de wijze en het detailniveau van rapportage niet eenduidig was hebben wij de cijfers moeten omzetten naar een eenduidig overzicht. Voor jaren waarin de aangeleverde data van een gemeente ontbraken of het niet mogelijk was om deze uit te splitsen naar het niveau van onze vergelijking hebben wij deze gemeenten weggelaten en een kleinere benchmarkpopulatie voor lief genomen. Deze werkwijze doet enig afbreuk aan de betrouwbaarheid en exactheid en er moet rekening worden gehouden met een foutmarge. De data en bewerkingen zijn voor verificatiedoeleinden bewaard.

Kwalitatieve informatie

Net als voor de kwantitatieve informatie volgt de benodigde kwalitatieve informatie uit de operationalisering, die verderop in dit hoofdstuk per perspectief, kenmerk en indicator wordt toegelicht. In bijlage A is een overzicht opgenomen van die bronnen waar via voetnoten in dit onderzoek letterlijk naar wordt verwezen. De hoeveelheid informatie die is bestudeerd is veel groter. Pas bij bestudering kon worden vastgesteld of bepaalde documenten relevant waren.

Een belangrijk deel van het casusonderzoek bestond uit de bestudering van documenten. De organisatie en het handelen van het openbaar bestuur wordt voor een belangrijk deel vastgelegd in besluiten, regelingen, notulen e.d. Voordeel van de bestudering van dergelijke bronnen is een zekere mate van objectiviteit en betrouwbaarheid. De beschikbare documenten bieden bovendien een variëteit aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve data. De keuze voor de te bestuderen bronnen verschilt per kenmerk van de gekozen perspectieven.

De documentatie kon bij elk van de drie casussen voor een belangrijk deel worden bestudeerd in het archief van de intergemeentelijke diensten zelf. Aanvullend is documentatie opgezocht in de archieven van alle in de drie gemeenschappelijke regelingen participerende gemeenten. Over de laatste jaren konden voor alle betrokken gemeenten ook documenten online worden gevonden.

De bestudeerde documenten over intergemeentelijke diensten zelf waren in ieder geval alle gemeenschappelijke regelingen, alle jaarplannen, alle

jaarverslagen, alle jaarrekeningen, alle notulen van bestuursvergaderingen en alle rapportages van alle benchmarkonderzoeken en klanttevredenheids-
onderzoeken waaraan is deelgenomen.

Bij de participerende gemeenten zijn alle coalitieakkoorden of college-
programma's, alle relevante rekenkameronderzoeken en de notulen van
alle raadsvergaderingen vanaf de periode van voorbereiding van de
gemeenschappelijke regeling t/m 2011 bestudeerd.

De raadsnotulen uit de vroegere jaren zijn in het gemeentearchief opgezocht.
Gaande de onderzoeksperiode zijn bij steeds meer gemeenten de notulen
online beschikbaar gekomen. In de laatste jaren zijn sommige gemeenten er
toe overgegaan om alleen besluitenlijsten te publiceren en een geluidsopname
van de raadsvergadering online beschikbaar te stellen. Op basis van de
besluitenlijst zijn de relevante geluidspassages opgezocht en beluisterd. Wij
hebben een samenvatting van de ten aanzien van de casus relevante passages
uit de raadsnotulen samengesteld en als bijlage D opgenomen.

Ten slotte zijn lokale kranten (online en papier) gescreend op berichten over
de sociale dienst en het beleidsveld. De wijze waarop berichten uit de media
zijn geselecteerd en geïnterpreteerd wordt in paragraaf 3.2.2 nader toegelicht.

Gebruikte benchmarkonderzoeken en klanttevredenheidsonderzoeken
omvatten ook kwalitatieve informatie in die zin dat uitkomsten veelal in
een cijfer worden uitgedrukt. Waar dit cijfer een subjectief oordeel uitdrukt
(tevredenheid) beschouwen wij dit echter als kwalitatieve informatie. Bij het
gebruik van benchmark- en klanttevredenheidsonderzoeken is sprake van het
gebruik van bestaand onderzoek, waarbij wij de uitkomsten hebben gebruikt
en geïnterpreteerd voor onze eigen doeleinden. Dat heeft voor- en nadelen
(Jansen, 2009). Door deze handelswijze hoeft een groot stuk arbeidsintensief
onderzoek niet zelf te worden uitgevoerd. Bovendien was het ook niet mogelijk
geweest om dit zelf te doen, niet alleen om praktische en logistieke redenen. In
het bijzonder belevingsonderzoek, zoals de klanttevredenheidsonderzoeken
voor een bepaald jaar, kan niet later worden uitgevoerd. Het moment van het
veldonderzoek bepaalt het moment waarvoor de beleving is vastgesteld. Een
nadeel is dat de onderzoeker geen invloed heeft gehad op de onderzoeksopzet
en dat ook de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek niet altijd even
goed is vast te stellen. Wij hebben in overweging genomen dat de uitvoerders
van de diverse gebruikte benchmark- en klanttevredenheidsonderzoeken te

goeder trouw bekend staan en dat deze onderzoeken over een periode van meerdere jaren volgens een vaste opzet zijn uitgevoerd. Dat laatste heeft bovendien als voordeel dat de uitkomsten over meerdere jaren vergelijkbaar zijn.

Van elke casus is een uitgebreide conceptbeschrijving gemaakt die aan de directie en de geïnterviewde bestuurders ter verificatie is voorgelegd. Lang niet iedereen heeft ook gereageerd. De reacties omvatten vooral feitelijke correcties en aanvullingen en soms een enkele nuancering en een paar keer de opmerking dat de samenwerking in de ogen van de respondent geslaagd is. De uiteindelijke beschrijvingen zoals deze in het volgende hoofdstuk zijn opgenomen zijn zeer sterk verkorte versies van de eerder ter verificatie voorgelegde beschrijvingen.

3.6 CASUSSELECTIE

Er is gekozen voor een uitgebreid onderzoek naar een beperkt aantal (drie) casussen. Door het onderzoek tot drie casussen te beperken konden deze uitgebreid over meerdere jaren en vanuit meerdere perspectieven worden bestudeerd. In de inleiding is vastgesteld dat bij de vorming van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de 21^e eeuw het accent ligt op het sociale domein. Daarom is ook gekozen voor casussen uit het sociale domein, namelijk intergemeentelijke sociale diensten.

Naast het ontstaan van intergemeentelijke sociale diensten zien wij begin van de 21^e eeuw weliswaar ook de opkomst van intergemeentelijke diensten op het terrein van bedrijfsvoering, veelal onder de aanduiding 'shared service center' (SSC). Dit terrein van samenwerking is echter niet gericht op de burger, maar op de interne bedrijfsvoering. Voor een onderzoek naar effecten vanuit meerdere, ook niet bedrijfsmatige, perspectieven is bewust gezocht naar samenwerkingsorganisaties die niet in hun aard overwegend bedrijfsmatig zijn. Daarmee vielen intergemeentelijke shared service centers op het terrein van bedrijfsvoering af.

Voor het onderzoek is gezocht naar casusorganisaties die lang genoeg bestonden om de effecten van samenwerking in kaart te brengen, maar niet zo lang dat data over de beginperiode moeilijk te achterhalen zouden zijn. Er is daarom gezocht naar casussen die bij aanvang van dit onderzoek

minimaal twee en maximaal vijf jaar bestonden. Doordat het onderzoek zelf enkele jaren zou duren gaf dat de mogelijkheid om elke casus over minimaal vijf jaar te volgen, terwijl nog gesproken kon worden met direct bij het ontstaan betrokkenen. De casussen zijn in 2006 geselecteerd. Er gold op dat moment een stimuleringsregeling van het Rijk, gericht op het stimuleren van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van de bijstand (Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw, ingegaan op 30 mei 2003, vervallen per 1 juli 2006). Het kenniscentrum voor het sociale domein, StimulanSZ, droeg bij aan deze stimulering in de vorm van handreikingen en andere publicaties (StimulanSZ, 2002, 2004).³⁸ Binnen het sociale domein waren, mede daardoor, diverse intergemeentelijke sociale diensten als voorbeeld van intergemeentelijke dienst voorhanden die tevens aan het leeftijdscriterium voldeden.

Alle casussen betreffen intergemeentelijke diensten op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Hoewel wij voorkeur hadden voor casussen met een gelijke juridische vorm hoefde dit eigenlijk geen selectiecriterium te zijn. Wij vonden echter geen voorbeeld van een intergemeentelijke sociale dienst die niet op basis van de WGR was georganiseerd. Het leeftijdscriterium voor het samenwerkingsverband beperkte het aantal mogelijke casussen. In de selectie speelde bovendien mede dat dit onderzoek begon uit verwondering, die ontstond tijdens de eigen adviespraktijk bij gemeenten waar intergemeentelijke sociale diensten werden opgezet. Verwondering over de eenzijdigheid in de focus op kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid en over het ongefundeerde optimisme over de gekozen oplossing. De casusselectie is daarmee begonnen bij gemeenten die uit onze eigen adviespraktijk bekend waren, wat ook het leggen van contact vergemakkelijkte. Wel is bewust ernaar gestreefd om drie casussen in drie verschillende regio's te selecteren, al ging om praktische redenen van reisafstand de voorkeur niet uit naar diensten in het noorden of oosten van het land. Wij hebben geen redenen om te veronderstellen dat een keuze voor een dienst in een heel ander landsdeel tot andere uitkomsten zou leiden.

Een praktische overweging bij de selectie was de toegankelijkheid van informatie, inclusief de bereidheid om interviews toe te staan. Daarom zijn voor

38 Hoewel de tijdelijke stimuleringsregeling per 1 juli 2006 verviel heeft StimulanSZ in 2007 nog een handreiking intergemeentelijke samenwerking uitgebracht, toegespitst op sociale zaken (StimulanSZ, 2007).

elke mogelijke casus eerst het bestuur en de directie benaderd. Alleen indien bestuur en directie hun medewerking toezegden is de casus geselecteerd. Twee diensten gaven aan dat, met het oog op interne ontwikkelingen, de medewerking te belastend zou zijn. Deze zijn dan ook niet geselecteerd. Dat heeft als risico dat hier een bias is ingebouwd. Immers de diensten die twee of meer jaar na hun start nog te veel onrust ervoeren zijn daarmee uitgesloten.

Zodra drie diensten hun medewerking hadden toegezegd zijn geen verdere diensten benaderd. De geselecteerde casussen zijn:

- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (bij aanvang de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond; vanaf 2006 Teylingen i.p.v. Sassenheim en Warmond; vanaf 2008 ook Noordwijk)
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg (de gemeenten Bernisse, Brielle en Rozenburg)
- Optimisd (bij aanvang de gemeenten Schijndel, Sint-Michielsgestel en Veghel; vanaf 2008 ook Bernheze)

HOOFDSTUK 4

DRIE CASUSSEN

4 DRIE CASUSSEN

Voor dit onderzoek zijn drie intergemeentelijke sociale diensten bestudeerd vanaf de initiële planvorming tot en met 2011. De wijze waarop de casussen zijn geselecteerd is in het voorgaande hoofdstuk toegelicht.

Alle drie de casusorganisaties zijn intergemeentelijke sociale diensten op basis van een gemeenschappelijke regeling. Elke dienst heeft een algemeen en een dagelijks bestuur, een directeur en een eigen ambtelijke organisatie. De drie diensten wonen niet in bij een van de deelnemende gemeenten, maar zijn elk in een apart gebouw gehuisvest. Twee, de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd, zijn samen met het Centrum Werk en Inkomen (CWI) gehuisvest. Alle drie de diensten hebben (voor een aantal uren per week) een loket in de gemeentehuizen van de deelnemende gemeenten aangehouden. Alle drie de intergemeentelijke sociale diensten voeren taken uit op het terrein van werk (re-integratie van cliënten door terugleiden naar de arbeidsmarkt) en inkomen (inkomensvoorziening op basis van diverse sociale wetten, met als belangrijkste wet de WWB³⁹). De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is de enige van de drie die ook taken op het terrein van zorg uitvoert, namelijk van de toekenning van individuele voorzieningen in het kader van de Wmo.⁴⁰

De gemeenschappelijke regelingen voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg geven duidelijk aan dat het primair om uitvoerende diensten gaat:

De dienst is bij de uitvoering van deze taken gebonden aan het door de gemeenteraden vastgestelde beleid.⁴¹

Voor zover daartoe bevoegd worden verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften, alsmede het gemeentelijk beleid ter zake van de

39 Tot 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet (Abw).

40 Tot 1 januari 2007 de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

41 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (12 juli 2007). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen*. Lisse, artikel 7, lid 2

in artikel 6 genoemde wet- en regelgeving, vastgesteld door raden van de deelnemende gemeenten.⁴²

De verordenende (college-)bevoegdheden bij deze diensten blijven bij de deelnemende gemeenten. Bij Optimisd zijn echter ook de verordenende bevoegdheden van het college aan de gemeenschappelijke regeling overgedragen, al behouden de deelnemende gemeenten de mogelijkheid om eigen aanvullend of afwijkend beleid te voeren:

Indien de raad van een gemeente dan wel het college, ieder voor wat zijn bevoegdheid betreft, ten aanzien van een bepaald onderwerp beleid wenst uit te voeren dat afwijkt van het gemeenschappelijk beleid, wordt ook het afwijkende beleidsstandpunt van deze gemeente in het beleidsplan opgenomen en door de ISD Optimisd uitgevoerd. Voor de financiële gevolgen van dit lid is artikel 37 van toepassing.⁴³

In 2011 is voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek een gewijzigde gemeenschappelijke regeling vastgesteld waarbij ook verordenende bevoegdheden van het college zijn overgedragen en doen van beleidsvoorstellen wordt opgedragen.⁴⁴

Elk van de casussen is bestudeerd vanaf de fase van plan- en besluitvorming tot en met 2011. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is per 1 januari 2012 opgeheven. De beide andere diensten zijn nog actief.

4.1 DOELEN EN RANDVOORWAARDEN VOOR DE SAMENWERKING

Voor elk van de drie casussen hebben wij geïnventariseerd wat de doelen van en randvoorwaarden voor de samenwerking zijn zoals deze naar voren komen in de stukken ter voorbereiding op de samenwerking.

⁴² Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (maart 2008). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Brielle, artikel 5, lid 2

⁴³ Optimisd. (2007). *Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijke sociale dienst Optimisd, Veghel, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Bernheze*. Veghel, artikel 6, lid 3

⁴⁴ Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2010). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*. Lisse, artikel 5, lid 1 en 2

4.1.1 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek

Al bij het voorstel voor het eerste verkennende onderzoek naar de mogelijkheid voor een intergemeentelijke sociale dienst in 1996 is een aantal doelstellingen en randvoorwaarden voor intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken (dan nog alleen de uitkeringsadministratie) geformuleerd: verbetering van de kwaliteiten en effectiviteit van dienstverlening, vermindering van de kosten en vermindering van de kwetsbaarheid met behoud van de gemeentelijke autonomie.⁴⁵

Als in 1999 het streven naar samenwerking een nieuwe impuls krijgt en de verkenningen breder worden getrokken dan alleen de uitkeringsadministratie komt in de argumentatie voor samenwerking een veel sterker accent te liggen op kwetsbaarheid in relatie tot kwaliteit en continuïteit tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het sociale bestel en klinkt in de toonzetting ook meer urgentie door. Over kosten wordt niet meer gesproken en bij de belangrijkste drijfveren staan de toegenomen kwetsbaarheid, complexiteit, arbeidsmarktproblematiek, risico's en verantwoordelijkheden voorop.⁴⁶ Bij de definitieve besluitvorming in 2002 komt naast de eerder geïntroduceerde kwalitatieve overwegingen het veronderstelde kostenvoordeel toch weer terug.⁴⁷ In de oorspronkelijke gemeenschappelijke regeling wordt verder niet over het doel van de samenwerking gerept.⁴⁸ Ook in de versies uit 2005⁴⁹ en 2008⁵⁰ komt dit niet terug. De aangepaste regeling van 2011 noemt echter in artikel 4 expliciet dat verbetering van de kwaliteit van dienstverlening op het terrein van werk en inkomen, vermindering van de kwetsbaarheid van de afzonderlijke deelnemers en efficiëntere uitvoering van de taken

45 Timmerman, et al. (2 december 1996). *Onderzoek naar samenwerking*. Lisse

46 Timmerman, J. (21 november 1999). *Discussienota samenwerking afdelingen sociale zaken gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Hillegom

47 Verslagen raadsvergaderingen: Warmond, 29 januari 2002; Lisse, 29 januari 2002; Noordwijkerhout, 28 februari 2002

48 Gemeenteraad Noordwijkerhout. (28 februari 2002). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Noordwijkerhout

49 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (december 2004 - I). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Lisse (inwerkingtreding per 1 januari 2005)

50 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (12 juli 2007). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen*. Lisse (inwerkingtreding per 1 januari 2008)

het door de gemeenten nagestreefde belang zijn bij de deelname aan deze regeling zijn.⁵¹

4.1.2 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg

De eerste verkenningen rond intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken in 1999 binnen de regio zijn ingegeven door de voorbereiding op de komst van Centra voor werk en inkomen.⁵²

In eerste verkenningen alsmede het uiteindelijke voorstel aan de gemeenteraden worden diverse mogelijke doelen van samenwerking genoemd. Centraal staan daarbij verbetering van de kwaliteit van het dienstverleningsniveau, beperking van (personele) kwetsbaarheid en verbetering van efficiency en kostenbesparing. Maar ook de mogelijkheid tot afstemming van beleidsontwikkeling en komen tot een juiste schaal van afstemming in relatie tot overige ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid wordt genoemd. Als meer intern gerichte overweging wordt de mogelijkheid tot uitwisseling van kennis, kunde en ervaring tussen medewerkers en de verbreding van hun inzetbaarheid genoemd.⁵³

In een tussenrapportage wordt gesteld dat de samenwerking niet tot doel heeft te komen tot besparingen, maar gericht is op continuïteit, kwaliteit en betrouwbaarheid. Kostenbesparing is een mogelijke bijvangst, met als randvoorwaarde dat de samenwerking minimaal budgetneutraal wordt gerealiseerd.⁵⁴

Deze relativering van het aspect kostenbesparing komt echter in het uiteindelijke voorstel niet terug. Centrale doelen blijven kwaliteitsverbetering, kostenefficiency en vermindering van de kwetsbaarheid. Ook wordt een aantal randvoorwaarden geïntroduceerd, namelijk draagvlak (bestuurlijk en ambtelijk), geen gedwongen ontslagen, behoud van een fysiek loket per

51 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2010). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*. Lisse (inwerkingtreding per 1 juli 2011)

52 Bohnen, F. & Bronsveld, S. (25 mei 1999). *Discussienota CWI/ stand van zaken samenwerking sociale diensten VPR*. Brielle & Hellevoetsluis

53 Dorscheidt, E. (14 juli 2000). *Resultaten 1^e inventarisatie*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis; Dorscheidt, E. (1 september 2000). *Eindrapportage*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis

54 BMC. (april 2001). *Eindrapportage. Project Onderzoek naar Synergie. Rapportage over het onderzoek naar samenwerking op het gebied van Sociale Zaken op Voorne-Putten en Rozenburg*. Leusden: BMC

gemeente, behoud van de gemeentelijke identiteit en inzicht in kosten en baten.⁵⁵

Als in oktober 2002 alle deelrapporten ter voorbereiding van een intergemeentelijke sociale dienst klaar zijn worden in de oplegnotitie nog altijd dezelfde aanleidingen en doelen genoemd. Nieuw is het expliciet noemen van krapte op de arbeidsmarkt. De randvoorwaarden worden hier niet meer genoemd.⁵⁶

Deoorspronkelijke gemeenschappelijke regeling van begint met de overweging:
*dat de gemeenten besloten hebben door middel van samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, de kwetsbaarheid te verminderen, een brede en regionale beleidsvoorbereiding te verkrijgen en de efficiency te verhogen, en daartoe een intergemeentelijke sociale dienst op te richten.*⁵⁷

In de gemeenschappelijke regeling van 2008 worden nog drie doelen genoemd: verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, vermindering van de kwetsbaarheid van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties en een efficiëntere uitvoering.⁵⁸ Het belang van regionale beleidsvoorbereiding, dat in 2003 nog één van de vier nagestreefde belangen was, komt hier niet meer terug.

4.1.3 Optimisd

In de startnotitie voor Optimisd van 2002 zijn voor het eerst doelstellingen voor de samenwerking geformuleerd, namelijk verbetering van de dienstverlening voor de klant, verbetering van kwaliteit en vermindering van personele kwetsbaarheid voor de besturen en nieuwe carrièreperspectieven en mogelijkheden voor de medewerkers.⁵⁹

55 PONS. (april 2001). *De realisering van een intergemeentelijke sociale dienst Voorne Putten en Rozenburg en een mogelijke ontwikkeling naar een samenhangende uitvoering van de sociale zekerheid op lokaal en regionaal niveau. 'De sprong naar het vergezicht', versie 2.0.*

56 Parker Brady Consultancy. (4 oktober 2002). *Notitie ISD VPR*. Hellevoetsluis

57 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (3 september 2003). *Gemeenschappelijke regeling. ISD Voorne-Putten-Rozenburg*. Bernisse, Brielle, Rozenburg, voorblad

58 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (12 juli 2007). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen*. Lisse, artikel 4, lid 1

59 Straatman, J. (18 februari 2002). *Bestuursopdracht / Startnotitie samenwerking sociale zaken van de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel*.

Begin 2003 is een basisdocument opgesteld waarin de doelen zijn teruggebracht tot vermindering van kwetsbaarheid, vergroting van doelmatigheid en optimalisatie van de dienstverlening.⁶⁰ Bovendien is in het basisdocument behoud van beleidsvrijheid en autonome ruimte voor de deelnemende gemeenten als randvoorwaarde opgenomen.

Op 18 februari 2003 hebben de colleges van Schijndel en Veghel hun intentie tot samenwerking uitgesproken en daarbij bevestigd dat vermindering van kwetsbaarheid, toename van doelmatigheid en optimale dienstverlening onder de voorwaarde van behoud van eigen beleidsvrijheid centraal stonden.⁶¹ Op 13 juni 2003 laat het college van Sint-Michielsgestel weten dat het zich bij het samenwerkingsinitiatief wil aansluiten.⁶² Bij de besluitvorming in de raden medio 2004 worden dezelfde doelen en randvoorwaarden opnieuw bevestigd.⁶³

4.2 INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST BOLLENSTREEK

De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is een gemeenschappelijke regeling van vijf gemeenten: Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen. (Bij aanvang waren de gemeenten Sassenheim en Warmond aangesloten, die per 1 januari 2006 zijn opgegaan in de fusiegemeente Teylingen.) De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is op 1 juni 2002 van start gegaan. Noordwijk is per 1 januari 2008 aangesloten. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is gevestigd in Lisse. De intergemeentelijke sociale dienst bedient een gebied met ruim 120.000 inwoners en heeft een personeelsbestand van 74 formatieplaatsen (2011).

Al vanaf 1995 worden in de Duin- en Bollenstreek ambtelijk verkennende gesprekken gevoerd over mogelijke samenwerking.⁶⁴ Dit leidt eind 1996 tot het initiatief om met de noordelijke zeven Duin- en Bollenstreekgemeenten

60 Meeding, A.E. & Verheijen, M.L. (januari 2003). *Beslisdocument Samenwerking op het gebied van sociale zaken door de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel*.

61 B&W Schijndel. (18 februari 2003). *Raadsvoorstel. Het uitspreken van de intentie om met de gemeente Veghel samen te werken in een intergemeentelijke sociale dienst*. Schijndel; B&W Veghel. (12 februari 2003). *Raadsvoorstel. In principe instemmen tot oprichting ISD*. Veghel

62 B&W Sint-Michielsgestel. (13 juni 2003). *Samenwerking sociale zaken*. (brief aan B&W van de gemeente Schijndel). Sint-Michielsgestel

63 Verslagen raadsvergaderingen: Gemeente Veghel, 7 en 8 juli 2004; Gemeente Schijndel, 15 juli 2004; Gemeente Sint Michielsgestel, 15 juli 2004

64 Maasdam, L.A. & De Vries, H.W. (18 mei 1995). *Kort verslag van overleg tussen de gemeentesecretarissen van Hillegom en Lisse over mogelijke samenwerking van de twee gemeenten*. Lisse

(Hillegom en Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Sassenheim, Voorhout en Warmond) een onderzoek te doen naar mogelijkheden tot samenwerking op het terrein van de Backoffice taken met betrekking tot sociale zaken.⁶⁵ Uiteindelijk zullen er vijf gemeenten overblijven. De gemeente Voorhout haakt al in 1998 af omdat het gemeentebestuur de benadering te eenzijdig financieel gedreven vindt en bang is voor verlies aan kwaliteit.⁶⁶ De gemeente Noordwijk trekt zich in 2000 terug uit het voorbereidingsproces. Noordwijk wil alleen een gezamenlijke backoffice, terwijl de andere gemeenten de hele sociale dienst intergemeentelijk willen organiseren.⁶⁷ De andere vijf gemeenten blijven aan boord en op 1 juni 2002 wordt de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek operationeel.⁶⁸

De beginperiode was voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek niet eenvoudig. Uit interviews met bij de start betrokken informanten alsmede uit het eerste jaarverslag⁶⁹ en uit de raadsverslagen uit deze periode komt naar voren dat de materiële randvoorwaarden voor samenvoeging, waaronder de ICT infrastructuur, onvoldoende waren voorbereid. De startformatie bleek bovendien al snel onvoldoende. De deelnemende gemeenten hadden gerekend op een aanzienlijke efficiencywinst en hadden deze op voorhand in de startformatie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek verdisconteerd. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek wordt direct bij de start geconfronteerd met hoge werkvoorraad en achterstanden. Met een uitgekledde formatie blijken de geërfde achterstanden alleen maar op te lopen.

Bovendien waren niet alle medewerkers die naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek overgingen aanvankelijk even gemotiveerd of capabel. De commissie onderzoek gemeentefinanciën van de gemeente Noordwijkerhout constateert in hun evaluatie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in 2005 dat *“de indruk bestaat dat de mogelijkheid werd aangegrepen*

65 Timmerman, J. et al. (2 december 1996), *Onderzoek naar samenwerking*. Lisse; Gemeente Hillegom. (14 juli 1997). *Stand van zaken onderzoek naar samenwerking uitvoering administratie sociale zekerheidswetgeving*. Hillegom

66 B&W Voorhout. (19 februari 1998). *Onderzoek naar samenwerking backoffice sociale zaken*. Voorhout

67 BMC. (2 augustus 2000). *Info-bulletin 'SoZa-samen Duin en Bollenstreek'*. Leusden

68 Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (1 november 2001; 29 november 2001; 17 januari 2002; 2 februari 2002; 27 februari 2002; 16 maart 2002). *Informatiebulletin*. Lisse

69 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2003). *Jaarverslag 2002*. Lisse

*om die medewerkers te detacheren die men op het eigen gemeentehuis graag kwijt wilde raken.*⁷⁰

Naast de inspanningen om de intergemeentelijke sociale dienst op orde te krijgen moest de organisatie zich in 2003 voorbereiden op de overgang per 1 januari 2004 van de Algemene bijstandswet (Abw) naar de Wet werk en Bijstand (WWB). De materiële en personele knelpunten leidden tot discussies in het bestuur over de begroting, maar ook over het serviceniveau. De bestuursleden kregen te maken met kritische gemeenteraden, die vooral op kostenbesparing en kwaliteitsverbetering hadden gerekend.⁷¹ De leiding van de dienst kreeg echter de wind mee doordat het verdeelmodel voor Rijksgelden in het kader van de nieuwe WWB goed uitpakte voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. De dienst vroeg en kreeg een toedeling als één entiteit. Hierdoor werd de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek een zogenaamde voordeelgemeente. Het toegekende budget voor verstrekking van inkomen was hoger dan op historische basis werd uitgegeven. Dit leidde tot een positief verschil ten opzichte van de begroting.⁷² Dit gaf bij bestuurders en raadsleden het idee dat de samenwerking inderdaad tot lagere kosten leidde. De voordeel-positie was tijdelijk. Per 1 januari 2007 is het verdeelmodel WWB gewijzigd, waardoor de WWB gelden niet langer naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek als één identiteit gaan, maar weer per gemeente worden berekend en toegedeeld.⁷³ September 2005 presenteert de Commissie onderzoek gemeentefinanciën van de gemeente Noordwijkerhout een evaluatieonderzoek naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek.⁷⁴ Hierin wordt onder meer geconcludeerd dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek na een

70 Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst*. Noordwijkerhout, p. 15

71 Onder meer een zeer kritische motie van de gemeenteraad van Warmond: *“gelet op de geconstateerde gebreken in de (onderbouwning van de) diverse stukken, afkomstig van de ISD-Bollenstreek, en de overschrijding van de begroting roept het algemeen- en dagelijks bestuur van de ISD-Bollenstreek op de aan de raden aangeboden documentatie zorgvuldig te (doen) formuleren en kritisch toe te zien op de financiële huishouding”*, verslag raadsvergadering van 16 december 2004

72 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2006). *Jaarstukken 2005*. Lisse, p. 23

73 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2008). *Jaarstukken 2007*. Lisse, p. 55

74 Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst*. Noordwijkerhout

moeizame en roerige beginperiode steeds meer op orde lijkt te komen. De commissie concludeert dat *“het vergroten van de efficiency, effectiviteit en het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening”* (p. 7) bij de gemeenteraad van Noordwijkerhout destijds de belangrijkste dragers waren voor het besluit. Volgens de commissie is niet vast te stellen of en in welke mate deze doelen zijn gerealiseerd omdat de doelstellingen niet SMART⁷⁵ zouden zijn geformuleerd. Door de commissie wordt desalniettemin een lichte kostenstijging vastgesteld. De commissie stelt vast dat het beleid harmoniseert en stelt: *“Vanuit de efficiency van de organisatie geredeneerd is zulks ook wenselijk”* (p. 15). De commissie wijst echter wel op het risico dat de kennis van het beleidsveld op gemeenteniveau weglekt en de gemeenten volledig afhankelijk worden van de intergemeentelijke sociale dienst.

Per 1 januari 2006 zijn de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond gefuseerd, waardoor de nieuwe gemeente Teylingen ontstond. De nieuwe gemeente Teylingen gaat in de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek participeren, waardoor de voormalige gemeente Voorhout, dat tot dusverre de sociale dienst bij de gemeente Katwijk had ondergebracht, tot het verzorgingsgebied van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ging behoren. Daarmee groeide het verzorgingsgebied van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek tot ruim tweeënnegentigduizend inwoners.⁷⁶

In 2006 ontstaan voorzichtige pogingen tot wederzijdse toenadering tussen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de gemeente Noordwijk.⁷⁷ Er ontstaat discussie over de hoogte van de toetredingsbijdrage van Noordwijk aan het samenwerkingsverband in relatie tot de verwachte kostenbesparingen. Desondanks wordt tot toetreding tot de gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2008 besloten.⁷⁸ Hiermee groeit het samenwerkingsgebied verder tot ruim honderd achttienduizend inwoners.⁷⁹

Juli 2007 verschijnt het rapport *‘Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand’* van de gezamenlijke rekenkamercommissie van Hillegom, Lisse

75 Specifiek, meetbaar, acceptabel, tijdsgebonden, realistisch

76 <http://www.statline.cbs.nl>

77 B&W Noordwijk. (19 april 2006). *Noordwijk in Balans, Coalitieakkoord 2006-2010*. Noordwijk; Raadsvergadering Noordwijk 26 april 2006; Atos consulting. (3 mei 2006). *Positionering Sociale Dienst Noordwijk*. Utrecht; Geerling, R. (29 augustus 2006). *De sociale dienst van de gemeente Noordwijk, zelfstandig blijven of samenwerken?* Noordwijk

78 Verslag raadsvergaderingen Noordwijk, 19 december 2006 en 29 juni 2007

79 <http://www.statline.cbs.nl>

en Noordwijkerhout.⁸⁰ Het onderzoek richt zich op het feitelijk functioneren van de dienst in 2005 en focust op de wijze van aansturing door de raden en verantwoording aan de gemeenteraad. Het rapport constateert dat er geen substantieel gemeente-specifiek WWB beleid wordt geformuleerd. De sturing vindt vooral plaats door de portefeuillehouders die in het dagelijks en algemeen bestuur zitting hebben. De gemeenteraden lijken geen visie te hebben op de WWB, maar deze vooral te zien als technische uitvoeringszaak. De beleidsvoorbereiding en ook de kennis berust voornamelijk bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. De betrokkenheid van de gemeenten is eerder financieel dan inhoudelijk. Wanneer de raad meer sturing wil geven, vergt dat investeringen in de ambtelijke capaciteit, om de beleidskeuzen voor de raden voor te bereiden. De rekenkamercommissie adviseert bovendien een betere afstemming op de planning en control cyclus van de gemeenten en de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, zodat onderwerpen op de raadsagenda staan op een moment dat nog van werkelijke beïnvloeding sprake kan zijn. Naar aanleiding van het rekenkamerrapport⁸¹ wordt een hoogleraar gevraagd om, bij wijze van pilot, als vaste onafhankelijke adviseur van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek bestuur te fungeren. Na het bijwonen van één vergadering van het algemeen bestuur (1 oktober 2007) trekt hij zich terug vanwege de ‘vechthouding’ binnen het bestuur.⁸²

In 2007 presenteert de wethouder sociale zaken van de gemeente Lisse een notitie waarin kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de uitvoering van regelgeving door de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek.⁸³ De vraag wordt opgeworpen of de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek niet te afstandelijk en formeel zou handelen. De wethouder pleit

80 Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. (juli 2007). *Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand*.

81 In het verslag van de vergadering van het algemeen bestuur van 1 oktober 2010 wordt gesteld dat in het rekenkamerrapport een kwalitatieve opwaardering van de beraadslagingen van het algemeen bestuur wordt geadviseerd. De benoeming van een externe adviseur zou hier bij moeten helpen. In het rekenkamerrapport is echter geen advies van die strekking terug te vinden. Mogelijk is de suggestie in een van de mondelinge besprekingen van het rapport opgekomen.

82 De voorzitter koppelt in de algemeen bestuursvergadering op 10 december 2007 terug dat de beslissing van de hoogleraar is ingegeven door “de sfeer in het algemeen bestuur van 1 oktober, de ‘vechthouding’ van het algemeen bestuur ten opzichte van het dagelijks bestuur en de sfeer. Het algemeen bestuur uit zich op een bepaalde manier, waarbij het beeld ontstaat dat het algemeen bestuur niet ten dienste van de ISD-Bollenstreek staat.”

83 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse.

voor verbetering van de klantgerichtheid en meer ruimte voor maatwerk, ook al zou dat concessies ten aanzien van de rechtsgelijkheid betekenen. In algemeen bestuur vergaderingen van de intergemeentelijke sociale dienst betreft de wethouder meermalen het begrip 'menselijke maat' bij discussies. De onvrede over de uitvoering van de Wmo en het beeld dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek veel strenger zou indiceren dan voorheen onder de AWBZ gebruikelijk was klinkt ook door in de notitie. Ook naar aanleiding van de klanttevredenheid onderzoeken WWB⁸⁴ en Wvg⁸⁵ constateert de wethouder dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek technisch goed functioneert, maar op het vlak van de menselijke maat tekort schiet. Hoewel de kritiek vooral uit Lisse werd ingezet, groeit bij de portefeuillehouders in de gemeenten en in het dagelijks bestuur de onvrede over het gebrek aan politieke greep van de deelnemende gemeenten op de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Vanaf januari 2006 bestond het dagelijks bestuur uit slechts twee portefeuillehouders uit twee van de vijf gemeenten. De overige gemeenten voelen zich onvoldoende vertegenwoordigd. Ook ambtelijk is de verhouding tussen de intergemeentelijke sociale dienst en de gemeenten vertroebeld. In reactie op de spanningen heeft het algemeen bestuur op 14 januari 2008 besloten om voortaan uit elke gemeente een lid voor het dagelijks bestuur aan te wijzen en heeft in dezelfde vergadering het dagelijks bestuur in die zin uitgebreid tot vijf leden (inclusief voorzitter).⁸⁶

Naar aanleiding van alle discussie rond de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is bovendien op 28 mei 2008 een werkconferentie georganiseerd voor bestuur, management en beleidsmedewerkers Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de beleidsmedewerkers sociale zaken van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gemeenten.⁸⁷ Op de dag zelf wordt de aanleiding door de voorzitter van het dagelijks bestuur als volgt geformuleerd:

84 Vianen, C. (januari 2007). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO

85 Smeets, K.A.P.W. (december 2006). *Tevredenheid Wvg-cliënten. Benchmark rapportage ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO; 't Jong, R. (31 januari 2007). *Klanttevredenheidsonderzoek Wvg 2006*. Notitie aan het Dagelijks bestuur. Lisse

86 Verslag van de vergadering van het Algemeen bestuur van 14 januari 2008

87 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (28 mei 2008). *Verslag van de gezamenlijke bijeenkomst van het dagelijks bestuur van de ISD-Bollenstreek, het managementteam van de ISD, de beleidsmedewerkers van de ISDB en de ISD-gemeenten*. Lisse

De aanleiding van de bijeenkomst is het 'gevoel van onbehagen en onbegrip' tussen de ISD en de gemeenten. Er bestaat een gevoel 'het is onze ISD niet.'⁸⁸

Tijdens de bijeenkomst zijn wederzijdse irritaties en verwachtingen uitgesproken. Daarbij zijn ook verbeteringsuggesties geïnventariseerd en zijn de eerste bevindingen van een door de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek recent opgestarte werkgroep integrale dienstverlening gepresenteerd.⁸⁹ Naar aanleiding van de conferentie van 28 mei 2008 is een rapport over opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap⁹⁰ opgesteld. Deze rapportage is 29 juni 2009 met een oplegnotitie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek⁹¹ in het algemeen bestuur besproken. De notitie bevat aanbevelingen om de afstemming tussen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de gemeenten te verbeteren, vooral op het vlak van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Als onderdeel daarvan komt ook aanpassing van de gemeenschappelijke regeling aan de orde. Voorgesteld wordt onder meer om het lidmaatschap van het algemeen bestuur voor te behouden aan collegeleden. De gemeente Noordwijk, die als enige een raadslid in het algemeen bestuur heeft, verzet zich hiertegen. In het coalitieakkoord van 2010 staat:

Deze ISD is een uitvoerend en geen beleidsbepalend orgaan. Noordwijk wenst de eigen kaders te kunnen vaststellen en lokaal maatwerk te kunnen leveren.⁹²

Bij deze eigen beleidsbepaling wordt de gemeenteraad een belangrijke rol toegedicht. De portefeuillehouder uit de gemeente Noordwijk was van mening dat betrokkenheid van de raad in het algemeen bestuur de legitimiteit van het bestuur versterkt. Nog in het voorjaar van 2011 noemt hij in een interview dat wij met hem hielden desgevraagd een aantal nadere argumenten voor

88 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (28 mei 2008). *Verslag van de gezamenlijke bijeenkomst van het dagelijks bestuur van de ISD-Bollenstreek, het managementteam van de ISD, de beleidsmedewerkers van de ISDB en de ISD-gemeenten*. Lisse, p. 1

89 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, *Verslag van de gezamenlijke bijeenkomst van het dagelijks bestuur van de ISD-Bollenstreek Bollenstreek, het managementteam van de ISD, de beleidsmedewerkers van de ISD-Bollenstreek en de ISD-gemeenten*, Lisse, 28 mei 2008

90 Jacobs, F., *Opdrachtgeverschap Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*, StimulanSZ, maart 2009

91 Verslag van de vergadering van het Algemeen bestuur van 29 juni 2009; 't Jong, R. (10 juni 2009). *Nieuwe gemeenschappelijke regeling / Opdrachtnemer en -geverschap*. Lisse

92 Coalitie Noordwijk. (21 april 2010). *Het nieuwe gezicht van Noordwijk. 'Het Zonne-akkoord in regentijd'*. Coalitieakkoord 2010 – 2014. Noordwijk, p. 12

het Noordwijkse standpunt. Vertegenwoordiging uit de gemeenteraad zou de binding tussen de gemeenteraad en de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek versterken. Dit zou ook partijen buiten het college gelegenheid bieden om rechtstreeks het beleid te beïnvloeden. Bovendien zou een algemeen bestuur dat bestaat uit uitsluitend de dagelijks bestuur leden en hun directe collega wethouders onvoldoende onafhankelijk zijn. Noordwijk voegt zich uiteindelijk naar de andere gemeenten en na de nodige discussie en vertraging wordt per 1 juli 2011 een nieuwe gemeenschappelijke regeling van kracht.⁹³

In november 2009 ten slotte brengt de rekenkamercommissie van Teylingen een rapport uit over de sturingsmogelijkheden en de burgerparticipatie bij de Wmo.⁹⁴ De rekenkamercommissie constateert een zeer beperkte beleidssturing door de raad.

Eind 2009 gaat het Algemeen bestuur, op basis van een formatieonderzoek dat is uitgevoerd na aanhoudende signalen van hoge werkdruk binnen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, akkoord met een gefaseerde uitbreiding van de formatie.⁹⁵ Sommige gemeenteraden nemen de daartoe opgestelde begrotingswijziging voor kennisgeving aan,⁹⁶ maar in andere raden ontstaat discussie over uitbreiding in tijden van bezuiniging. Sommige raadsleden zijn van mening dat de bezuinigingen ook consequenties moeten hebben voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek.⁹⁷ De gemeenteraad van Teylingen besluit dat de gemeenschappelijke regelingen 5% moeten bezuinigen op hun exploitatie en dat dit ook voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek moet gelden.⁹⁸ Naar aanleiding van het verzet uit de gemeenteraden en in het bijzonder uit Teylingen geeft het algemeen bestuur van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek aan de directie de opdracht om te zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden

93 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2010). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*. Lisse (inwerkingtreding per 1 juli 2011)

94 Rekenkamercommissie Teylingen (17 november 2009). *Wmo de raad aan zet. Een onderzoek naar sturingsmogelijkheden en burgerparticipatie bij de Wmo in de Gemeente Teylingen*. Sassenheim

95 Verslag van de vergadering van het Algemeen bestuur van 14 december 2009

96 Verslag raadsvergaderingen; Hillegom, 18 februari 2010; Noordwijk, 24 februari en 2 maart 2010

97 Verslag raadsvergaderingen; Lisse, 18 februari 2010; Noordwijkerhout, 25 februari 2010, 10 juni 2010 en 14 oktober 2010; Teylingen 2 februari 2010 en 16 november 2010

98 Verslag raadsvergadering Teylingen 2 februari 2010

ter grootte van 5%.⁹⁹ De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek komt met een aangepaste begroting voor 2011, maar de gevraagde 5% wordt niet gehaald. Om deze reden stemmen de leden van Noordwijkerhout, die zich bij het initiatief uit Teylingen hadden aangesloten, in het algemeen bestuur tegen de begroting. De begroting wordt vastgesteld, maar het algemeen bestuur geeft de directie wel opdracht om met een nader bezuinigingsplan te komen, waarin de 5% wel zal worden gehaald.¹⁰⁰ Het jaar 2011 wordt gebruikt om de opgelegde 5% bezuinigingen te realiseren. Ten opzichte van de begroting wordt op de exploitatie zelfs wat meer bespaard. Verder bereidt de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zich voor op de komende veranderingen, onder meer ten gevolge van de Wet werken naar vermogen.¹⁰¹

4.3 INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST VOORNE-PUTTEN-ROZENBURG

De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg was een gemeenschappelijke regeling van drie gemeenten; Bernisse, Brielle en Rozenburg. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is op 1 mei 2004 van start gegaan. De intergemeentelijke sociale dienst bediende een gebied met ruim 40.000 inwoners en had een personeelsbestand van bijna 26 formatieplaatsen (2011). Op 31 december 2011 is de gemeenschappelijke regeling geëindigd.

In het voorjaar van 1999 komt in het regio overleg (Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Spijkenisse, Rozenburg en Westvoorne) de samenwerking tussen de sociale diensten in de regio op de agenda.¹⁰² Dit leidt tot verkenningen op ambtelijk niveau, uitmondend in een workshop met ambtenaren en bestuurders in november. Daarbij is een 'Project Onderzoek naar Synergie door samenwerking van sociale zaken en werkgelegenheid op Voorne-Putten-Rozenburg' (PONS) opgestart.¹⁰³ De projectgroep heeft overwegingen voor en mogelijkheden tot

99 Verslag vergadering Algemeen bestuur 2 maart 2010

100 Verslag vergadering Algemeen bestuur 28 juni 2010

101 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (maart 2012). *Jaarstukken 2011*. Lisse

102 Bohnen, F. & Bronsveld, S. (25 mei 1999). *Discussienota CWI/ stand van zaken samenwerking sociale diensten VPR*. Brielle & Hellevoetsluis; Gemeente Hellevoetsluis (21 juni 1999). *Samenwerkingsmodel sociale diensten VPR na 2000*. Hellevoetsluis; Van Meggelen, F. (23 juni 1999) *Samenwerking sociale diensten VOPR*. Spijkenisse

103 PONS. (juni 2000). *Nieuwsbrief PONS*.

samenwerking geïnventariseerd.¹⁰⁴ Voorgesteld wordt te komen tot integratie van beleid en uitvoering van sociale zaken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.¹⁰⁵ Kort daarna besluit Westvoorne zich terug te trekken uit vrees dat de veel grotere gemeente Spijkenisse een te dominante rol zal gaan spelen.¹⁰⁶ De overige vijf gemeenten nemen een principebesluit om over te gaan tot realisering van een intergemeentelijke sociale dienst.¹⁰⁷ In oktober 2002 is een samenvattend advies geformuleerd¹⁰⁸. Op basis van dit advies besluiten de diverse raden tot de daadwerkelijke vorming van een intergemeentelijke sociale dienst. De raad van Hellevoetsluis gaat echter formeel op financiële gronden niet akkoord, waardoor automatisch de instemming van de andere raden wordt opgeschort¹⁰⁹. Meerdere geïnterviewden geven aan dat naar hun inschatting ambtelijke weerstand tegen de samenwerking de werkelijke achterliggende reden was voor Hellevoetsluis om af te haken. Er blijven dan nog vier gemeenten over. Spijkenisse geeft vervolgens te kennen dat zij bij deze samenstelling een gemeenschappelijke regeling geen goede zaak vindt. Op grond van de financiële inbreng en risico's zou Spijkenisse in zo'n gemeenschappelijke regeling bijna volledige zeggenschap moeten krijgen. Spijkenisse is immers circa drie maal de omvang van de overige drie gemeenten samen. Wel biedt Spijkenisse de optie aan om de uitvoering van (delen van) het dienstenpakket voor de overige gemeenten uit te voeren.¹¹⁰ Naar aanleiding van de reactie van Spijkenisse hebben de wethouders van Bernisse, Brielle en Rozenburg de projectgroep laten onderzoeken of een intergemeentelijke sociale dienst

104 Dorscheidt, E. (14 juli 2000). *Resultaten 1^e inventarisatie*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis; Dorscheidt, E. (1 september 2000). *Eindrapportage*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis; BMC. (april 2001). *Eindrapportage. Project Onderzoek naar Synergie. Rapportage over het onderzoek naar samenwerking op het gebied van Sociale Zaken op Voorne-Putten en Rozenburg*. Leusden: BMC

105 PONS. (april 2001). *De realisering van een intergemeentelijke sociale dienst Voorne Putten en Rozenburg en een mogelijke ontwikkeling naar een samenhangende uitvoering van de sociale zekerheid op lokaal en regionaal niveau. 'De sprong naar het vergezicht'*, versie 2.0.

106 PONS. (mei 2001) *Nieuwsbrief PONS*.

107 PONS. (september 2001) *Nieuwsbrief PONS*.

108 Parker Brady Consultancy. (4 oktober 2002). *Notitie ISD VPR*. Hellevoetsluis

109 B&W Bernisse. (5 november 2002). *Stand van zaken na collegebesluiten dd. 29-10-2002*. Bernisse

110 Parker Brady Consultancy. (28 februari 2003) *Onderzoek Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Hellevoetsluis; Enigszins ironisch is dat Bernisse en Brielle in 2011 hebben besloten om vanaf 2012 na opheffing van de intergemeentelijke sociale dienst de sociale dienstverlening alsnog aan Spijkenisse uit te besteden.

met de drie gemeenten haalbaar is. Daarbij is ook geprobeerd om Westvoorne weer langszij te krijgen, maar dat mislukt. De projectgroep concludeert dat een intergemeentelijke sociale dienst met de drie overgebleven gemeenten nog steeds zinvol en haalbaar is. Als nieuwe startdatum wordt 1 januari 2004 gesteld.¹¹¹

Dat de drie overgebleven gemeenten ondanks alle tegenslagen doorzetten is opvallend. Uit interviews komt naar voren dat vooral de ambtelijke hoofdrolspelers uit de drie gemeenten het goed met elkaar konden vinden en elkaar bleven vasthouden. Ook kende de externe projectleider de partijen en bestuurlijke context in de regio goed en genoot zij veel vertrouwen. Meningsverschillen tussen Rozenburg en de andere gemeenten over de zetelverdeling in het bestuur en over de huisvesting en een negatief advies van de ondernemingsraad van Rozenburg leidt tot vertraging.¹¹² September 2003 kan dan toch de implementatiemanager van start gaan¹¹³. Op 7 oktober, 21 oktober en 30 oktober 2003 stemmen de raden van Brielle, Bernisse respectievelijk Rozenburg in met de gemeenschappelijke regeling.¹¹⁴ Na diverse verkenningen en advisering door de drie gemeentesecretarissen wordt gekozen voor huisvesting in het voormalige weeshuis te Brielle.¹¹⁵

De implementatiemanager constateert dat de ontwerpbegroting uit oktober 2001 stamt en kondigt een bijgestelde begroting aan¹¹⁶. De bijgestelde begroting volgt begin 2004 en levert meteen discussie op in de raden, die efficiencywinst uit de intergemeentelijke sociale dienst hadden verwacht en nu al met extra kosten worden geconfronteerd. Dat de operatie niet

111 Van der Linden, C.A.C. (6 maart 2003). *Advies Intergemeentelijke sociale dienst*. Bernisse

112 Parker Brady Consultancy. (10 juni 2003). *Notitie ISD*. Hellevoetsluis; OR Rozenburg. (9 september 2003). *brief aan B&W*. Rozenburg; OR Rozenburg. (23 september 2003). *brief aan B&W*. Rozenburg; Afdeling Dienstverlening Rozenburg. (9 september 2003). *Raadsvoorstel tot het aangaan van een GR ter vorming van een ISD*. Rozenburg; Afdeling BMO Rozenburg. (22 september 2003). *Vorming ISD3*. Rozenburg

113 Van Overbeek, J. (15 december 2004). *De stand van zaken in het implementatietraject per 15 december 2003*. Brielle

114 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (3 september 2003). *Gemeenschappelijke regeling. ISD Voorne-Putten-Rozenburg*. Bernisse, Brielle, Rozenburg; Verslag raadsvergaderingen; Brielle, 7 oktober 2003; Bernisse, 21 oktober 2003; Rozenburg, 30 oktober 2003

115 Van Overbeek, J. (15 december 2003). *De stand van zaken in het implementatietraject per 15 december 2003*. Brielle

116 Van Overbeek, J. (15 december 2003). *De stand van zaken in het implementatietraject per 15 december 2003*. Brielle; Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (februari 2004). *Aanbieding actuele begroting 2004 van de ISD VPR*. Brielle

budgetneutraal verloopt, ervaart men in Bernisse als onaangename verrassing.¹¹⁷ De raad van Rozenburg heeft grote moeite met het uitblijven van kostenreductie.¹¹⁸ Uiteindelijk gaan de raden wel akkoord, maar Rozenburg stelt in relatie tot de bijdrage van de andere twee gemeenten te weinig budget beschikbaar voor de eenmalige kosten, wat pas later is gerepareerd.¹¹⁹

Op 1 mei 2004 is de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg van start gegaan. Diverse beheersmatige zaken moeten dan nog worden geregeld. In mei 2003 komt de intergemeentelijke sociale dienst met de gemeente Brielle overeen dat Brielle de P&O taken voor de intergemeentelijke sociale dienst zal verzorgen.¹²⁰

In de loop van 2004 ontstaat discussie over de vraag of het al dan niet voordeel zou opleveren om voor het WWB budget de intergemeentelijke sociale dienst als één entiteit te laten aanmerken. Uiteindelijk is geconcludeerd dat hier een voordeel uit te behalen zou zijn en is de aanvraag ingediend en per 1 januari 2005 gehonoreerd.¹²¹ Per 1 januari 2007 wijzigt de financieringsstructuur WWB echter zodat het ministerie van SZW vanaf dan de WWB gelden weer rechtstreeks aan de gemeenten uitkeert.

Voorjaar 2004 wordt een inventariserend overleg met de gemeenteraden opgezet om vooraf in de sociale beleidsvorming af te stemmen. Het streven daarbij is om te komen tot intergemeentelijke sociale dienst breed uniform beleid, al blijven formeel de gemeenteraden autonoom in de beleidsvaststelling.¹²²

Nieuwe pogingen op aandringen van de gemeenteraden om Westvoorne binnen het intergemeentelijke sociale dienst verband te krijgen stranden in

117 Verslag raadsvergadering gemeenteraad Bernisse 9 maart en 1 april 2004.

118 Verslag raadsvergadering Rozenburg, 25 maart 2004.

119 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (28 april 2004). *Overleg gemeentesecretarissen en delegatie ISD*. Brielle

120 Gemeente Brielle. (13 mei 2004). *Offerte P&O taken t.b.v. ISD VPR*. Brielle

121 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (3 juni 2004). *Samenwerking in een gemeenschappelijke regeling*. Den Haag; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (16 juli 2004). *Budget bij samenwerking*. Den Haag; Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (30 juli 2004). *Samenwerking in een gemeenschappelijke regeling*. Brielle; Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2 augustus 2004). *aanvraag 1 entiteit voor de ISD*. Brielle; Van der Linden, C.A.C. (23 augustus 2004). *advies inzake 1 entiteit*. Brielle; Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (30 augustus 2004). *aanvraag 1 entiteit*. Brielle; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (6 september 2004). *Erkenning Wgr verband als 1 entiteit*. Den Haag

122 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (11 april 2004). *Opzet inventariserend overleg met gemeenteraden*. Brielle

de zomer van 2005. De gemeente Westvoorne geeft te kennen dat instappen te duur zou zijn.¹²³

Eind 2006 is een begin gemaakt met het herzien van de gemeenschappelijke regeling. De discussie over de gemeenschappelijke regeling is vooral ingegeven door de wens deze beter aan te laten sluiten bij het dualisme. Dit leverde nog wel enige discussie op. De gemeente Rozenburg wil aanvankelijk raadsleden in het Algemeen Bestuur houden. Bernisse en Brielle willen dat niet. De voorbereiding van een nieuwe gemeenschappelijke regeling heeft door verschillen van inzicht lang geduurd.¹²⁴ In de eerste helft van 2008 is uiteindelijk een zogenaamde collegeregelings tot stand gekomen, die rond de zomer is vastgesteld.¹²⁵ Dat wil zeggen dat er geen raadsleden meer in het bestuur van de intergemeentelijke sociale dienst zullen zitten.

Op 18 maart 2010 wordt Rozenburg een deelgemeente van Rotterdam. Rotterdam heeft een eigen sociale dienst en besluit uit de gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Voorne-Putten-Rozenburg te treden. Op 20 mei 2010 ontvangt de intergemeentelijke sociale dienst een brief van de gemeente Rotterdam, waarin zij verzoekt om uit te treden per 1 januari 2011 uit deze gemeenschappelijke regeling. Er volgen onderhandelingen over de voorwaarden waarna wordt afgesproken dat de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg tot en met 2011 de Rozenburgse cliënten blijft bedienen en dat op 1 januari 2012 deze aan de sociale dienst Rotterdam zullen worden overgedragen. Ook wordt afgesproken dat Rotterdam op die datum een deel van het personeel overneemt (45% van de formatie op 18 maart 2011).¹²⁶

De gemeente Rozenburg heeft (in geld en cliënten) het grootste aandeel (circa 45%) in de gemeenschappelijke regeling. Het is voor de overgeblevende deelnemers duidelijk dat het uittreden van Rotterdam substantiële consequenties voor de organisatie heeft. Het personeelsbestand, de huisvesting en de

123 Van der Linden, C.A.C. (februari 2005). *Notitie uitbreiding ISD met Westvoorne*. Brielle; Van der Linden, C.A.C. (4 augustus 2005). *Notitie aan de raad m.b.t. uitbreiding ISD*, 4. Brielle; Gemeente Westvoorne. (24 augustus 2005). *Samenwerking*. Westvoorne

124 Verslagen Algemeen bestuur-vergaderingen 29 november 2006, 29 maart 2007, 21 juni 2007, 30 augustus 2007, 27 november 2007

125 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (maart 2008). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Brielle

126 Verslag raadsvergadering Bernisse, 21 september 2010; B&W Bernisse. (7 september 2010). *Uittreden Rotterdam uit Gemeenschappelijke Regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD VPR)*. Bernisse (raadsvoorstel)

managementstructuur zijn niet meer passend voor de organisatie. Daarnaast heeft de uittreding gevolgen voor regionale arrangementen waaraan de intergemeentelijke sociale dienst deelneemt.

De gemeenten Bernisse en Brielle hebben onderzoek laten verrichten naar scenario's voor de toekomstige uitvoering van Sociale Zaken. De scenario's zijn 1) voortzetting van intergemeentelijke sociale dienst met extra taken of 2) de sociale dienst weer per gemeente organiseren of 3) de diensten inkopen bij de gemeente Hellevoetsluis, Spijkenisse of Rotterdam.¹²⁷ Bernisse spreekt al snel de voorkeur uit voor inkoop bij Spijkenisse.¹²⁸ In de gemeente Brielle levert de keuze veel meer commotie. De raad is verdeeld. De SP wil onderzoeken of een doorstart van de intergemeentelijke sociale dienst niet mogelijk is en dient zelfs een motie van afkeuring in tegen de wethouder. De PvdA ondersteunt de motie. De motie haalt het niet en uiteindelijk kiest ook Brielle voor inkoop bij Spijkenisse.¹²⁹

Het jaar 2011 wordt gekenmerkt door afbouwen op 31 december 2011 eindigt de gemeenschappelijke regeling. Per 1 januari 2012 zijn de laatste cliëntendossiers overgedragen aan de sociale dienst van de gemeente Spijkenisse.

Tijdens het bestaan van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is nooit door de rekenkamercommissie (een gezamenlijke commissie van de gemeenten Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Rozenburg en Westvoorne) aandacht aan de intergemeentelijke sociale dienst of het beleidsterrein van de intergemeentelijke sociale dienst besteed. Evenmin heeft er enige andere systematische evaluatie plaatsgevonden naar de intergemeentelijke sociale dienst of de beoogde doelen van de samenwerking.

4.4 OPTIMISD

De intergemeentelijke sociale dienst Optimisd is een gemeenschappelijke regeling van vier gemeenten; Bernheze, Schijndel, Sint-Michielsgestel en Veghel. Optimisd is op 1 januari 2005 van start gegaan. Bernheze is per 1 januari 2008 aangesloten. Optimisd is gevestigd in Veghel. De intergemeentelijke sociale dienst bedient een gebied met ruim 118.000 inwoners en heeft een personeelsbestand van ruim 41 formatieplaatsen (2011).

127 B&W Bernisse. (7 september 2010). *Toekomst sociale dienst*. Bernisse (raadsvoorstel)

128 Verslag raadsvergadering Bernisse, 31 augustus 2010 en 21 september 2010

129 Verslag raadsvergadering gemeente Brielle, 7 september 2010 en 12 oktober 2010.

Al voor de millenniumwisseling zijn er volgens geïnterviewden op zowel ambtelijkalsbestuurlijk niveau aftastende gesprekken over meer samenwerking op het terrein van sociale zaken tussen een aantal Brabantse gemeenten in en om het gebied waar uiteindelijk de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd zal worden gevormd. In 2000 leidt dit tot een eerste voorstel van de gemeenten Boekel, Landerd, Uden en Veghel om de mogelijkheden voor een intergemeentelijke sociale dienst te verkennen. Sint Oedenrode was ook gepolst, maar gaf aan vooralsnog geen belangstelling te hebben.¹³⁰

Uiteindelijk zijn het de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel die in oktober 2000 een onderzoek in gang zetten en een stuurgroep oprichten. Uit de interviews komt naar voren dat in tegenstelling tot bij de eerdere verkenning met andere gemeenten de ambtelijke overlegpartners het goed met elkaar kunnen vinden. Dit zou vaart in het traject hebben gebracht. De verkenningen monden begin 2002 uit in een startnotitie voor het realiseren van één BackOffice voor de afdelingen sociale zaken van deze drie gemeenten.¹³¹

Januari 2003 ligt er een beslisdocument waarin het scenario voor een gemeenschappelijke backoffice is uitgewerkt en daarnaast op hoofdlijnen het scenario voor een intergemeentelijke sociale dienst wordt uitgewerkt. Geconcludeerd wordt dat bij een gezamenlijke backoffice de doelmatigheidswinst beperkt blijft, terwijl de knip tussen front- en backoffice diverse problemen oproept. Een intergemeentelijke sociale dienst zou deze nadelen niet hebben en beter aansluiten bij de doelstellingen ten aanzien van verminderde kwetsbaarheid, meer doelmatigheid en betere dienstverlening.¹³² Op basis van het beslisdocument besluiten de gemeenten Schijndel¹³³ en Veghel¹³⁴ in het voorjaar van 2003 om te komen tot de oprichting van een volwaardige intergemeentelijke sociale dienst. De gemeente Boekel trekt zich echter terug. De bestuurders van Boekel vinden de gevolgen voor de eigen

130 Gemeente Veghel. (28 maart 2000). Advies aan B&W. Instemming met notitie samenwerking soza Boekel, Landard, Uden, Veghel. Veghel

131 Straatman, J. (18 februari 2002). Bestuursopdracht / Startnotitie samenwerking sociale zaken van de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel

132 Meerding, A.E. & Verheijen, M.L. (januari 2003). *Beslisdocument Samenwerking op het gebied van sociale zaken door de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel.*

133 B&W Schijndel. (18 februari 2003). Raadsvoorstel. Het uitspreken van de intentie om met de gemeente Veghel samen te werken in een intergemeentelijke sociale dienst. Schijndel

134 B&W Veghel. (12 februari 2003). Raadsvoorstel. In principe instemmen tot oprichting ISD. Veghel

organisatie te ingrijpend.¹³⁵ Vooral de toenmalige burgemeester van Boekel stond kritisch ten opzichte van intergemeentelijke samenwerking (Van den Heuvel & De Wit, 2009).

Al snel daarna geeft het college van Sint-Michielsgestel te kennen dat zij willen aanhaken bij het initiatief.¹³⁶ Sint-Michielsgestel heeft besloten zich voor samenwerking op het terrein van sociale zaken op Schijndel en Veghel te willen richten als alternatief voor een eerder beoogde samenwerking met de gemeente Haaren, nadat Haaren zich zomer 2003 als samenwerkingspartner heeft teruggetrokken. De andere twee gemeenten accepteren dat onder voorwaarde dat dit niet tot vertraging leidt en reeds gemaakte keuzes onverkort door Sint-Michielsgestel worden geaccepteerd.¹³⁷

In juni 2003 gaat een projectgroep van de drie gemeenten, Schijndel, Sint-Michielsgestel en Veghel aan de slag om de vorming van de intergemeentelijke sociale dienst voor te bereiden.¹³⁸ Vanaf dat moment gaat het hard, maar de beoogde startdatum van 1 juli 2004 blijkt niet haalbaar en wordt opgeschoven naar 1 januari 2005. Zomer 2004 komen de plannen en de gemeenschappelijke regeling in de diverse raden en worden vastgesteld.¹³⁹ Op 1 januari 2005 gaat de intergemeentelijke sociale dienst onder de naam Optimisd van start. Pas op 1 juli 2005 kan het bedrijfsverzamelgebouw in Veghel worden betrokken, waar ook het Centrum voor Werk en Inkomen gehuisvest is.

Omdat de provincie in haar goedkeuring nog een voorbehoud had gemaakt op een (kleine) technische strijdigheid van een artikel met de Wet Gemeenschappelijke Regelingen hebben de raden in 2005 een aangepaste gemeenschappelijke regeling vastgesteld.¹⁴⁰

135 Kuijpers, S.A. (12 februari 2003). Regionale samenwerking sociale zaken. Veghel

136 B&W Sint-Michielsgestel. (13 juni 2003). Samenwerking sociale zaken. (brief aan B&W van de gemeente Schijndel). Sint-Michielsgestel

137 Gemeente Schijndel. (27 juni 2003). Advies aan B&W. Instemmen met deelname St. Michielsgestel aan ISD. Schijndel; Gemeente Schijndel. (7 oktober 2003). *Advies aan B&W. Instemmen met deelname St. Michielsgestel aan ISD met aanvullende voorwaarden.* Schijndel

138 Vink, D. & Frankenmolen, H. (30 juni 2003). *Startnotitie Werk ISD Veghel, Schijndel en St. Michielsgestel.* Veghel

139 Raadsverslagen; Gemeente Veghel, 7 en 8 juli 2004; Gemeente Schijndel, 15 juli 2004; Gemeente Sint Michielsgestel, 15 juli 2004

140 Optimisd. (november 2004). *Gemeenschappelijke regeling.* Veghel; Optimisd. (januari 2005). *Gemeenschappelijke regeling. Tekst zoals van toepassing na 1^e wijzigingen.* Veghel; Optimisd. (juni 2005). *Gemeenschappelijke regeling. Tekst zoals van toepassing na 2^e wijzigingen.* Veghel

Uit de interviews komt naar voren dat de opstart veel energie kostte, waardoor vooral de aandacht voor re-integratie in 2005 onvoldoende aandacht kreeg. De conversie van de debiteurengegevens en het samenvoegen van drie debiteurenbestanden gaf in het bijzonder veel aanloopproblemen. Ook werd de administratie geconfronteerd met veel per 31 december 2004 nog bij de gemeenten openstaande werkprocessen. In het begin waren veel handmatige correcties nodig en werden boekingen te laat verricht en herinneringen en aanmaningen te laat verstuurd. Ook stond 2005 in het teken van geleidelijk harmoniseren van de uitvoering van diverse regelingen bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en andere. Niet alle werkwijzen konden direct voor de drie gemeenten gelijk worden getrokken. In de begroting was geen rekening gehouden met de noodzaak van een huismeester en een telefoniste. Om deze te kunnen invullen is de positie van juridisch medewerker in 2005 niet verder ingevuld.¹⁴¹

Een rekenkamercommissie-onderzoek van de gemeente Sint-Michielsgestel uit 2006 naar de uitstroombevordering bij de sociale dienst gaat hoofdzakelijk over de periode direct voor de samenwerking. Wel wordt een opmerking gemaakt over de versturende effecten van de voorbereidingen op de overgang naar de gemeenschappelijke regeling.¹⁴²

Vanaf 1 januari 2006 werd Optimisd door het ministerie van SZW als één entiteit aangemerkt. Per 1 januari 2007 wijzigt de financieringsstructuur WWB echter zodat het ministerie van SZW vanaf dan de WWB gelden weer rechtstreeks aan de gemeenten uitkeert.¹⁴³

In 2007 voert de rekenkamercommissie van Sint-Michielsgestel een onderzoek uit naar de sturing van en controle op de gemeenschappelijke regelingen van

de gemeente, aan de hand van vier casussen.¹⁴⁴ Hoewel niet specifiek opgezet als evaluatie van Optimisd is de intergemeentelijke sociale dienst wel een van de vier casussen. Er wordt echter voor Optimisd geconstateerd dat de samenwerking op het moment van onderzoek te kort bestaat om de realisatie

141 Optimisd. (2006). *Jaarverslag 2005*. Veghel

142 Bottenberg, D.B. & Van Eekert, P.M. (juli 2006). *Rekenkameronderzoek uitstroombevordering*. Leusden: BMC

143 Optimisd. (2006). *Jaarverslag 2005*. Veghel; Optimisd. (oktober 2007). *Voortgangsevaluatie Optimisd 2005-2007*. Veghel

144 Rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel. (maart 2007). *Sturing en controle van de gemeenteraad op gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Sint-Michielsgestel*. Sint-Michielsgestel

van de beoogde doelen te evalueren. Wel wordt opgemerkt dat deze doelen onvoldoende specifiek en meetbaar zijn.

In oktober 2007 heeft het dagelijks bestuur van Optimisd zelf een voortgangsevaluatie over de periode vanaf de start tot en met 2007 opgesteld.¹⁴⁵ Daarin worden de oorspronkelijke doelen geëvalueerd. Vervolgens worden de verdere ontwikkelingen belicht vanuit vier door het bestuur zelf gekozen perspectieven: klantperspectief, financieel perspectief, bestuurlijk perspectief en ambtelijk perspectief.

Het bestuur stelt vast dat de kwetsbaarheid in personele zin is afgenomen. Door het toegenomen volume kunnen functies dubbel worden bezet en kan meer in taken worden gedifferentieerd. Hierdoor is de continuïteit van de dienstverlening verbeterd.

Het bestuur stelt dat de beoogde toename in doelmatigheid moeilijk kwantificeerbaar is, maar suggereert toch dat de exploitatie doelmatiger is geworden.

Ten aanzien van de beoogde verbetering van de dienstverlening constateert het bestuur dat referentiegegevens ontbreken.

Een randvoorwaarde was het behoud van beleidsvrijheid voor de gemeenten. Het bestuur stelt vast dat de mogelijkheid voor eigen beleid bestaat, maar dat er gestreefd is naar harmonisatie. Tot op het moment van de evaluatie zijn er geen door Optimisd voorgestelde beleidsvoorstellen afgewezen. Het klantperspectief is onderzocht vanuit de klantentevredenheidsonderzoeken en gesprekken met leden van de cliëntenraad. De laagdrempeligheid en klantvriendelijkheid van de sociale dienst komen als positieve punten naar voren. De cliëntenraad vraagt wel om meer inlevingsvermogen bij individuele klantsituaties. *“Het sociale aspect van een sociale dienst mag niet uit het oog verloren worden”* (p. 7).

Vanuit het financieel perspectief staat het bestuur stil bij de ontwikkeling in programmakosten en bedrijfsvoeringskosten. Vooral de wijzigingen in de landelijke verdeelsystematiek en verschuivingen in geldstromen (bijvoorbeeld invoering van de collectieve ziektekostenverzekering waardoor diverse kosten voortaan via deze verzekering worden vergoed in plaats van via de bijzondere bijstand) hebben invloed gehad op programmakosten. De bedrijfsvoeringskosten zijn volgens het bestuur stabiel.

145 Optimisd. (oktober 2007). *Voortgangsevaluatie Optimisd 2005-2007*. Veghel

Vanuit bestuurlijk perspectief wordt het beeld dat het dagelijks bestuur zelf heeft centraal gesteld. De samenwerking met het algemeen bestuur wordt als vrij formeel ervaren. In de beleving van het dagelijks bestuur volgen de gemeenteraden Optimisd “*redelijk kritisch*” (p. 15).

Vanuit ambtelijk perspectief ten slotte is gesproken met ambtenaren binnen Optimisd en binnen de deelnemende gemeenten. Vastgesteld wordt dat de overgang soepel is verlopen. Het ambtelijk contact over en weer verloopt nog wel wat stroef. Er wordt ook aandacht gevraagd voor een betere afstemming rond de planning en control cyclus. De meest opvallende constatering is hoe verschillend de drie gemeenten de adviezen en het handelen van Optimisd behandelen:

De ene gemeente volstaat met een globale check door een afdelingshoofd op politieke en financiële gevolgen, ervan uitgaande dat de beleidskracht bij Optimisd aanwezig is. De andere gemeente formuleert complete adviezen ten behoeve van colleges en raden (p.16).

Het jaar 2007 stond in het teken van de voorbereiding voor de toetreding van de gemeente Bernheze per 1 januari 2008 tot de gemeenschappelijke regeling. In dat kader is de gemeenschappelijke regeling ook aangepast.¹⁴⁶ Deze wijziging is tevens aangegrepen om de gemeenschappelijke regeling op een aantal punten duidelijker te maken en de bestuursamenstelling beter aan te laten sluiten bij de dualisering.¹⁴⁷

Nadetoetreding van Bernheze per 1 januari 2008 ontwikkelt de intergemeentelijke sociale dienst zich verder. De economische crisis is ongeveer in dezelfde periode ingezet en heeft ook invloed op het werkterrein van de sociale dienst. Vanaf 2009 wordt dit zichtbaar in een stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden

en het aantal aanvragen schuldhelpverlening. In 2010 hebben de gemeenten Bernheze en Schijndel een beroep moeten doen op de regeling Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU) voor aanvullende financiering omdat de tekorten het eigen risico van 10% van het toegekende budget te boven gingen.¹⁴⁸

De rekenkamercommissie van Bernheze stelt in 2011 een onderzoek in naar

146 Optimisd. (2007). *Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijke sociale dienst Optimisd, Veghel, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Bernheze*. Veghel (datum inwerkingtreding 1 januari 2008)

147 Optimisd. (1 januari 2008 - I). *Memorie van toelichting behorende bij de gemeenschappelijke regeling ISD Optimisd*. Veghel

148 Optimisd. (februari 2011). *Jaarverslag 2010*. Veghel

arbeidsintegratie, waarbij ook de rol van Optimisd daarbinnen aan de orde komt.¹⁴⁹ In dit onderzoek wordt gevraagd of re-integratie doelstellingen meetbaar zijn geformuleerd en of deze worden behaald. De commissie concludeert dat deze meetbaar zijn, maar niet behaald. Weliswaar is dat deels door externe conjuncturele factoren verklaarbaar, maar:

Verder moet worden geconstateerd dat Optimisd het voor Bernheze niet beter heeft gedaan dan landelijk als het gaat om volumereductie van het Wwb bestand. (p. 7)

Ook is de vraag gesteld of de raden hun kaderstellende rol kunnen invullen. De rekenkamercommissie stelt dat hier wel ruimte voor is, maar dat deze nauwelijks wordt benut.

Eind 2011 ontstaat er onrust rond een medewerkerstevredenheidsonderzoek binnen Optimisd. In de pers wordt gesproken over een angstcultuur.¹⁵⁰ Het Algemeen Bestuur bespreekt de situatie met de directie en spreekt het vertrouwen uit in de directie. De directie zet in reactie met ingang van 2012 een traject in om medewerkers de gelegenheid te geven zich vrij uit te spreken en om te werken aan de leiderschapsstijl binnen het managementteam.¹⁵¹

149 Rekenkamer Bernheze. (1 maart 2012). *Arbeidsre-integratie in de gemeente Bernheze*. Bernheze

150 Brabants dagblad 3, 4 en 5 december 2011

151 Verslag vergadering Algemeen bestuur Optimisd, 6 december 2011; Optimisd. (maart 2012). *Jaarverslag 2011*. Veghel

HOOFDSTUK 5

DRIE INTERGEMEENTELIJKE DIENSTEN VANUIT VIER PERSPECTIEVEN

5 DRIE INTERGEMEENTELIJKE DIENSTEN VANUIT VIER PERSPECTIEVEN

In hoofdstuk twee hebben wij vier perspectieven beschreven van waaruit wij in dit hoofdstuk de drie casussen zullen analyseren. In hoofdstuk drie hebben wij de kenmerken per perspectief geoperationaliseerd.

5.1 HET BEDRIJFSMATIGE PERSPECTIEF

Voor een analyse vanuit een bedrijfsmatig perspectief zijn drie kenmerken benoemd, die nader zijn geoperationaliseerd in onderstaande indicatoren.

Tabel 6 Analyse kader bedrijfsmatige perspectief

Kenmerk	Indicator
Effectiviteit	Cliënttevredenheidsscore over stiptheid van uitbetaling. (hogere tevredenheid → hogere effectiviteit)
	Netto toe-/afname aantal WWB cliënten t.o.v. de benchmark. (hogere afname → hogere effectiviteit)
Efficiency	Aantal cliënten per formatieplaats t.o.v. de benchmark. (meer cliënten per fte → hogere efficiency)
	Aantal inwoners per formatieplaats t.o.v. de benchmark. (meer inwoners per fte → hogere efficiency)
Continuïteit	Aantal formatieplaatsen ten opzichte van de minimum norm (2 formatieplaatsen) voor adequate functiescheiding. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)
	Aantal medewerkers ten opzichte van de minimum norm (3 medewerkers) voor adequate functiescheiding. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)
	Aantal formatieplaatsen ten opzichte van de minimum norm (4 formatieplaatsen) voor voorkoming van kwetsbaarheid. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)
	Aantal medewerkers ten opzichte van de minimum norm (6 medewerkers) voor voorkoming van kwetsbaarheid. (meer fte t.o.v. de norm → minder kwetsbaarheid)
	Al dan niet voortbestaan van de organisatie. (wel voortbestaan → continuïteit; niet voortbestaan → discontinuïteit)

5.1.1 Effectiviteit

Vanuit bedrijfsmatig perspectief sluiten wij aan bij de definitie van Hakvoort en Klaassen (2008) voor effectiviteit, namelijk het verschil tussen de bereikte en technisch haalbare output. De technisch haalbare output in absolute zin kennen wij niet. Daarom vergelijken wij de bereikte output met de gemiddelde output bij niet intergemeentelijk georganiseerde sociale diensten. Daarbij hanteren wij twee indicatoren:

- Cliënttevredenheidsscore over stiptheid van uitbetaling.
- Aantal WWB cliënten.

Cliënttevredenheidsscore over stiptheid van uitbetaling

Over de doorlooptijden, eventuele achterstanden of eventuele fouten in de uitbetaling zijn onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar. Onze veronderstelling is echter dat de tevredenheid van de cliënten over de stiptheid van uitbetaling en over doorlooptijden een goede indicatie geeft in hoeverre dit proces effectief in de zin van tijdig en correct plaatsvindt. Bij alle drie de casusorganisaties zijn door SGBO klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, waarbij onder meer gevraagd is naar de tevredenheid over de stiptheid van uitbetaling. Deze klanttevredenheidsonderzoeken geven ook een benchmarkscore, waarbij de benchmark grotendeels uit gemeentelijke (niet intergemeentelijk georganiseerde) sociale diensten bestaat.

Tabel 7 Cliënttevredenheid over de stiptheid van uitbetaling¹⁵²

Jaar	ISDB	Benchmark	Vershil
2005	7,6	7,9	-0,3
2006	7,6	8,0	-0,4
2007	7,6	8,1	-0,5

Jaar	ISD VPR	Benchmark	Vershil
2005	8,0	8,0	0,0
2007	8,0	8,1	-0,1
2009	8,0	8,1	-0,1

Jaar	Optimisd	Benchmark	Vershil
2006	8,5	8,0	0,5
2009	8,3	8,0	0,3

152 Drie SGBO benchmarks naar de klanttevredenheid onder de WWB cliënten bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek; Van Gaalen C. (februari 2005). *Tevredenheid WWB-klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO; Vianen, C. (januari 2007). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO; Vianen, C. (januari 2008). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO. Het jaar van publicatie volgt telkens op het jaar waarin de meting is uitgevoerd. Drie SGBO benchmarks naar de klanttevredenheid onder de WWB cliënten bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg; Van den Heuvel, A. (januari 2006). *Tevredenheid WWB-klanten ISD VPR*. Den Haag & Utrecht: SGBO & StimulanSZ; Gremmen, M.H., *Tevredenheid WWB-klanten. ISD VPR*, SGBO, december 2007; Wajer, S. (december 2009). *Tevredenheid WWB-klanten 2009 ISD Voorne-Putten-Rozenburg*, Den Haag: SGBO. Het onderzoek van 2006 betreft de meting uit 2005. De andere twee onderzoeken zijn nog in het jaar van de meting verschenen. Twee SGBO benchmarks naar de klanttevredenheid onder de WWB cliënten bij Optimisd; Jonker, K. (augustus 2007). *Tevredenheid WWB-Klanten ISD Optimisd*. Den Haag: SGBO; Wajer, S. (februari 2010). *Tevredenheid WWB-klanten 2009 Optimisd*. Den Haag: SGBO. Het jaar van publicatie volgt telkens op het jaar waarin de meting is uitgevoerd.

In § 3.4.1 stelden wij vast dat volgens SGB0 een 7 of hoger een indicatie geeft dat klanten tevreden zijn. Wij zagen ook dat een verschil vanaf de 0,3 betekenis heeft en dat een verschil vanaf 0,5 als substantieel kan worden beschouwd. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is de tevredenheid over de drie gemeten jaren consistent, ruim boven de 7, maar duidelijk onder het niveau van de benchmark. Ook bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is de tevredenheid over de drie gemeten jaren consistent en ruim boven de 7. In vergelijking met de benchmark komt de score het eerste jaar gelijk en de volgende jaren net lager uit. Optimisd scoort in beide metingen ruim boven de voldoende en duidelijk boven de benchmark.

Kortom, op stiptheid van uitbetaling als indicator voor effectiviteit, doet één casus het beter, één gelijk en één het slechter dan de gemiddelde sociale dienst. Een eenduidig verband is daarmee niet vastgesteld.

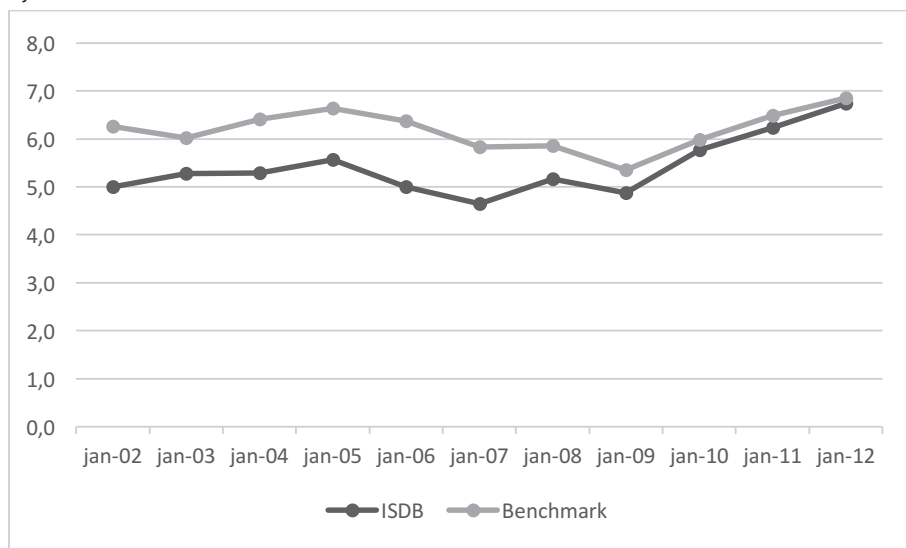
Aantal WWB cliënten

Als de sociale dienst erin slaagt om meer uitstroom dan instroom te genereren, waardoor het cliëntenbestand WWB (tot 1 januari 2004 de Abw) afneemt, dan is de dienst effectief op een belangrijke taak, het terugleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt. (De sociale dienst heeft nog andere categorieën van cliënten op het terrein van werk en inkomen, maar de WWB is veruit de grootste en meest beïnvloedbare categorie.) Door cliënten te prikkelen om werk te zoeken en hen te ondersteunen in de re-integratie in het arbeidsproces kan de sociale dienst vooral de uitstroom beïnvloeden. Maar de sociale dienst heeft daarbij ook te maken met belangrijke, vooral sociaaleconomische, factoren die niet beïnvloedbaar zijn. Door een vergelijking te maken van de ontwikkeling in het cliëntenbestand met die bij sociale diensten met een min of meer vergelijkbaar werkgebied, kan echter worden achterhaald in hoeverre vanuit de eigen effectiviteit verschillen ontstaan.

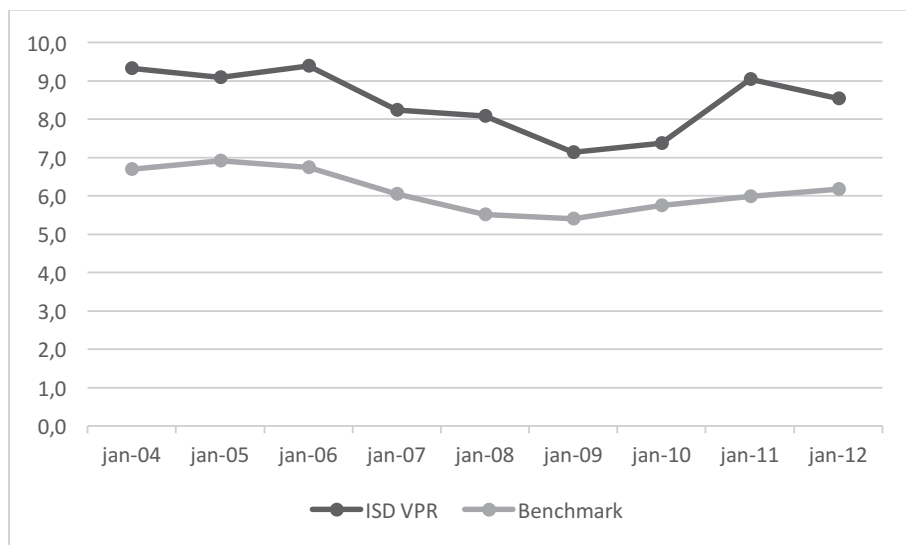
Zoals sociale diensten participeren in klanttevredenheidsonderzoeken wordt ook geparticipeerd in benchmarks rond de ontwikkeling van het cliëntenbestand. Slechts één van de drie casusorganisaties (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek) heeft in een dergelijke benchmark geparticipeerd en dan nog voor een beperkte periode. Daarom is per casus op basis van CBS cijfers een eigen benchmark op maat samengesteld. In § 3.1.1 is verantwoord hoe de benchmark is samengesteld.

In de eerste drie grafieken (figuur 2, 3 en 4) laten wij het aantal WWB cliënten per duizend inwoners zien voor de intergemeentelijke sociale dienst en voor de benchmark. De grafieken beginnen op 1 januari van het startjaar van het samenwerkingsverband en lopen tot 1 januari 2012.

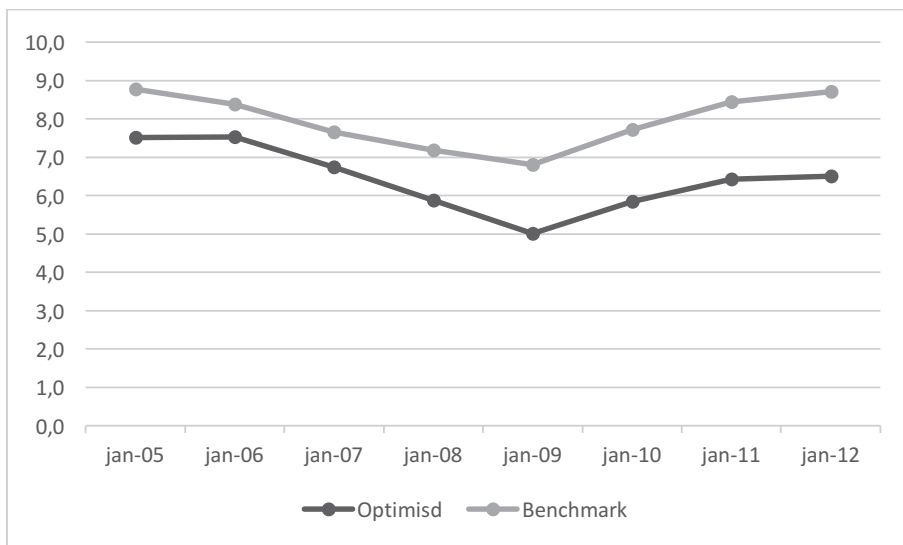
Figuur 2 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: aantal cliënten per duizend inwoners op 1 januari



Figuur 3 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg: aantal cliënten per duizend inwoners op 1 januari



Figuur 4 Optimisd: aantal cliënten per duizend inwoners op 1 januari



Als wij naar het absolute aantal cliënten per duizend inwoners kijken dan valt op dat de lijnen van de intergemeentelijke sociale diensten van de benchmark ongeveer dezelfde golfbeweging maken. Dit is de invloed van de sociaal-economische omstandigheden, waar alle sociale diensten mee te maken hebben. De benchmarklijn is wat vloeiender, doordat hier een gemiddelde van een groter aantal sociale diensten is weergegeven.

Bij twee diensten (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd) is het aantal cliënten per duizend inwoners vanaf de start lager dan de benchmark (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek -1,3; Optimisd -1,2), maar bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is dat verschil vooral in de laatste drie jaar vrijwel verdwenen (van -1,3 naar -0,1), terwijl Optimisd over de hele periode genomen is uitgelopen op de benchmark (van -1,2 naar -2,2). Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg ligt het aantal cliënten per duizend inwoners vanaf de start juist hoger dan de benchmark (+2,6). Dat wordt verklaard door de deelname van Rozenburg dat een relatief hoog cliëntenaantal heeft. Hoewel Rozenburg een kleine gemeente was, lag dit onder de rook van Rotterdam-Rijnmond en had daarmee een sterk afwijkend sociaaleconomisch profiel ten opzichte van de andere twee gemeenten binnen het samenwerkingsverband. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is het

verschil aan het einde van de periode iets kleiner geworden (van +2,6 naar +2,4).

Met andere woorden, over de hele onderzoeksperiode genomen doet de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het iets (+0,3) beter dan de benchmark. (Wij merken wel op dat het laatste jaar ten gevolge van de afbouw minder representatief kan zijn.)

Optimisd doet het over de hele onderzoeksperiode genomen ruimschoots (+1,0) beter dan de benchmark.

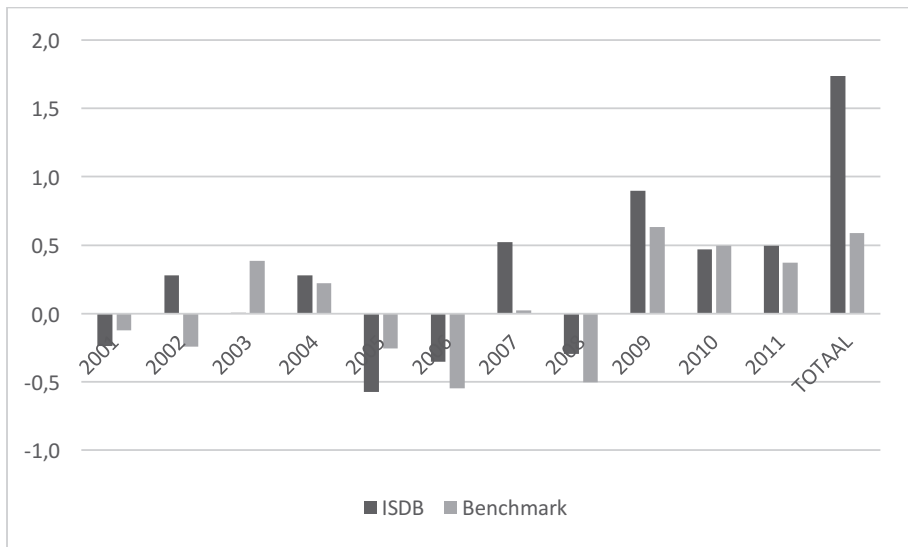
De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek verliest echter vrijwel helemaal de aanvankelijke voorsprong op de benchmark door 1,2 cliënten per duizend inwoners op de benchmark in te lopen en doet het daarmee aanzienlijk (-1,2) slechter.

In de volgende drie grafieken (figuur 5, 6 en 7) laten wij de netto in- en uitstroom van WWB cliënten (per duizend inwoners) per jaar zien. Dat is de netto verschuiving in het aantal cliënten ten gevolge van in- en uitstroom in een jaar. Bij een negatief saldo neemt het cliëntenbestand af, wat gunstig is. Bij een positief saldo neemt het cliëntenbestand toe, wat ongunstig is.

Hiermee wordt het eventuele verschil in effectiviteit ten aanzien van het laten uitstromen van cliënten uit de WWB van het samenwerkingsverband ten opzichte van de benchmark duidelijker.

Als eerste kijken wij naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (figuur 5). In 2001, het jaar voor de samenwerking, doen de (dan nog afzonderlijke sociale diensten van de) Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek-gemeenten het gemiddeld marginaal (0,1) beter dan de benchmark. Het startjaar 2002 doet de nieuwe Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek het slechter (0,5), mogelijk door kinderziekten. Daarna ontstaat een wisselend beeld met betere en slechtere jaren. (Vanaf 2009 worden de gevolgen van de financiële crisis zichtbaar.) Per saldo neemt het aantal cliënten per duizend inwoners over de gemeten periode echter met 1,1 meer toe dan in de benchmark. (Op een gemiddeld bestand van 6,9 cliënten per 1.000 inwoners in de benchmark per 1 januari 2012 is 1,1 ongeveer 17%.)

Figuur 5 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: netto in-/uitstroom WWB cliënten per jaar en totaal¹⁵³



Vervolgens kijken wij naar de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (figuur 6). In 2003, het jaar voor de samenwerking, doen de (dan nog afzonderlijke sociale diensten van de) Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg-gemeenten het gemiddeld vrijwel gelijk aan de benchmark.

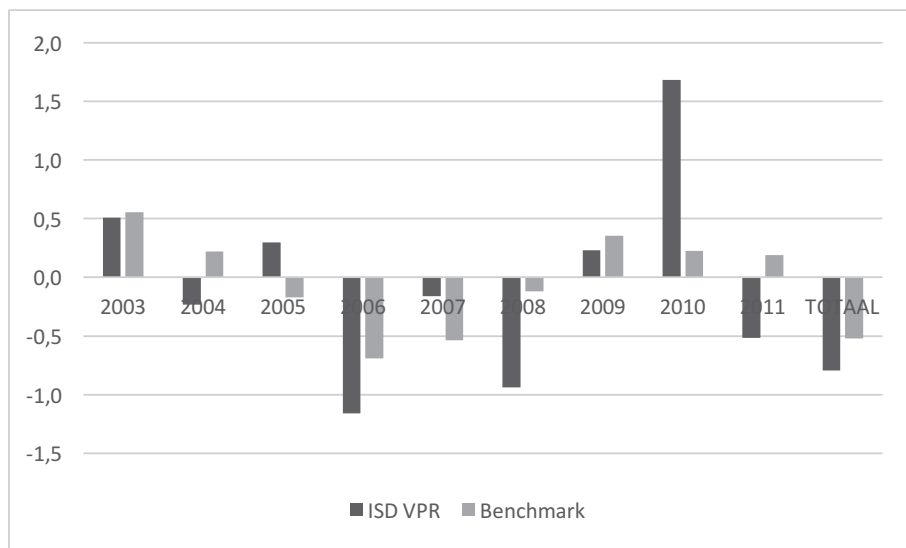
Het startjaar 2004 doet de nieuwe Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het (0,5) beter. Dat is verrassend omdat in een eerste jaar aanloopp Problemen de effectiviteit kunnen beïnvloeden.

In het tweede, vierde en zevende jaar (2005, 2007 en 2010) zien wij een terugval, maar in alle andere jaren doet de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het beter dan de benchmark. De grootste terugval zien wij in 2010. Dit jaar is het ten aanzien van netto in- en uitstroom het slechtste jaar geweest in het bestaan van de dienst. In 2011 treedt een herstel op, maar de cijfers over dit jaar zijn mogelijk minder representatief doordat in dat jaar nieuwe cliënten uit Rozenburg al door de Sociale dienst Rotterdam worden behandeld. Over de hele periode genomen doet de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het iets beter (0,3). (Op een gemiddeld bestand

¹⁵³ In de totaalscore is het jaar voorafgaand aan de samenwerking (2001) niet meegenomen.

van 6,2 cliënten per 1.000 inwoners in de benchmark per 1 januari 2012 is 1,0 ongeveer 4%.)

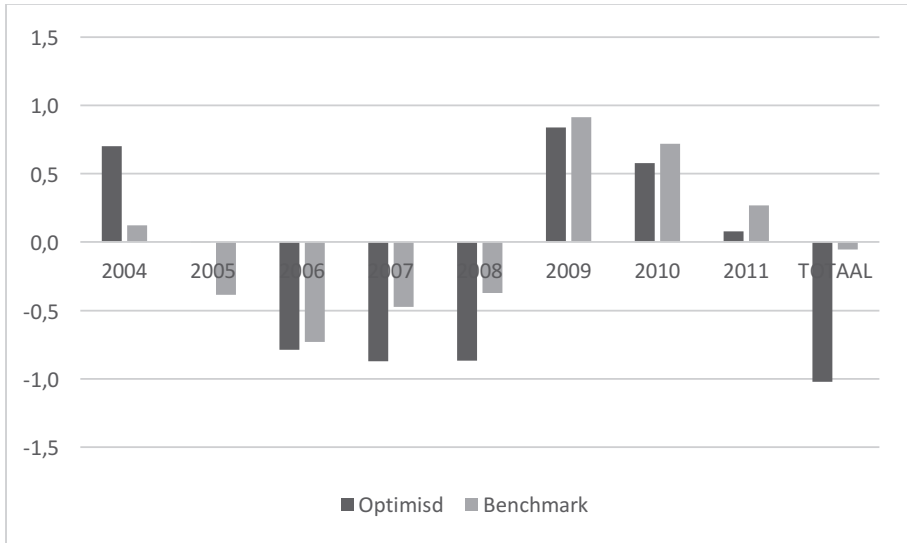
Figuur 6 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg: netto in-/uitstroom WWB cliënten per jaar en totaal¹⁵⁴



Ten slotte kijken wij naar Optimisd (figuur 7). In 2004, het jaar voor de samenwerking, doen de (dan nog afzonderlijke sociale diensten van de) Optimisd gemeenten het gemiddeld (0,6) slechter dan de benchmark.

Het startjaar 2005 doet Optimisd het nog steeds iets slechter dan de benchmark (0,4), mogelijk belemmerd door opstartproblemen. Daarna presteert Optimisd steeds iets (variërend tussen de 0,1 en 0,5) beter dan de benchmark. Per saldo neemt het aantal cliënten per duizend inwoners over de gemeten periode echter met 1,0 meer af dan in de benchmark. (Op een gemiddeld bestand van 8,7 cliënten per 1.000 inwoners in de benchmark per 1 januari 2012 is 1,0 ongeveer 11%.)

¹⁵⁴ In de totaalscore is het jaar voorafgaand aan de samenwerking (2003) niet meegenomen.

Figuur 7 Optimisd: netto in-/uitstroom WWB cliënten per jaar en totaal¹⁵⁵

De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek presteert aanzienlijk slechter dan de benchmark met een negatief verschil van circa 18%. Dit samenwerkingsverband bestaat aanvankelijk uit gemeenten met een gemiddelde van circa 16.000 inwoners en een spreiding van 5.000 tot circa 22.000 inwoners, maar na herindeling (fusiegemeente Teylingen) wijzigt dat naar een gemiddelde van 23.000 met een spreiding van 15.000 tot bijna 35.000, waarbij maar één gemeente onder de 20.000 inwoners uitkomt. In de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek-benchmark is de gemiddelde gemeenteomvang circa 18.500 inwoners.

Optimisd daarentegen presteert beter dan de benchmark met een verschil van circa 11%. De gemiddelde omvang van de Optimisd gemeenten is ruim 29.000 inwoners met een spreiding van bijna 23.000 tot bijna 37.000 inwoners. Na de toetreding van Bernheze wordt dit gemiddeld circa 29.000 inwoners met een spreiding van bijna 23.00 tot bijna 37.000 inwoners. In de benchmark is de gemiddelde gemeenteomvang ruim 25.000 inwoners.

De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg neemt een tussenpositie in. Deze presteert iets beter dan de benchmark, maar het verschil is met 4% niet groot. Dit samenwerkingsverband bestaat uit gemeenten die

¹⁵⁵ In de totaalscore is het jaar voorafgaand aan de samenwerking (2004) niet meegenomen.

kleiner zijn dan beide andere verbanden met een gemiddelde van bijna 14.000 inwoners met een spreiding van ruim 12.500 tot bijna 16.000 inwoners. De benchmark bestaat ook uit kleinere gemeenten met gemiddelde ruim 13.500 inwoners.

De ontwikkeling van het WWB-cliëntenbestand als indicator voor effectiviteit geeft kortom geen eenduidig beeld. In één geval worden de verwachtingen ten aanzien van effectiviteit waargemaakt, in één geval loopt de effectiviteit juist sterk terug en in één geval is sprake van een klein effectiviteitsvoordeel.

Gezien de veronderstelde relatie tussen schaal en effectiviteit zou verwacht kunnen worden dat het samenwerkingsverband met de kleinste deelnemers het grootste voordeel zou behalen. Een dergelijk verband wordt echter niet aangetroffen. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg heeft de kleinste deelnemende gemeenten, maar bereikt slechts een klein voordeel. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek omvat vooral in de eerste jaren ook kleinere gemeenten, in het bijzonder Warmond, maar valt juist terug in effectiviteit. Optimisd ten slotte realiseert als enige een substantiële verbetering, maar bestaat verhoudingsgewijs uit de grootste gemeenten.

5.1.2 Efficiency

Ook voor efficiency sluiten wij vanuit bedrijfsmatig perspectief aan bij de definitie van Hakvoort en Klaassen (2008), namelijk het nastreven van minimale kosten bij het realiseren van het dienstenaanbod. Wij beperken ons daarbij tot de exploitatiekosten en richten ons daarbij op de personele component. Daarbij hanteren wij twee indicatoren:

- Cliënten per formatieplaats.
- Inwoners per formatieplaats.

Cliënten en inwoners per formatieplaats

Als indicator voor de efficiency nemen wij de omvang van de formatie. De exploitatie wordt immers voor ruim driekwart bepaald door personele kosten. In eerste instantie kijken wij naar de verhouding tussen formatie en aantal cliënten. Het aantal cliënten bepaalt in belangrijke mate de werklust. Het aantal cliënten kan per jaar vrij stevig fluctueren, zonder dat de formatieomvang snel kan meebewegen. Daarom zetten wij de formatie ook af tegen het inwoneraantal, wat een meer stabiele indicator biedt.

In de tabellen 8, 9 en 10 zien wij per casus het aantal inwoners, het aantal WWB cliënten en de formatie (aantal voltijds formatieplaatsen). Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is dit de formatie exclusief Wmo, waarbij naar rato van de Wmo functies ook een deel van de overhead-formatie is afgetrokken. Vervolgens toont de tabel het aantal formatieplaatsen per 100 WWB-clieënten en het aantal formatieplaatsen per 10.000 inwoners. (Uitgezonderd het aantal inwoners en cliënten zijn getallen op een tiende afgerond.) Als het aantal formatieplaatsen ten opzichte van cliënten en inwoners daalt, neemt de efficiency toe.¹⁵⁶ Onder elke tabel zien wij ook een grafiek (figuur 8, 9 en 10) met het aantal formatieplaatsen per 100 WWB-clieënten en het aantal formatieplaatsen per 10.000 inwoners. (Waar de ratio ongunstiger wordt ten opzichte van het voorgaande jaar is het cijfer rood. Waar de ratio gunstiger is dan het voorgaande jaar is dit groen. Waar de ratio gelijk blijft is het cijfer zwart.)

Het valt op dat bij alle drie de casussen de formatie van het samenwerkingsverband het tweede jaar al is toegenomen, zowel absoluut als relatief. Alleen bij Optimisd is deze toename klein, zowel in absolute zin als relatief tot het aantal cliënten. Relatief tot het aantal inwoners is het verschil zelfs zo klein dat dit door de afronding op tienden in de tabel niet zichtbaar wordt. Bij de andere twee casussen (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg) is de toename echter groter. In § 4.2 en § 4.3 zagen wij dat in beide samenwerkingsverbanden is uitgegaan van een te krappe start formatie, die al snel moest worden bijgesteld.

Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (tabel 8 en figuur 8) zien wij in het tweede jaar (2003) het effect van de eerder genoemde correctie op de startformatie. In 2004 is de daling van de formatie in absolute en relatieve zin verwaarloosbaar klein.

In 2005 stijgt de formatie bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in absolute en relatieve zin flink. Dat komt door de start in 2005 van het Bureau Werk, waarbij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek de begeleiding naar werk zelf ter hand neemt. Daarmee wordt een deel

¹⁵⁶ In de tabellen hebben wij een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar rood gemaakt en een daling groen. Bij inwoneraantal zijn alleen sprongen van meer dan 10.000 in een jaar gekleurd.

materiële begroting (uitbesteding aan re-integratiebureaus) omgezet in eigen formatie.¹⁵⁷

Per 1 januari 2006 groeit door gemeentelijke herindeling het verzorgingsgebied van de intergemeentelijke sociale dienst van circa 77.000 inwoners naar circa 92.000 inwoners. Ook het aantal cliënten neemt daarmee toe. Doordat de absolute formatie pas in de loop van het jaar is aangepast lijkt daardoor de relatieve formatie in 2006 fors gedaald. Als in 2007 de absolute formatie is aangepast aan de nieuwe situatie komt de relatieve formatie weer vrij dicht bij de situatie van 2005 uit. Ten opzichte van het inwoneraantal marginaal gunstiger en ten opzichte van het cliëntenaantal wat minder gunstig.

In 2007 daalt het aantal cliënten, maar wordt de formatie verder uitgebreid, waardoor de verhouding formatieplaatsen-clieënten ongunstiger wordt.

De absolute stijging in 2008 hangt samen met de toetreding van de gemeente Noordwijk tot de gemeenschappelijke regeling, waarmee het verzorgingsgebied uitbreidt tot ruim 118.000 inwoners. Opvallend is dat de formatie in 2008 ook in relatieve zin, afgezet tegen het inwoneraantal, stijgt. Dat hangt mogelijk samen met het relatief grote aantal WWB cliënten dat met de toetreding van Noordwijk meekomt. We zien dan ook naast de relatieve stijging ten opzichte van inwoners een, zij het kleine, relatieve daling ten opzichte van het aantal cliënten.

Gezien de veronderstelling dat de samenwerking tot efficiencyverhoging uit schaalgrootte leidt zouden wij eerder een stijging van de efficiency in 2008 verwachten, of eventueel in 2009 nadat eventuele overgangsfictie is opgelost. Wij zien in 2009 echter een absolute stijging in de formatie, die zich ook vertaalt in een relatieve stijging. De relatieve daling ten opzichte van het cliëntenaantal wordt wel deels verklaard uit een daling in het aantal cliënten, maar dan is de absolute formatiestijging des te opmerkelijker.

In 2010 en 2011 zien wij onder druk van de politiek en in het licht van de crisis dat de absolute formatie daalt, hoewel het aantal cliënten, eveneens ten gevolge van de crisis, stijgt. Dat leidt in 2010 en 2011 ook tot een relatieve daling van de formatie en daarmee tot een hogere efficiency.

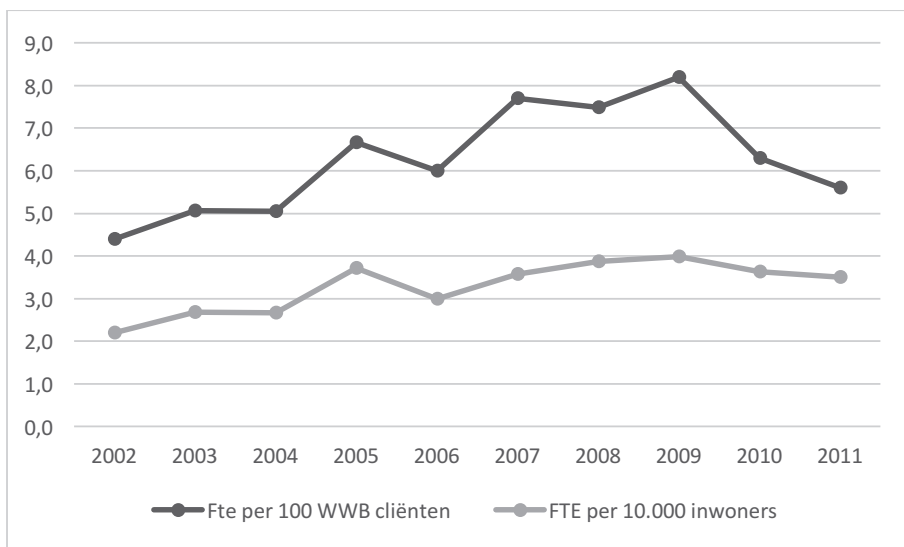
Over de hele periode vanaf 2002 genomen zien wij tot 2010 gemiddeld een dalende lijn in de efficiency, waarna een licht herstel optreedt.

157 Bestudering van de jaarrekeningen laat zien dat de exploitatiekosten per inwoner in 2004 en 2005 ongeveer gelijk zijn.

Tabel 8 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: Fte per 100 WWB cliënten / 10.000 inwoners

Jaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inwoners	77973	77635	77547	77228	92043	92572	118092	119011	119540	120163
WWB Cliënten	390	410	410	430	460	430	610	580	690	750
FTE (excl. Wmo)	17,1	20,8	20,7	28,7	27,6	33,1	45,7	47,5	43,5	42,1
Fte per 100 WWB cliënten	4,4	5,1	5,1	6,7	6,0	7,7	7,5	8,2	6,3	5,6
FTE per 10.000 inwoners	2,2	2,7	2,7	3,7	3,0	3,6	3,9	4,0	3,6	3,5

Figuur 8 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: Fte per 100 WWB cliënten / 10.000 inwoners



Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (tabel 9 en figuur 9) zien wij minder grote wijzigingen in de formatie, maar het aantal inwoners in het verzorgingsgebied verandert ook veel minder dan bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Bij aanvang gaat het om bijna 42.000 inwoners. Dat aantal daalt geleidelijk tot iets onder de 41.000 inwoners. In het tweede jaar (2005) zien wij het effect van de eerder genoemde correctie op de startformatie. In 2006 blijft de formatie in absolute zin gelijk en ook relatief tot het inwoneraantal, maar een lichte stijging in het aantal cliënten betekent iets meer cliënten per formatieplaats. Het verschil is echter marginaal.

In 2007 daalt de absolute formatie en daarmee de relatieve formatie ten opzichte van inwoneraantal, maar het verschil is klein. In datzelfde jaar wordt de verhouding tussen formatie en aantal cliënten ongunstiger omdat de daling in het cliëntenbestand groter is dan de geringe daling in de formatie kan compenseren.

In 2008 daalt bij een gelijkblijvende formatie de efficiency vooral als gevolg van een verder dalend cliëntenbestand en in zeer geringe mate door een lichte daling in de bevolking. In 2009 zet de daling van het aantal cliënten door terwijl de absolute formatie stijgt, waardoor ook de relatieve formatie stijgt. In 2010 stijgt de absolute formatie veel meer dan door de lichte stijging in het aantal cliënten zou kunnen worden gecompenseerd, waarmee de relatieve formatie ook behoorlijk stijgt.

Het laatste jaar (2011) is minder representatief doordat de intergemeentelijke sociale dienst dan moet afbouwen (zie ook paragraaf 4.2.8, fase 6).

In 2011 wordt de formatie teruggebracht tot een niveau tussen dat van 2008 en 2009 in. Tegelijkertijd stijgt het aantal cliënten, maar hier zou eigenlijk een onbekende correctie op plaats moeten vinden. In 2011 verzorgt de intergemeentelijke sociale dienst nog wel de lopende dossiers van Rozenburgse cliënten, maar nieuwe Rozenburgse cliënten gaan dat jaar al naar de sociale dienst van Rotterdam. Zeker gezien het gegeven dat het cliëntenbestand voor 50% uit Rozenburgse cliënten bestond lag het feitelijke aantal cliënten dat door de intergemeentelijke sociale dienst werd bediend in 2011 waarschijnlijk flink lager. De schijnbare efficiencywinst in 2011 is daarmee waarschijnlijk veel beperkter.

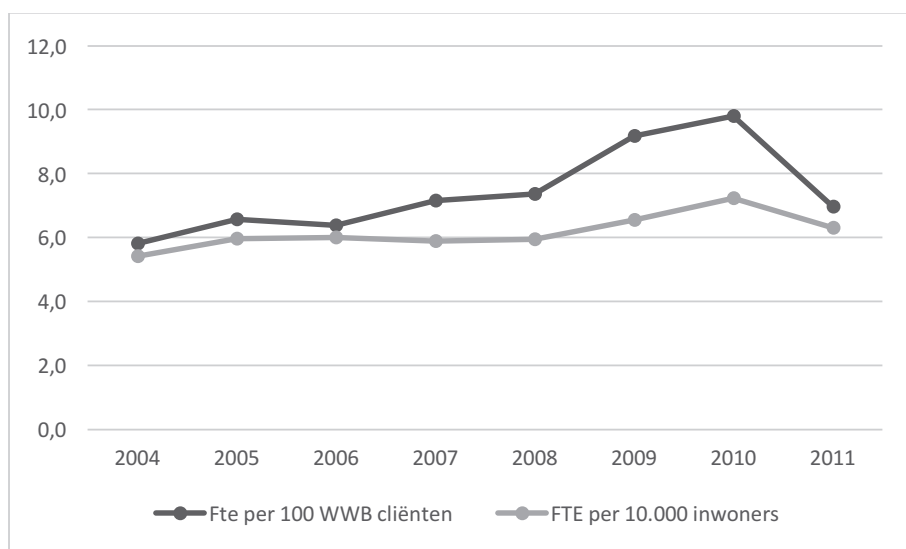
Uiterlijk 1 januari 2012 zijn alle Rozenburgse dossiers overgedragen aan Rotterdam en zijn de overige cliënten overgedragen aan de sociale dienst van Spijkenisse.

Over de hele periode vanaf 2004 genomen zien wij tot 2011 gemiddeld een dalende lijn in de efficiency. De schijnbare verbetering in 2011 wordt geflatteerd doordat hier afbouweffecten in zitten.

Tabel 9 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg: Fte per 100 WWB cliënten / 10.000 inwoners

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inwoners	41805	41776	41506	41267	40855	40617	40708	40876
WWB Cliënten	390	380	390	340	330	290	300	370
FTE	22,7	24,9	24,9	24,3	24,3	26,6	29,4	25,8
Fte per 100 WWB cliënten	5,8	6,6	6,4	7,2	7,4	9,2	9,8	7,0
FTE per 10.000 inwoners	5,4	6,0	6,0	5,9	6,0	6,5	7,2	6,3

Figuur 9 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg: Fte per 100 WWB cliënten / 10.000 inwoners



Bij Optimisd (tabel 10 en figuur 10) constateerden wij al eerder dat de correctie op de formatie in het tweede jaar (2006) gering is. In 2007 blijft de absolute formatie gelijk. Door het dalend aantal cliënten is de relatieve formatie wat hoger. In 2008 neemt de absolute formatie flink toe met de toetreding van Bernheze tot de gemeenschappelijke regeling. Het verzorgingsgebied groeit daarmee van bijna 88.000 inwoners naar 118.000 inwoners en daarmee groeit ook het cliëntenbestand fors. De relatieve formatie wordt daarmee ondanks de absolute groei wat gunstiger, vooral afgezet tegen het inwoneraantal. Ten opzichte van het cliëntenbestand is het verschil klein.

In 2009, 2010 en 2011 groeit de absolute formatie jaarlijks. Daarmee wordt ook de relatieve formatie afgezet tegen het inwonertal groter al is die groei in 2011

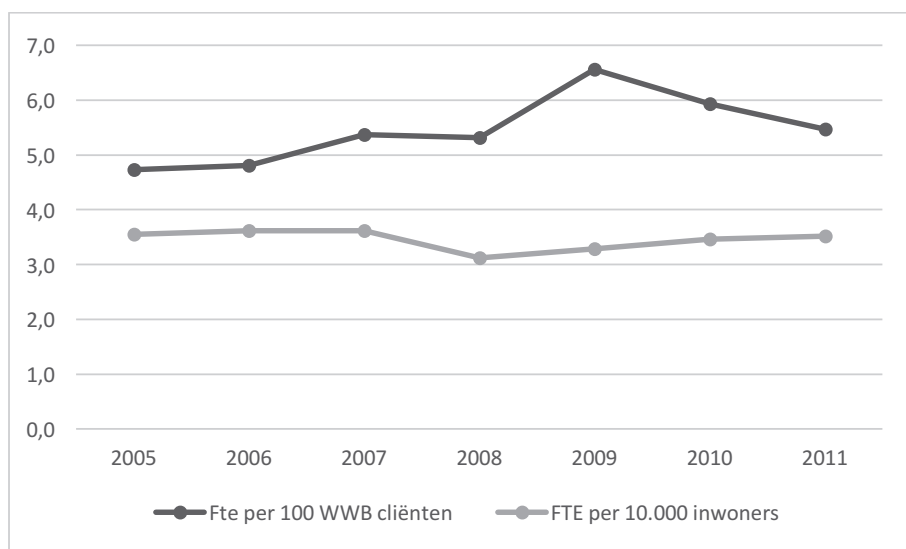
zo gering dat dit in de afronding in de tabel niet zichtbaar wordt. Maar na een aanvankelijke daling van het cliëntenbestand in 2009, stijgt dit in 2010 en 2011 zo fors dat de relatieve formatie afgezet tegen het cliëntenaantal in 2011 weer in de buurt van het niveau van 2007 uitkomt.

Over de hele periode vanaf 2005 genomen zien wij de relatieve formatie afgezet tegen het aantal inwoners ondanks een tijdelijke daling in 2008 en 2009 nauwelijks wijzigen. Afgezet tegen het aantal cliënten daalt de efficiency. Na 2009 herstelt dit zich wel, maar het aantal cliënten per formatieplaats blijft lager dan in de eerste vier jaar.

Tabel 10 Optimisd: Fte per 100 WWB cliënten / 10.000 inwoners

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inwoners	87785	87725	87565	117554	117896	118087	118362
WWB Cliënten	660	660	590	690	590	690	760
FTE	31,2	31,7	31,7	36,7	38,7	40,9	41,6
Fte per 100 WWB cliënten	4,7	4,8	5,4	5,3	6,6	5,9	5,5
FTE per 10.000 inwoners	3,6	3,6	3,6	3,1	3,3	3,5	3,5

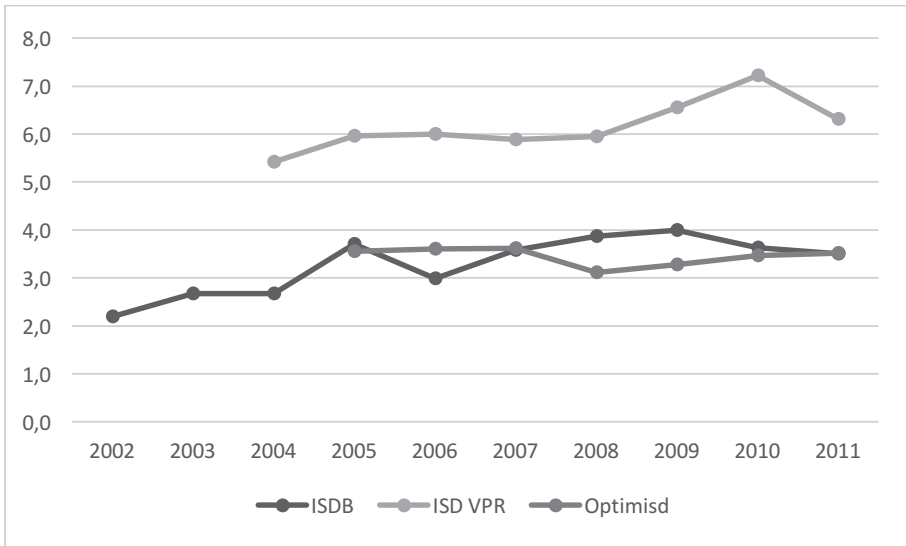
Figuur 10 Optimisd: Fte per 100 WWB cliënten / 10.000 inwoners



Als wij het verloop van de formatie voor de drie casusorganisaties tegen elkaar afzetten dan valt op dat de Intergemeentelijke sociale dienst

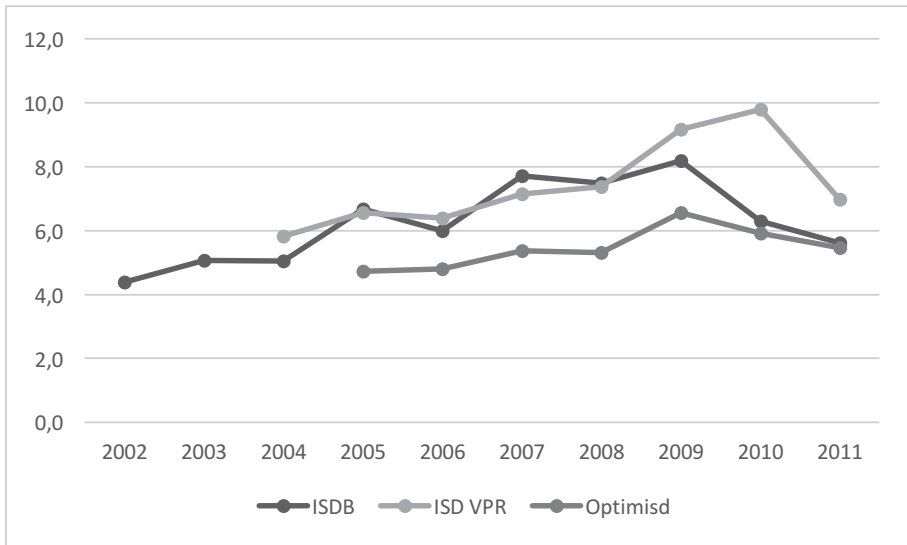
Bollenstreek en Optimisd in de meeste jaren vrij dicht bij elkaar liggen als het gaat om de verhouding formatieplaatsen – inwoners (figuur 11), terwijl de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg veel minder inwoners per formatieplaats bedient.

Figuur 11 Fte per 10.000 inwoners voor de drie casussen



Kijken wij echter naar de verhouding formatieplaatsen (fte) – cliënten WWB (figuur 12) dan gaan de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg een aantal jaren min of meer gelijk op, terwijl Optimisd een veel gunstiger ratio laat zien. In 2010 en 2011 loopt de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in op Optimisd. De ratio wordt in 2009 en 2010 nog ongunstiger voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg om in 2011 weer enigszins naar de ratio van de andere twee casusorganisaties toe te bewegen. (De afbouw maakt de cijfers over 2010 en vooral 2011 bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg echter wel minder representatief.)

Figuur 12 Fte per 100 WWB cliënten voor de drie casussen



Gemiddeld over de hele onderzoeksperiode heeft Optimisd gemiddeld de gunstigste verhouding (gemiddeld 3,8 formatieplaatsen per 100 cliënten), zit de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in de middenmoot (gemiddeld 5,9 formatieplaatsen per 100 cliënten) en komt ook hier de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het minst gunstig uit (gemiddeld 6,2 formatieplaatsen per 100 cliënten).

Naast een analyse van de ontwikkeling van de formatie kunnen wij deze vergelijken met de formatie bij sociale diensten die, althans tijdens de onderzoeksperiode, nog gemeentelijk waren georganiseerd. Hiertoe is een kleine benchmark opgesteld voor twee peiljaren, 2005 (tabel 11) en 2011 (tabel 12).

De formatie is afgezet tegen het inwoneraantal en het aantal WWB cliënten uit het peiljaar. Omdat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ook zorgtaken uitvoert (in 2005 nog de Wvg, in 2011 de Wmo) zijn ook deze taken in de benchmark opgenomen. De opbouw van de benchmark is in § 3.1.2 verantwoord. De cijfers zijn rood waar het samenwerkingsverband meer formatieplaatsen in relatie tot inwoners of cliënten heeft dan de benchmark en groen waar dit er minder zijn.

Tabel 11 Formatie benchmark 2005

2005		Werk & inkomen			WVG		
Gemeente	Inwoners	Cliënten WWB	FTE	Fte per 10.000 inwoners	Fte per 100 WWB cliënten	FTE	Fte per 10.000 inwoners
Beuningen	25291	300	15,1	6,0	5,0	0,8	0,3
Hellendoorn	36172	300	25,3	7,0	8,4	5,9	1,6
Rijnwoude	18883	70	6,4	3,4	9,1	1,6	0,8
Alkemade	14501	70	11,2	7,7	16,0	0,6	0,4
Bergschenhoek	16181	90	6,8	4,2	7,6	0,7	0,4
Bleiswijk	10317	70	4,5	4,4	6,4	0,5	0,5
Korendijk	10971	60	uitbesteed			0,5	0,5
Oost Gelre	30113	210	13	4,3	6,2	2,5	0,8
Diemen	23932	420	19	7,9	4,5	1,4	0,6
Nieuwerkerk ad Ijssel	22216	230	11,8	5,3	5,1	1,4	0,6
TOTAAL	208577	1820	113,1	5,4	6,2	15,9	0,8
ISD Bollenstreek	77228	430	28,7	3,7	6,7	8,9	1,2
ISD VPR	41776	380	24,9	6,0	6,6		
Optimisd	87785	660	31,2	3,6	4,7		

Tabel 12 Formatie benchmark 2011

2011		Werk & inkomen			WMO		
Gemeente	Inwoners	Cliënten WWB	FTE	Fte per 10.000 inwoners	Fte per 100 WWB cliënten	FTE	Fte per 10.000 inwoners
Oldambt	39396	940	32,3	8,2	3,4	9,7	2,5
Brielle	16031	140	uitbesteed			6	3,7
Bussum	32410	420	31,7	9,8	7,5	11,9	3,7
Geldermalsen	26224	170	10,1	3,9	5,9	4,8	1,8
Raalte	36688	290	12,2	3,3	4,2	6,4	1,7
Barendrecht	46831	340	18,3	3,9	5,4	4,9	1,0
Ridderkerk	44889	580	26,4	5,9	4,6	uitbesteed	
Rhenen	18951	190	uitbesteed			3,75	2,0
TOTAAL	261420	3070	131	5,0	4,3	47,5	1,8
ISD Bollenstreek	120163	750	42,1	3,5	5,6	31,9	2,7
ISD VPR	40876	370	25,8	6,3	7,0		
Optimisd	118362	760	41,6	3,5	5,5		

Als wij kijken naar het aantal formatieplaatsen per 10.000 inwoners dan doen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd het in 2005 en in 2011 beduidend beter dan de benchmark.

Het aantal cliënten WWB is echter voor het werk en inkomen deel relevanter voor de werklust dan het aantal inwoners. Dan blijkt dat in 2005 en in 2011 zowel de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het iets slechter doen dan de benchmark, terwijl Optimisd het beduidend beter doet. In 2011 doen alle drie de casusorganisaties het slechter dan de benchmark. Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd is het verschil ten opzichte van de benchmark vrijwel gelijk, waarbij dat verschil voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek groter is dan in 2005. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg heeft naar verhouding in 2011 de grootste formatie. (Ten overvloede moet worden aangetekend dat, zoals eerder al vastgesteld, het beeld voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg in 2011 wordt vertekend door afbouw-effecten.)

Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek kunnen wij dan nog kijken naar de verhouding formatie ten behoeve van het verstrekken van Wvg- respectievelijk Wmo-voorzieningen ten opzichte van inwoners. Eerder is vastgesteld dat een vergelijking met cliënten hier niet op gaat. Zowel in 2005 als in 2011 doet de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek het dan slechter dan de benchmark, zij het dat het gat in 2011 is verkleind. (De relatief grote stijging van de gemiddelde formatieomvang tussen 2005 en 2011 hangt samen met de invoering van de Wmo, waarmee de hoeveelheid werk is toegenomen.)

Kortom, de formatie gerelateerd aan inwoners en cliënten als indicator voor efficiency laat een gemengd beeld zien. De optimistisch scherpe formatie in het startjaar, vooral bij Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg, moet al na een jaar worden opgehoogd. Momenten van schaalvergroting door toetreding van nieuwe deelnemers laten geen eenduidige verbetering van de ratio's zien. Over de onderzoeksperiode zien wij ten aanzien van de efficiency een dalende tendens hoewel er zich een omkering lijkt af te tekenen als rond 2010 bezuinigingsdruk ontstaat. Afgezet tegen de benchmark komen twee casussen gunstiger en één ongunstiger uit op de ratio formatie versus inwoners. Op de belangrijker ratio formatie versus cliënten komt in 2005 één casus nog gunstiger uit, maar in 2011 komen alle casussen ongunstiger uit.

5.1.3 Continuïteit

Als derde en laatste kenmerk van het bedrijfsmatige perspectief wordt gekeken naar mogelijke effecten op de continuïteit. Kan de dienst voldoende slagvaardig op de veranderende omgeving inspelen om op korte termijn de kwaliteit van dienstverlening te borgen en op langere termijn te blijven bestaan?

Daarbij hanteren wij vijf indicatoren, waarvan de eerste vier samen te vatten zijn onder het begrip 'robustheid van de organisatie'. Deze vier indicatoren worden verderop gespecificeerd. Als vijfde indicator nemen wij het voortbestaan van de organisatie.

Robuustheid van de formatie; minimale omvang van formatie en bezetting

Vooraf de kleinste gemeenten binnen de samenwerkingsverbanden hadden elk afzonderlijk een zeer beperkte formatie ter beschikking voor de sociale dienst. Dit gaf continuïteitsproblemen bij ziekte en verlof. In de interviews geven de managers aan dat de grotere formatie, die met de samenwerking is ontstaan, het hen eenvoudiger maakt om het tijdelijk niet beschikbaar zijn van medewerkers op te vangen. Ook is er meer ruimte ontstaan voor meer specialistische functies en om de bedrijfsvoering te versterken en aan kwaliteitsverbetering te werken. Zo heeft de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg een systeem van 'Balanced scorecard' opgezet. De uitkomsten daarvan laten een geleidelijke verbetering zien in de beheersing van kwaliteit en exploitatiekosten.¹⁵⁸

In de interviews geven zowel managers als bestuurders aan dat, na aanloopproblemen, de continuïteit ten opzichte van de situatie voor de samenwerking is aanzienlijk verbeterd. Zij doelen dan op het opvangen van taken bij ziekte, vakantie of vertrek, waar Berghuis, Herweijer en Pol (1995) ook al op wezen.

In paragraaf 3.1.3 hebben wij de volgende deelindicatoren voor de robustheid van de formatie als voorwaarde voor de continuïteit van de dienstverlening geformuleerd.

158 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2007, 2008, 2009, 2010). *Uitkomsten balanced score card*. Brielle

Om adequate functiescheiding te kunnen realiseren moet aan twee minimum normen worden voldaan:

- 1) Minimaal twee formatieplaatsen.
- 2) En minimaal drie medewerkers.

Als wij ook kwetsbaarheid willen voorkomen, bijvoorbeeld ten gevolge van tijdelijke uitval van een medewerker, worden de twee minimum normen hoger:

- 1) Minimaal vier formatieplaatsen.
- 2) En minimaal zes medewerkers.

De drie intergemeentelijke diensten zitten vanaf hun oprichting ruim boven deze normen met 20,8 formatieplaatsen / 19 medewerkers (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek), 22,7 formatieplaatsen / 23 medewerkers (Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg) respectievelijk 31,2 formatieplaatsen / 32 medewerkers (Optimisd).

In de volgende vier tabellen (tabel 13, 14 en 15) hebben wij de startformatie en het bijpassend minimaal aantal medewerkers van het samenwerkingsverband uitgesplitst naar de deelnemende gemeenten. Onbekend is, wat de formatie en bezetting was bij de afzonderlijke gemeenten voor de samenwerking. Wij hebben de startformatie per casus fictief toebedeeld aan de deelnemende gemeenten naar rato van het inwoneraantal en wij hebben voor aantal medewerkers het formatiegetal naar boven afgerond op een heel getal. Vermoedelijk lag de werkelijke formatie en bezetting bij de afzonderlijke gemeenten wat hoger dan dit getal.

Vervolgens laten de tabellen per samenwerkingsverband en per afzonderlijke gemeente zien in welke mate de formatie en het bijpassend minimum aantal medewerkers afwijkt van de norm voor functiescheiding respectievelijk de norm voor kwetsbaarheid. Bij negatieve afwijkingen wordt niet aan de norm voldaan. In alle andere gevallen zou de gemeente ook zonder deelname aan het samenwerkingsverband aan de normen voor robuustheid voldoen.

Tabel 13 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: Gecorrigeerde startformatie naar rato van inwoners

	Inwoners	Start-formatie na correctie	Verschil t.o.v. de norm		minimaal aantal mdw	Verschil t.o.v. de norm	
			Functie-scheiding	Kwets-baarheid		Functie-scheiding	Kwets-baarheid
			norm 2 fte of meer	norm 4 fte of meer		norm 3 mdw of meer	norm 6 mdw of meer
ISD Bollenstreek		20,79	18,8	16,8	31	28,0	25,0
Hillegom	20845	5,6	3,6	1,6	6	3,0	0,0
Lisse	22051	5,9	3,9	1,9	6	3,0	0,0
Noordwijkerhout	15253	4,1	2,1	0,1	5	2,0	-1,0
Sassenheim	14766	3,9	1,9	-0,1	4	1,0	-2,0
Warmond	5058	1,3	-0,7	-2,7	2	-1,0	-4,0

Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek moet worden opgemerkt dat de startformatie erg laag was ingezet en al in het eerste jaar is opgehoogd. Daarom laten wij een tabel zien met de gecorrigeerde startformatie.

De gemeente Warmond was zo klein dat de formatie en bezetting noch aan de norm voor kwetsbaarheid noch aan de norm voor functiescheiding voldoen. De gemeenten Noordwijkerhout en Sassenheim voldeden wel aan de norm voor functiescheiding, maar niet aan de norm voor kwetsbaarheid. De gemeenten Hillegom en Lisse ten slotte voldeden zowel aan de norm voor functiescheiding als kwetsbaarheid, zij het dat de norm voor kwetsbaarheid maar net wordt gehaald.

De Bollenstreek gemeenten hadden kortom, afgemeten aan deze normen, wel aan robuustheid te winnen door het aangaan van de samenwerking.

Tabel 14 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg: Startformatie naar rato van inwoners

	Inwoners	Start-formatie	Verschil t.o.v. de norm		minimaal aantal mdw	Verschil t.o.v. de norm	
			Functie-scheiding	Kwets-baarheid		Functie-scheiding	Kwets-baarheid
			norm 2 fte of meer	norm 4 fte of meer		norm 3 mdw of meer	norm 6 mdw of meer
ISD VPR		22,7	20,7	18,7	23,0	20,0	17,0
Bernisse	12684	6,9	4,9	2,9	7	4,0	1,0
Brielle	15948	8,7	6,7	4,7	9	6,0	3,0
Rozenburg	13173	7,1	5,1	3,1	8	5,0	2,0

Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg moet worden opgemerkt dat de startformatie erg laag was ingezet en al binnen een

jaar is opgehoogd. Maar ook uitgaande van de lage startformatie voldoen alle deelnemende gemeenten aan de gestelde normen voor robuustheid.

In de vorige paragraaf (§ 5.1.2) werd echter vastgesteld dat de relatieve formatie ten opzichte van inwonertal bijna twee keer zo hoog was in vergelijking met Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek of Optimisd. Bernisse en Rozenburg zouden bij een formatie met de ratio formatieplaatsen-inwoners van de gemeenten uit de Bollenstreek en het Optimisd-gebied de norm voor kwetsbaarheid niet halen.

Tabel 15 Optimisd: Startformatie naar rato van inwoners

	Inwoners	Start-formatie	Verschil t.o.v. de norm			minimaal aantal mdw	Verschil t.o.v. de norm	
			Functie-scheiding	Kwetsbaarheid			Functie-scheiding	Kwetsbaarheid
			norm 2 fte of meer	norm 4 fte of meer			norm 3 mdw of meer	norm 6 mdw of meer
Optimisd		31,2	29,2	27,2	32	29,0	26,0	
Schijndel	22990	8,2	6,2	4,2	9	6,0	3,0	
Sint-Michielsgestel	27902	9,9	7,9	5,9	10	7,0	4,0	
Veghel	36893	13,1	11,1	9,1	14	11,0	8,0	

De deelnemende gemeenten bij Optimisd voldoen ook afzonderlijk ruim aan de normen voor robuustheid.

De normen voor minimale omvang (formatie en aantal medewerkers) om functiescheiding mogelijk te maken respectievelijk te grote kwetsbaarheid te voorkomen (robuustheid van de formatie) als indicator voor continuïteit laten zien dat grotere gemeenten ook zonder samenwerking aan deze normen kunnen voldoen. Daarmee heeft samenwerking voor deze gemeenten op dit aspect geen effect. Vooral de kleinste gemeenten kunnen door samenwerking voldoen aan de criteria van functiescheiding en kwetsbaarheid. Waar het omslagpunt in inwonertal exact ligt is niet vast te stellen, maar deze cijfers suggereren dat dit in de buurt van de 20.000 inwoners ligt. Schijndel met 22.990 inwoners haalt de norm ruim. Hillegom en Lisse met 20.845 en 22.051 inwoners halen de norm net. De kleinere gemeenten halen of de norm niet dan wel halen de norm alleen met een formatie die hoog is in verhouding tot het inwoneraantal.

Al dan niet voortbestaan van de organisatie

Het al dan niet voortbestaan is de ultieme toets als het gaat om continuïteit. In meer of mindere mate zien wij (§ 4.1) in alle drie de casussen dat bestuurders en vooral managers van de sociale diensten zorgen hadden over de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening. Zij wezen daarbij op de toenemende complexiteit van sociale wet- en regelgeving en de tendens om vanuit het Rijk meer verantwoordelijkheden en financiële risico's bij de gemeenten te leggen. Bij de omvang van hun gemeenten zou in hun ogen de sociale dienst te kwetsbaar zijn om op termijn voldoende kwaliteit en continuïteit te bieden. Dit was in alle drie de casussen voor hen een belangrijke aanleiding om over samenwerking na te gaan denken.

Het eerste jaar lijkt het effect op de continuïteit eerder averechts. Wij zien in de casussen dat direct na de integratie tot een intergemeentelijke sociale dienst er opstartproblemen zijn. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is de startformatie te laag, waardoor achterstanden ontstaan (§ 4.2 en 4.3). Ook krijgt de nieuwe sociale dienst een erfenis van verwaarlozing. Zo constateert de Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën van de gemeente Noordwijkerhout in een onderzoek naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek:

*De indruk bestaat dat er hierbij sprake was van ten opzichte van de eisen van de nieuwe organisatie onvoldoende gekwalificeerde en/of gemotiveerde medewerkers, waardoor er geen optimale start gemaakt kon worden.*¹⁵⁹

Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zien wij ook dat de automatisering en de financiële administratie de eerste jaren niet op orde zijn (§ 4.2). Ook bij Optimisd blijken veel bedrijfsvoering aspecten in de beginperiode niet op orde (§ 4.4). In twee casussen uitten opstartproblemen zich onder meer in een hoog ziekteverzuim. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek kwam dit in het 1^e jaar (2002) uit op 11,7%.¹⁶⁰ Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg kwam het ziekteverzuim in de eerste twee

159 Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst*. Noordwijkerhout. p. 9

160 Opgave door de directie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. In het jaarverslag over 2004 worden de eerste ziekteverzuimcijfers gepubliceerd. Volgens dit verslag was het ziekteverzuim in 2003 8,51%: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (mei 2005). *Jaarstukken 2004*. Lisse

jaar (2004 en 2005) uit op bijna 9,3%.¹⁶¹ Bij Optimisd valt het ziekteverzuim met 4,7% in het 1^e jaar (2005) nog mee¹⁶², al ligt ook dit hoger dan het landelijk gemiddelde.¹⁶³

In de interviews geven de managers aan dat dergelijke opstartproblemen het moeilijk maakten om de continuïteit van de diensten te borgen. Kwaliteit stond onder druk en er ontstonden achterstanden. Dit is een duidelijk, maar ook tijdelijk effect van de overgang naar een intergemeentelijke dienst. In de drie casussen zien wij echter ook dat de problemen worden aangepakt en op termijn tot verbetering hebben geleid.

Maar ondanks opstartproblemen is voor twee van de drie samenwerkingsverbanden de continuïteit bestendigd. Wij stellen vast dat twee van de drie samenwerkingsverbanden nog bestaan. Het kleinste samenwerkingsverband, Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is echter al naar acht jaar per 1 januari 2012 opgegeven. De taken zijn overgedragen aan de sociale dienst Spijkenisse, niet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, maar in de vorm van uitbesteding. Aanvankelijk leek ook deze dienst na opstartproblemen zich te bestendigen, maar het uitblijven van nieuwe toetreders en vooral de uitvlechting van Rozenburg bleken fataal (§ 4.3). Bestuurlijk en organisatorisch is de continuïteit van deze intergemeentelijke dienst daarmee niet gerealiseerd. De continuïteit van de dienstverlening is uiteindelijk wel gerealiseerd door de taken aan een andere dienst over te dragen.

Hier kan niet zonder meer uit worden geconcludeerd dat een intergemeentelijke dienst nadelig is voor de continuïteit. Deze casus kan ook worden geïnterpreteerd als een aanwijzing dat een intergemeentelijke dienst een zekere massa moet hebben om een continuïteitsvoordeel te kunnen bieden. De twee grotere samenwerkingsverbanden (elk tegen de 120.000 inwoners) bestaan immers nog en hun voortbestaan heeft nog geen moment ter discussie gestaan. De beperkte schaal van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg

161 2004 volgens opgave van de directie van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. In het jaarverslag over 2005 worden de eerste ziekteverzuimcijfers gepubliceerd. Volgens dit verslag was het ziekteverzuim in 2005 9,25%: Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2006). *Jaarstukken 2005*. Brielle

162 Optimisd. (2006). *Jaarverslag 2005*. Veghel

163 In 2005 4%. Nationale verzuimstatistiek. CBS Statline

(circa 41.000 inwoners) was vanaf de start een punt van zorg. Al bij de vorming is geprobeerd om meer gemeenten te laten participeren. Later is meermalen geprobeerd om nieuwe deelnemers aan te trekken. Dit is niet gelukt. Door herindeling bij Rotterdam is vervolgens de gemeente Rozenburg afgefallen en daalde het verzorgingsgebied tot circa 28.000 inwoners. Dit was de uiteindelijke aanleiding om de gemeenschappelijke regeling te ontbinden (§ 4.3).

Dat voor het voortbestaan als afzonderlijke (intergemeentelijke) dienst een zekere massa noodzakelijk is (al kunnen wij op basis van dit onderzoek geen harde ondergrens stellen) wil nog niet zeggen dat samenwerking nodig is om de continuïteit van een gemeentelijke sociale dienst te borgen. Een gemeentelijke sociale dienst is immers ingebed binnen een grotere gemeentelijke organisatie en steunt voor de bedrijfsvoering op de gemeentelijke staf. Het apart zetten van activiteiten in een afzonderlijke organisatie zou in eerste instantie wel eens tot extra kwetsbaarheid kunnen leiden. Het lijkt erop dat de schaa sprong door samenwerking bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg te klein was om het initiële nadeel van op eigen benen moeten staan om te kunnen zetten in een schaalvoordeel. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd is kennelijk wel voldoende schaal bereikt.

5.1.4 Conclusie

Gemeten aan stiptheid van uitbetaling als indicator voor effectiviteit, is bij de onderzochte organisaties geen eenduidig verband vastgesteld, zodat geen effect is aangetoond. Eén casus doet het beter, één gelijk en één slechter dan de gemiddelde sociale dienst.

Gemeten aan de ontwikkeling van het WWB cliëntenbestand, is evenmin een eenduidig verband voor effectiviteit vastgesteld. Eén casus doet het beter, één net iets beter en één aanzienlijkslechter dan de gemiddelde sociale dienst.

Wel is het beeld van de effectiviteit per casus consistent. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is op beide indicatoren minder effectief. Optimisd is op beide indicatoren meer effectief. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is op één indicator neutraal en op de tweede licht iets meer indicatief.

Gemeten aan de formatie in relatie tot het inwoneraantal en in relatie tot het aantal cliënten, is geen effect op de efficiency gevonden. Wel blijkt dat vooral

in twee casussen, in de verwachting dat besparing mogelijk zou zijn, met een te krappe formatie werd gestart, die binnen een jaar naar boven moest worden gecorrigeerd. Ook wordt vastgesteld dat over de jaren de efficiency in meer of mindere mate daalt, om weer iets te verbeteren als rond 2010 de politiek in het kader van de crisis op bezuinigingen aandringt. Opvallend is dat tegen de verwachting in momenten van schaalvergroting, door toetreding van nieuwe deelnemers tot de samenwerking, dit niet tot een efficiëntere formatie leidt en in één geval (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek) zelfs gepaard gaat met een teruggang in efficiency. Afgezet tegen een benchmark met gemeentelijke sociale diensten ten slotte, tekent zich over de tijd genomen een verslechtering, ofwel een negatief effect af.

Gemeten aan robuustheid van de formatie, suggereren de cijfers een positief effect bij de kleinste gemeenten. Deze kunnen door samenwerking voldoen aan de criteria van functiescheiding en kwetsbaarheid. Het omslagpunt in inwonertal is niet exact vast te stellen, maar de cijfers suggereren dat dit in de buurt van de 20.000 inwoners ligt.

Een bijzondere derde indicator voor continuïteit was het voortbestaan van het samenwerkingsverband. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is beëindigd nadat Rozenburg is uitgetreden. Dat is niet zo zeer het effect van de samenwerking, maar mogelijk wel van het zakken onder een kritische ondergrens om als afzonderlijke dienst voort te bestaan.

Alleen Optimisd weet op het punt van effectiviteit de hoge, vooral bedrijfsmatig ingegeven, verwachtingen waar te maken. Op efficiency doet Optimisd het weliswaar ook beter dan beide andere casussen, maar ook voor Optimisd lijkt sprake van een negatief effect ten opzichte van de benchmark. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek worden niet alleen de verwachtingen niet waargemaakt, maar zien wij juist een achteruitgang.

Voor kleine gemeenten (onder de circa 20.000 inwoners) biedt een intergemeentelijke sociale dienst echter wel een reële oplossing om de kwetsbaarheid te verminderen. De veronderstelling dat een intergemeentelijke sociale dienst kosten bespaart of ten minste betere kwaliteit voor dezelfde kosten biedt wordt echter in onze casussen niet ondersteund.

5.2 HET POLITIEKE PERSPECTIEF

Voor een analyse vanuit het politieke perspectief zijn twee kenmerken benoemd, die nader zijn geoperationaliseerd in onderstaande indicatoren.

Tabel 16 Analyse kader politieke perspectief

Kenmerk	Indicator
Bundeling van waardenconflicten	Mate van beleidsharmonisatie. (Meer beleidsharmonisatie → meer bundeling van waardenconflicten op intergemeentelijk niveau)
Democratische legitimiteit van het bestuur	Formele afstand tussen bestuur en burger. (Meer afstand → meer druk op de democratische legitimiteit) Mate van kaderstelling en controle door de raad. (Beter invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de raad → meer democratische legitimiteit) Mate en aard van berichtgeving in de media. (Meer negatieve berichtgeving → minder acceptatie → legitimiteit onder druk. Meer positieve berichtgeving → meer acceptatie → legitimiteit versterkt. Weinig berichtgeving → op langere termijn risico's voor de democratische legitimiteit)

5.2.1 Bundeling van waardenconflicten

De nationale wetgever heeft taken in het sociale domein in medebewind gegeven, zodat op lokaal niveau passende oplossingen kunnen worden gezocht (§ 2.3.1). Waardenconflicten ten aanzien van de vraag of, in welke mate en hoe de samenleving zorg wil dragen voor burgers die niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien of die zorg nodig hebben, worden primair op nationaal niveau gebundeld.

Wij hebben in hoofdstuk 2 voor een effect op de bundeling van waardenconflicten de mate van beleidsharmonisatie als indicator gekozen.

Mate van beleidsharmonisatie

Kennelijk is de wetgever er vanuit gegaan dat het zinvol is om voor een nadere uitwerking ruimte te laten voor een afweging op lokaal niveau. Deze ruimte is sterk ingekaderd door de nationale wetgever, maar gemeenten hebben beleidsvrijheid die zowel kan worden ingevuld in verordeningen (lokale regelgeving) als in de praktische uitvoering. Daarmee kan de lokale politiek inspelen op de specifieke sociaaleconomische omstandigheden in het gebied. Maar dat biedt ook ruimte om in dat beleid keuzes te maken op basis van de politieke voorkeuren en samenstelling van de lokale politiek.

Als de sociale dienst intergemeentelijk wordt georganiseerd, verschuift dan het niveau van bundeling van waardenconflicten? Als dat niet zo is dan blijven de beleidsafwegingen op gemeentelijk niveau gemaakt worden. Als de beleidsafwegingenechternaarhetniveauvanhettotalsamenwerkingsverband worden verplaatst, wat tot uitdrukking komt in beleidsharmonisatie, dan is de bundeling van waardenconflicten verschoven van gemeentelijk naar intergemeentelijk niveau.

Formeel houden de gemeenteraden hun politieke verantwoordelijkheid voor kaderstelling en controle. De gemeenschappelijke regelingen bieden ook de mogelijkheid voor elke gemeente om een eigen afwijkend beleid door de intergemeentelijke dienst te laten uitvoeren.

De realiteit is dat wij in alle drie de casussen zien dat de verordeningen en het beleid binnen het samenwerkingsverband al snel steeds verder worden geharmoniseerd en dat na verloop van tijd specifieke gemeentelijke afwijkingen uitzonderlijk en zeer beperkt van aard zijn. Zo signaleert de Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout *“dat inmiddels een natuurlijke neiging tot harmonisering optreedt”*.¹⁶⁴ Ook de rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout stelt vast dat er één beleidskader wordt gehanteerd en dat de afzonderlijke raden niet met substantiële aanpassingen op de binnen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ontwikkelde beleidsvoorstellen komen.¹⁶⁵ De rekenkamer van Bernheze stelt dat de raad richting Optimisd nauwelijks eigen kaders stelt en de voorzetten van de ambtenaren van Optimisd volgt.¹⁶⁶ Ook in de in het kader van dit onderzoek gevoerde interviews wordt bevestigd dat sprake is van verregaande harmonisatie van beleid en regelgeving. Van tijd tot tijd wordt door afzonderlijke gemeenten wel gerefereerd aan het belang van beleidsvrijheid. In de gemeenteraad van Hillegom bijvoorbeeld vindt september 2005 een discussie plaats over een amendement van de PvdA op de beleidsnotitie bijzondere bijstand Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Aan het einde van de beraadslaging wordt echter besloten niet

164 Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). Rapport *Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën*. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst. Noordwijkerhout, p. 15

165 Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. (juli 2007). *Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand*. Hillegom, Lisse & Noordwijkerhout

166 Rekenkamer Bernheze. (1 maart 2012). *Arbeidsre-integratie in de gemeente Bernheze*. Bernheze

af te wijken van het voor het hele Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gebied gevoerde beleid.¹⁶⁷

Zo omvat het coalitieakkoord uit 2010 in de gemeente Noordwijk een passage waarin wordt benadrukt dat harmonisatie nooit een doel op zich mag zijn:

*Harmonisering van beleid met de regio is geen doel op zich. Mocht de regio het Noordwijks beleid willen overnemen, zodat harmonisatie plaatsvindt, dan is zij daartoe van harte uitgenodigd.*¹⁶⁸

In de praktijk zijn beleid en regelgeving in alle drie de casussen vrijwel volledig geharmoniseerd. In een eigen beleidsevaluatie in 2007 constateert het bestuur van Optimisd dat er tot dan geen gebruik is gemaakt van de gemeentelijke mogelijkheid tot eigen beleid.¹⁶⁹ Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zien wij incidenteel wel kleine, maar desalniettemin voor de burgers die het raakt belangrijke, verschillen hoofdzakelijk op het terrein van de Wmo. Zo wordt in 2009 uit de verordening maatschappelijke ondersteuning bij de gemeente Noordwijk de bepaling geschrapt dat van kinderen van 5 tot 12 enige huishoudelijke taken mogen worden verwacht, terwijl deze bepaling bij de andere gemeenten blijft staan (samenvatting raadsverslagen).

Ook in de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het beleid, die hoofdzakelijk binnen de intergemeentelijke sociale dienst plaatsvindt, worden de afwegingen (van waardenconflicten) voor het geheel van het samenwerkingsverband gemaakt. Hier speelt ook mee dat de kennis van het beleidsveld binnen de afzonderlijke gemeenten afneemt, waardoor de afhankelijkheid van de ambtenaren van de intergemeentelijke dienst groter wordt, zoals de rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout opmerkt.¹⁷⁰ Ten slotte harmoniseert ook de uitvoeringspraktijk, die immers bij één ambtelijke organisatie berust.

Daarmee is de bundeling van waardenconflicten, die door de nationale wetgever bewust op lokaal niveau was neergelegd, verschoven naar een bovenlokaal niveau. Dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

167 Verslag raadsvergadering Hillegom, 8 september 2005.

168 Coalitie Noordwijk. (21 april 2010). *Het nieuwe gezicht van Noordwijk. 'Het Zonne-akkoord in regentijd'. Coalitieakkoord 2010 – 2014.* Noordwijk, p. 12

169 Optimisd. (oktober 2007). *Voortgangsevaluatie Optimisd 2005-2007.* Veghel

170 Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. (juli 2007). *Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand.* Hillegom, Lisse & Noordwijkerhout

de totstandkoming van intergemeentelijke sociale diensten actief heeft gestimuleerd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003), geeft aan dat het daarbij niet onwenselijk gevonden wordt wanneer die lokale invulling voor kleine gemeenten op intergemeentelijk niveau plaatsvindt. Het verleggen van de bundeling kan dan ook zinvol zijn. Het is voorstelbaar dat de aard van de waardenconflicten op het sociale terrein verschillend zijn als wij een grote stedelijke gemeente vergelijken met een kleine plattelandsgemeenschap. In onze casussen wordt echter samengewerkt door gemeenten die elkaar in omvang niet al te zeer ontlopen¹⁷¹ en die ook cultureel en sociaaleconomisch een enigszins coherent gebied¹⁷² vormen. Zeker waar de nadruk steeds meer op participatie en integratie is komen te liggen biedt een bovenlokale aanpak voordelen. Bij het zoeken naar passende arbeid is vooral bij kleine gemeenten het eigen grondgebied een te beperkt zoekgebied. Bij de re-integratie in het arbeidsproces is een aanpak op basis van een regionaal geharmoniseerd beleid en regelgeving eenvoudiger. Ook in de interviews met de managers komt naar voren dat een gezamenlijke regionale benadering het makkelijker maakt om de integratietask goed uit te voeren. Maar ook ten aanzien van inkomensverschaffing wordt de bovenlokale benadering als voordeel ervaren. Vooral de cliëntenraden geven aan dat het voorheen lastig was om uit te leggen waarom er verschillen waren in vergoedingen tussen aangrenzende gemeenten. Zij ervaren een geharmoniseerde aanpak als meer rechtvaardig. Wel betekent de bovenlokale bundeling, gegeven het harmoniserende effect dat wij hebben vastgesteld, dat de afweging op basis van lokale politieke voorkeuren minder mogelijk is geworden. Binnen elk van de drie samenwerkingsverbanden zijn duidelijke verschillen in politieke kleur per gemeente. Het lijkt erop dat deze verschillen minder kans krijgen om door te werken in het beleid.

171 De meest in het oog springende afwijking in schaal betreft de gemeente Warmond binnen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Deze gemeente is echter vrij snel daarna heringedeeld.

172 Binnen de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is in dit opzicht Rozenburg wel wat afwijkend. Rozenburg is dan ook uiteindelijk bij Rotterdam getrokken.

5.2.2. Democratische legitimering van het bestuur

Om in onze casussen te analyseren of en hoe de intergemeentelijke samenwerking invloed heeft op de democratische legitimiteit van het politieke proces hebben wij de volgende drie indicatoren gekozen:

- Formele afstand tussen bestuur en burger.
- Mate van kaderstelling en controle door de raad.
- Mate en aard van berichtgeving in de media

Formele afstand tussen bestuur en burger

Het bestuur van de intergemeentelijke dienst heeft in alle drie de casussen een wettelijke basis. Maar legaliteit alleen is onvoldoende basis voor legitimiteit (Bekkers 2007; Morris, 1998; Zouridis, 2009). Legitimiteit in ons openbaar bestuur is onlosmakelijk verbonden met het democratische karakter daarvan (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2009). Maar heeft de gekozen samenwerkingsstructuur effect op het democratisch gehalte daarvan? In hoofdstuk 2 hebben wij vastgesteld dat de formele afstand tussen de burger en het bestuur een belangrijke indicator is. Hoe groter de afstand hoe meer druk op het democratische gehalte (Fraanje & Herweijer, 2013).

In alle drie de casussen wordt het dagelijks bestuur van de regeling benoemd door en uit het algemeen bestuur.¹⁷³ Daarmee is, in vergelijking met het door de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad) benoemde deel van het college van B&W (de wethouders), de benoeming van het dagelijks bestuur van de regeling meer indirect. De wethouders worden immers benoemd en gecontroleerd door de direct gekozen volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad. Bovendien kunnen zowel burgers als gemeenteraadsleden tot wethouder worden benoemd, al betekent dit voor een gemeenteraadslid dat deze diens raadszetel moet opgeven.

173 Gemeenteraad Noordwijkerhout. (28 februari 2002). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Noordwijkerhout; Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (december 2004 - I). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Lisse (wijziging n.a.v. de invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand); Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (3 september 2003). *Gemeenschappelijke regeling. ISD Voorne-Putten-Rozenburg*. Bernisse, Brielle, Rozenburg; Optimisd. (november 2004). *Gemeenschappelijke regeling*. Veghel

In onderstaande figuren (13, 14 en 15) is het actief kiesrecht met blokpijlen weergegeven. Het passief kiesrecht is met dunne zwarte pijlen weergegeven. In figuur 13 is de relatie tussen burgers, gemeenteraad en bestuur weergegeven voor en gemeente waar de sociale dienst in eigen beheer wordt uitgevoerd en derhalve door het eigen gemeentebestuur wordt bestuurd.

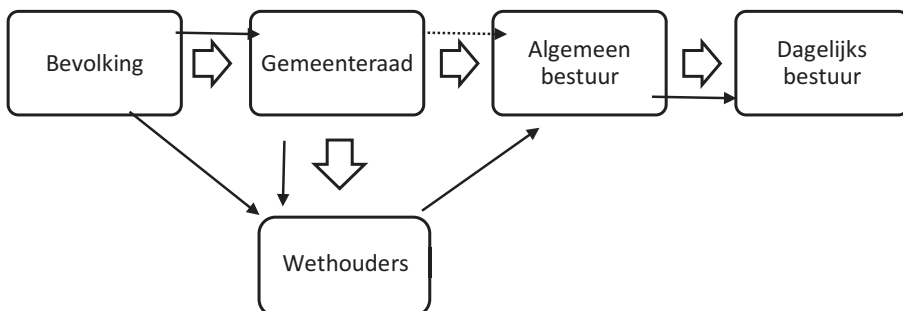
Figuur 13 Benoeming College van B&W



Bij een intergemeentelijke dienst is er sprake van een eigen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur van de regeling wordt benoemd en gecontroleerd door het algemeen bestuur dat, in het geval van Optimisd en aanvankelijk ook in het geval van de andere twee samenwerkingsverbanden, op zijn beurt wordt benoemd door de gemeenteraad (figuur 14). Bovendien kunnen burgers niet in het bestuur worden gekozen. Dit passief kiesrecht is voorbehouden aan gemeenteraadsleden en collegeleden.

Daarmee wordt het bestuur niet meteen ondemocratisch, maar men zou kunnen stellen dat naarmate er meer afstand ontstaat tussen het bestuur en de direct gekozen volksvertegenwoordiging, het democratisch gehalte wordt verzwakt.

Figuur 14 Benoeming bestuur intergemeentelijke sociale dienst



Met een beroep op de dualisering is het lidmaatschap van het dagelijks bestuur in elk van de casussen voorbehouden aan collegeleden.¹⁷⁴ Aanvankelijk kon bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek een raadslid ook in het dagelijks bestuur worden benoemd, maar dit is na 2004 niet meer voorgekomen en bij een aanpassing van de gemeenschappelijke regeling in 2006 onmogelijk gemaakt.¹⁷⁵

In twee casussen, Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg, is men na een aantal jaren verder gegaan en is ook onmogelijk gemaakt dat raadsleden deel zouden uitmaken van het algemeen bestuur. Men voerde daarbij aan dat slechts collegebevoegdheden waren overgedragen, zodat sprake is van een 'collegeregeling'. Het bestuur van de regeling zou daarom een exclusieve collegeaangelegenheid moeten zijn.¹⁷⁶

De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg heeft in 2008 de regeling zo aangepast dat alleen nog collegeleden lid kunnen zijn van het dagelijks bestuur en dat de leden van het algemeen bestuur door de colleges worden aangewezen.¹⁷⁷

De gemeenten van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zijn eerst geleidelijk er toe overgegaan om in de praktijk nog slechts collegeleden af te vaardigen naar het algemeen bestuur, hoewel de regeling deelname

174 Volgens artikel VIIIa van de Wet dualisering gemeentebestuur blijft voor een gemeenschappelijke regeling het monistisch stelsel van voor de ingangsdatum van deze wet (7 maart 2002) geldend. Voor taken in medebewind zijn in de Wet dualisering gemeentelijke medebewindstaken de bevoegdheden in medebewind echter wel gedualiseerd. (De drie casussen betreffen sociale diensten, waarbij het uitvoeren van gemeentelijke medebewindstaken op het terrein van sociale wetgeving het grootste deel van het takenpakket omvat.)

Bij overdracht van medebewindstaken komen de bevoegdheden, die oorspronkelijk toekomen aan het college, dus toe aan het dagelijks bestuur en de taken die oorspronkelijk toekomen aan de raad komen in de gemeenschappelijke regeling toe aan het algemeen bestuur. Als er in de medebewindswet geen verdeling is aangegeven komt de bevoegdheid toe aan het algemeen bestuur.

Vanuit deze bevoegdheidsverdeling is geredeneerd dat het dagelijks bestuur, dat de collegebevoegdheden uit het medebewind overneemt, dan ook alleen uit collegeleden kan bestaan.

175 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (april 2006). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout en Teylingen*. Lisse

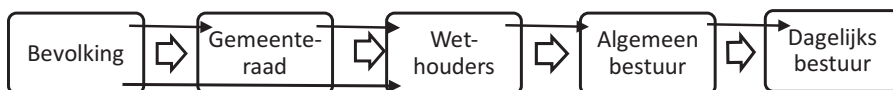
176 B&W Noordwijkerhout. (3 maart 2011). *Advies aan de raad*. Noordwijkerhout; B&W Bernisse. (13 mei 2008). *Voorstel tot het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling ISD Voorne-Putten-Rozenburg*. Bernisse

177 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (maart 2008). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Brielle

van raadsleden formeel (nog) niet uitsloot. In 2011 is een nieuwe regeling vastgesteld die lidmaatschap van het algemeen bestuur voorbehoudt aan collegeleden. Bovendien zijn het de colleges die leden van het algemeen bestuur aanwijzen.¹⁷⁸ De gemeente Noordwijk had zich hier aanvankelijk tegen verzet, maar dan niet zozeer vanuit een formeel legalistisch standpunt, maar vooral uit het oogpunt van draagvlak. De gemeente Noordwijk is daarmee de enige deelnemende gemeente waar de democratische legitimiteit van het bestuur in het samenwerkingsverband een kwestie was (§ 4.2).

Dit betekent dat voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg en de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek de aanwijzing van bestuurders nog verder getrapt werd (figuur 15).

Figuur 15 Benoeming bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg na wijziging van de gemeenschappelijke regeling



Daarbij moet worden aangetekend dat in de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg, met ingang van de gemeenschappelijke regeling uit 2008, het algemeen bestuur gelijk is aan de colleges van de drie gemeenten. Daarmee vallen feitelijk twee lagen uit figuur 15 (wethouders en algemeen bestuur) samen, met de kanttekening dat naast de wethouders ook de (benoemde) burgemeester deel uit maakt van het college en daarmee ook van het algemeen bestuur.

De vergrote afstand doordat bij verlengd lokaal bestuur geen directe verkiezingen plaatsvinden, beperkt de invulling van het democratieconcept (Raad voor het openbaar bestuur, 2015a). Grotere afstand tot de direct gekozen volksvertegenwoordiging leidt tot een verzwakking van de democratische legitimiteit (Herweijer & Fraanje, 2012; Fraanje & Herweijer, 2013). Een bijkomend effect is dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling wel een afspiegeling is van de deelnemende gemeenten, maar niet noodzakelijkerwijze een afspiegeling van de politieke verhoudingen binnen het samenwerkingsgebied.

¹⁷⁸ Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2010). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*. Lisse (inwerkingtreding per 1 juli 2011)

Het getrapte karakter van de politieke representatie en verantwoording bij intergemeentelijke samenwerking is overigens geen uniek Nederlands verschijnsel (Hulst & Van Montfort, 2007c). In andere Europese landen is daar ook sprake van en wordt eveneens een relatie gelegd met het vraagstuk van democratische legitimering. Afgezien van Finse experimenten met directe verkiezingen van het bestuur van de intergemeentelijke organisatie wordt het intergemeentelijke bestuur in vrijwel alle¹⁷⁹ door Hulst en Van Montfort onderzochte landen net als in Nederland gevormd door een afvaardiging vanuit de besturen van de deelnemende gemeenten. Spanje in daarbij een van de weinige landen waar de vertegenwoordiging binnen het intergemeentelijke bestuur niet alleen de deelnemende gemeenten moet vertegenwoordigen, maar ook representatief moet zijn voor de politieke verhoudingen binnen het gebied (Hulst & Van Montfort, 2007c; Nieto Garrido, 2007).

In onze casussen zien wij dat deze afstand wordt vergroot. Na de omvorming van de gemeenschappelijke regeling tot zuivere collegeregeling werd de formele afstand nog groter, zodat daar de democratische legitimiteit verder onder druk komt te staan.

Dat de indirecte lijn naar de gekozen volksvertegenwoordiging leidt tot verzwakking van de democratische legitimiteit, wordt ook zichtbaar in de verminderde mogelijkheid om het bestuur ter verantwoording te roepen. In een rapport van de rekenkamercommissie van Sint-Michielsgestel wordt over Optimisd expliciet gezegd dat de mogelijkheden om het bestuur van de regeling ter verantwoording te roepen voor de gemeenteraad beperkt zijn.¹⁸⁰ In geen van de casussen kunnen de leden van het algemeen bestuur noch leden van het dagelijks bestuur door een gemeenteraad in die hoedanigheid formeel ter verantwoording worden geroepen. De eigen wethouder, die deel uitmaakt van het algemeen bestuur en/of dagelijks bestuur van de regeling, kan echter als wethouder wel door de eigen raad ter verantwoording worden geroepen. Dat gebeurt blijkens de raadsnotulen wel met enige regelmaat. Langs deze weg kan de raad wel indirect invulling geven aan de controlerende taak.

179 In het Verenigd Koninkrijk is er geen wettelijke regeling aangaande het bestuur van intergemeentelijke diensten. De praktijk is niet eenduidig, maar het aantal van dergelijke diensten is beperkt.

180 Rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel. (maart 2007). *Sturing en controle van de gemeenteraad op gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Sint-Michielsgestel*. Sint-Michielsgestel

Vanuit een formele beschouwing van het systeem wordt geconcludeerd dat in formele zin nog wel sprake is van een democratische opbouw, maar dat het democratisch karakter door de getrapte opbouw onder druk staat. De formele afstand tussen bestuur en burger is door de inrichting van het samenwerkingsverband vergroot.

Mate van kaderstelling en controle door de raad

Volgens Fraanje en Herweijer (2013) is het voor raad en college lastig zeggenschap en controle te borgen bij intensieve intergemeentelijke samenwerking. Lukt het de gemeenteraden in onze casussen om hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het intergemeentelijk georganiseerde taakveld te vervullen?

Uit de raadsverslagen (bijlage D) komt een beeld naar voren van gemeenteraden die vooral reactief en volgend zijn. In interviews bevestigen zowel bestuurders als raadsleden dat beeld. Ook tijdens raadsverslagen worden af en toe zorgen geuit over het onvermogen om als raad via kaderstelling en controle het beleid te beïnvloeden. Zo uit een CDA raadslid in Noordwijkerhout tijdens de Algemene Beschouwingen zorgen over de democratische controle en zegt: *“De afspraak is dat de gemeente het beleid bepaalt en de ISDB het uitvoert. De trend is echter gezet dat de ISDB zowel beleid als uitvoering bepaalt”* (Raadsvergadering Noordwijkerhout, 14 oktober 2004).

Ook diverse onderzoeken van rekenkamercommissies binnen de casusorganisaties bevestigen dat de kaderstellende rol van de gemeenteraad in de richting van het samenwerkingsverband niet uit de verf komt. De Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout stelt een geringe betrokkenheid en afwachtende houding van de gemeenteraden vast en stelt dat zij hoofdzakelijk financieel georiënteerd reageren.¹⁸¹ De rekenkamercommissie Teylingen constateert dat de raad zijn controlerende rol passief invult en zijn mogelijkheid tot beleidssturing laat liggen:

Raadsleden lijken bij de vaststelling van Wmo-beleidsstukken voornamelijk te varen op de expertise van het college en de adviezen van het

181 Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. (juli 2007). *Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand*. Hillegom, Lisse & Noordwijkerhout

*Wmo-platform. ... Er vindt weinig tot geen discussie over de inhoud van deze stukken plaats in raads- en commissievergaderingen.*¹⁸²

De rekenkamer Bernheze constateert dat er wel ruimte is voor kaderstelling, maar dat deze nauwelijks wordt benut:

*Binnen grenzen heeft de gemeente Bernheze mogelijkheid bij te sturen in het beleid van Optimisd. Daarnaast kan ze een verzoektaak indienen en extra inzet inkopen. In de praktijk stelt de gemeenteraad zelf nauwelijks kaders. Optimisd stelt stukken op die door de raad worden vastgesteld.*¹⁸³

De kleur van de raad heeft wel enige invloed op de mate waarin de raad zich kritisch opstelt ten aanzien van het beleidsveld en het handelen van de intergemeentelijke sociale dienst. Vooral waar de SP in de raad zit zien wij in de raadsvergaderingen meer vragen, kritische discussie en moties op dit terrein. Het resultaat blijft echter gelijk. De meeste moties halen het niet en de discussies hebben meer het karakter van incidentenpolitiek dan dat samenhangende kaders voor het handelen van de intergemeentelijke sociale dienst worden gevormd. Wij zien dat de gemeenteraden in onze casussen moeite hebben om uit te stijgen boven incidentenpolitiek en om daadwerkelijk vanuit politieke idealen kaders te stellen voor het taakveld.

De vraag kan gesteld worden of dit onvermogen van de gemeenteraad specifiek geldt voor de kaderstelling en controle bij samenwerkingsverbanden zoals in onze casussen, of dat dit onvermogen zich evengoed bij gemeentelijke sociale diensten zou voordoen. Al in een onderzoek uit 1999 in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt SGBO dat de problemen die samenhangen met de controle van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen samenhangen met de knelpunten in de controletaak van gemeenteraden op hun colleges in algemene zin (Smallenbroek, Bakker & Burgers, 1999, p. 37). In 2005 komt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naar aanleiding van een onderzoek naar democratische legitimatie in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (waarin ook de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is betrokken) tot vergelijkbare conclusies (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). De twijfel, of de gemeenteraad sowieso in de praktijk nog als hoofd van de

182 Rekenkamercommissie Teylingen (17 november 2009). *Wmo de raad aan zet. Een onderzoek naar sturingsmogelijkheden en burgerparticipatie bij de Wmo in de Gemeente Teylingen*. Sassenheim, p.7

183 Rekenkamer Bernheze. (1 maart 2012). *Arbeidsre-integratie in de gemeente Bernheze*. Bernheze, p.6

gemeente (Grondwet, art. 125) functioneert, komen wij breder tegen. Illustratief is de publicatie *'De gemeenteraad heeft geen toekomst'*, een bundeling van gesprekken door twee journalisten met wetenschappers, deskundigen en raadsleden over de positie, toegevoegde waarde en toekomst van de raad (Loots & Peters, 2013). Tekenend is ook een uitspraak van nota bene de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in een interview in Trouw: *"Het is de dure taak van burgemeesters en wethouders ervoor te zorgen dat het voor raadsleden volstrekt helder is waarom ze bepaalde keuzes maken"* (Trouw, 1 februari 2014, p.9). Hoe kan de raad kaderstellend en controlerend optreden ten opzichte van een bestuur waar die raad volgens dit citaat kennelijk volkomen afhankelijk van is?

Het is echter de vraag, of in gemeenten met een eigen sociale dienst de gemeenteraad anders omgaat met het beleidsveld dan wel beter in staat is hiermee om te gaan, dan de raden in gemeenten met een intergemeentelijke sociale dienst. Daarom hebben wij bij een aantal gemeenten met een eigen sociale dienst de raadsverslagen over enkele jaren bestudeerd. Het beeld van de omgang van de raad met het beleidsterrein sociale zaken blijkt dan inderdaad niet veel anders dan wij in onze casussen zien. Ontwikkelingen rond de Wmo krijgen nog iets meer aandacht dan werk en inkomen, maar de raden zijn op het beleidsveld vooral reactief.

De afstand tussen de gemeenteraden en het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling maakt het ook wel gemakkelijk voor de raadsleden om achterover te leunen. Bovendien blijkt uit onze interviews dat lang niet alle raadsleden de intergemeentelijke dienst nog beschouwen als iets van henzelf. Dat deze houding meer voorkomt bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijkt dat ook in het onderzoek in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar democratische legitimatie in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt gesteld dat *"een veel gehoorde uitspraak van raadsleden is dat deze regelingen worden gezien als ver-van-mijn-bed"* (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005, p. 11). Waar het eigen ambtelijk apparaat nog wordt gezien als onderdeel van de eigen gemeente, wordt over de intergemeentelijke dienst gesproken als onderdeel van de buitenwereld. Daar komt bij dat de kennis van het beleidsveld bij het eigen ambtelijke apparaat wegebt, zodat de raadsleden voor informatie en advies afhankelijk worden van deze, in hun gevoel verder afstaande,

ambtenaren bij het samenwerkingsverband. De commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout waarschuwt in een onderzoek.¹⁸⁴

Bestuurlijk blijkt dat de kennisopbouw en verdere professionalisering van de ISD gepaard gaat met een afbouw van kennis binnen de gemeentelijke organisaties. Op termijn kan een dergelijke ontwikkeling leiden tot een situatie waarin de gemeenten niet langer feitelijk de ISD besturen, maar de ISD de gemeenten op sleeptouw neemt. Vanuit oogpunt van bestuurlijke verantwoordelijkheden is het van belang tijdig stil te staan bij de eisen (qua kennis en vaardigheden) die het effectief aansturen van uitgeplaatste uitvoeringsactiviteiten stelt aan het gemeentelijk apparaat. (p. 14)

In dat opzicht lijkt de onmacht van gemeenteraden om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren te worden vergroot wanneer de sociale dienst in een intergemeentelijk verband meer op afstand komt te staan, al is deze onmacht een gegeven dat niet door de samenwerking als zodanig wordt veroorzaakt.

Mate en aard van berichtgeving in de media

Legitimiteit van het bestuur vraagt ook om maatschappelijk draagvlak (Van Gestel, Goverde & Nelissen, 2000). Draagvlak is nauw verbonden aan de maatschappelijke uitkomst van het beleid (Scharpf, 1999), maar ook aan de maatschappelijke perceptie daarvan. Negatieve perceptie ten aanzien van de overheid en haar handelen, leidt tot afnemend vertrouwen in de overheid (Goodsell, 1994).

Voor een indicatie van de maatschappelijke beeldvorming kunnen wij op zoek naar meetpunten in de (lokale) pers. Hoe vaak en wat de pers over de sociale dienst bericht kan een indicatie geven van wat het samenwerkingsverband maatschappelijk teweeg brengt.

In alle drie de casussen zien wij dat de lokale pers met enige regelmaat over het sociale domein bericht. Voor een belangrijk deel zijn dit echter informatieve berichten op basis van persberichten van de sociale dienst. Vaak worden deze persberichten letterlijk overgenomen. Deze berichten zijn veelal vrij kort en feitelijk.

¹⁸⁴ Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst*. Noordwijkerhout

Alleen als zich iets bijzonders voordoet zien wij aandacht voor het sociale domein, zoals het bekend worden van een fraudegeval, rond een armoedeconferentie, bij dreigende sluiting van de intergemeentelijke sociale dienst of wanneer zoals in Lisse een wethouder zich kritisch uitlaat. De lokale pers is daarin vooral reactief. Ongeveer 70% van de artikelen heeft het karakter van min of meer neutrale en feitelijke verslaglegging (tabel 17). De berichten met een nadrukkelijker positieve toonzetting gaan meestal over zaken die daar ook aanleiding toe geven, zoals een mooie score in een klanttevredenheids-onderzoek. Een relatief klein aantal berichten heeft een kritisch karakter. In de meeste meer kritische berichten is het niet zozeer de journalist die kritisch schrijft, maar wordt geschreven over een incident of over kritiek van bijvoorbeeld een gemeenteraad of rekenkamercommissie.

Tabel 17 Categorisering van artikelen in de media

ONDERWERP	ISDB	VPR	Optimisd	Totaal	%
Dienst	23	17	38	78	44%
Taken	17	13	17	47	26%
Beleid	27	2	24	53	30%
Totaal	67	32	79	178	

TOON	ISDB	VPR	Optimisd	Totaal	%
Kritisch	17	1	6	24	13%
Neutraal	45	23	57	125	70%
Positief	5	8	16	29	16%
Totaal	67	32	79	178	

Van de 178 bestudeerde berichten (bijlage C) gaat ongeveer 44% over de intergemeentelijke sociale dienst zelf (tabel 17). Ongeveer 26% gaat over de (uitvoering) van specifieke taken of projecten door de dienst. Ongeveer 30% ten slotte betreft het sociale beleid.

De aandacht voor de dienst zelf suggereert dat de intergemeentelijke organisatie wel maatschappelijke aandacht trekt. Dit moet wel worden genuanceerd. De intergemeentelijke diensten zijn actief met het uit laten gaan van persberichten en informeren daarin niet alleen over hun dienstverlening, maar ook over zichzelf. Zo zien wij niet alleen berichtgeving bij de oprichting, maar ook bij een lustrum en bij het verschijnen van klanttevredenheidsrapportages.

De berichtgeving rond de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek laat zien dat de omgeving kritischer naar de sociale dienst en het beleid kijkt op het moment dat de burger directer bij de effecten van het handelen van de dienst

is betrokken. Deze sociale dienst krijgt extra aandacht van pers en politiek (ingegeven door reacties van verontruste burgers) bij de invoering van de Wmo. Wij zien dan ook een sterke toename in berichtgeving rond de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek na de invoering van de Wmo in 2007 en wij zien dat de berichtgeving ook wordt ingegeven door het optreden van lokale politici. In verhouding gaan berichten bij dit samenwerkingsverband dan ook vaker over het beleid, hoewel er ook het nodige is geschreven over de wijze waarop de dienst het beleid uitvoert. Vooral rond uitspraken van de wethouder sociale zaken uit Lisse en zijn notitie over de menselijke maat¹⁸⁵ ontstaat veel media-aandacht. De meeste burgers hebben geen directe omgang met Wwb-cliënten, maar vroeg of laat krijgen de meeste burgers zelf of in hun directe omgeving te maken met de Wmo. Dat vergroot bij een intergemeentelijke sociale dienst die ook de Wmo (deels) uitvoert de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van het handelen. Dit staat los van het al dan niet in intergemeentelijk verband uitvoeren van de sociale wetgeving.

Het totaal aan berichten overziende vinden wij in de media aandacht voor de sociale dienst geen indicatie voor meer of andere aandacht door het intergemeentelijke karakter. Er is, soms ook kritische, media-aandacht al is deze niet groot. Media- en maatschappelijke aandacht neemt vooral toe bij incidenten en bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek na de invoering van de Wmo. Deze media-aandacht is echter geen gevolg van de samenwerking. De berichtgeving suggereert geen invloed van de intergemeentelijke samenwerking op het maatschappelijke draagvlak.

5.2.3 Conclusie

Gemeten aan de mate van beleidsharmonisatie, kunnen wij stellen dat het onderbrengen van het beleidsveld sociale zaken binnen een intergemeentelijke dienst leidt tot verlegging van het niveau van bundeling van waardenconflicten. Wij zien een verregaande mate van harmonisatie van beleid, verordeningen en uitvoeringspraktijk. Daarmee is het niveau van afweging van waardenconflicten voor de bundeling op het sociale domein verschoven naar intergemeentelijk niveau. Binnen de schaal en samenhang van de onderzochte samenwerkingsverbanden blijkt deze verschuiving naar

185 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse

intergemeentelijk niveau een zinvolle bundeling op te leveren. Belangrijke factor daarbij is wel dat de samenwerking in onze casussen tot een voor het beleidsterrein sociaaleconomisch congruent gebied leidt.

Gemeten aan de formele afstand tussen burger en bestuur, zien wij een effect. De formele afstand neemt toe.

Gemeten aan de mate van kaderstelling en controle door de raad, zien wij dat de gemeenteraden hun rol op dit punt ten aanzien van het samenwerkingsverband zwak invullen. Wij zien dat ook gemeenteraden met een gemeentelijke sociale dienst op het beleidsterrein van sociale zaken vooral reactief zijn. Het intergemeentelijk en daarmee gevoelsmatig meer op afstand organiseren van de sociale dienst versterkt de reactieve opstelling van de raden echter wel. Gemeenteraadsleden hebben de neiging een intergemeentelijke dienst niet te beschouwen als uitvoeringsdeel van hun eigen gemeente, maar meer als een externe leverancier.

Gemeten aan de mate en aard van de media aandacht ten slotte zien wij geen effect op het maatschappelijk draagvlak en daarmee ook niet op de legitimiteit.

5.3 HET JURIDISCHE PERSPECTIEF

Voor een analyse vanuit het juridische perspectief zijn kenmerken benoemd, die nader zijn geoperationaliseerd in onderstaande indicatoren.

Tabel 18 Analyse kader juridische perspectief

Kenmerk	Indicator
Legaliteit	Bestuurlijke inrichting in overeenstemming met de wet. (indien niet in overeenstemming → legaliteit gecompromiteerd)
Algemene rechtsbeginselen (Rechtszekerheid)	Het al dan niet verzwakken van het formele juridische kader voor overheidshandelen. (verzwakking kader → minder rechtszekerheid) Aantal juridische procedures t.o.v. de benchmark. (meer procedures t.o.v. de benchmark → lagere rechtszekerheid) Percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep t.o.v. de benchmark. (meer gegrondverklaringen t.o.v. de benchmark → lagere rechtszekerheid)
Algemene rechtsbeginselen (Rechts(on)gelijkheid)	Gelijkheid in voorzieningenniveau. (meer gelijkheid in niveau van voorzieningen → meer rechtsgelijkheid) Ervaren (on)gelijkheid in uitvoering. (meer positieve perceptie t.a.v. gelijk omgaan met gelijke gevallen, rekening houdend met ongelijke gevallen → meer rechtsgelijkheid)

5.3.1 Legaliteit

Een bron van legitimiteit is legaliteit (Morris, 1998; Zouridis, 2009). Elke organisatie moet werken binnen de kaders van de wet. Voor de overheid gaat de verhouding tot het recht verder. In hoofdstuk twee zagen wij dat binnen een rechtsstaat het handelen van de overheid in belangrijke mate in het recht is verankerd. Bovendien heeft de overheid en daarmee ook een gemeente een bijzondere rol ten opzichte van het recht, namelijk als wetgever en als rechtshandhaver.

Als indicator voor legaliteit stellen wij ons de vraag of de intergemeentelijke samenwerking is ingericht in overeenstemming met de wet. Over de beantwoording daarvan kunnen wij kort zijn. In alle drie de casussen is de samenwerking geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (zie ook § 4.2, 4.3 en 4.4). De inrichting van het bestuur van de regeling en de relatie tot de besturen en raden van de deelnemende gemeenten is daarin ook vastgelegd. De gemeenschappelijke regeling is in alle gevallen door de democratisch gekozen gemeenteraden en de door hen gecontroleerde colleges van de deelnemende gemeenten vastgesteld.

Daarmee hebben het samenwerkingsverband en de bestuurlijke structuur daarvan een wettelijke basis, die bovendien door de provincie is getoetst. Men kan zeggen dat de legitimiteit in formele zin door het aangaan van het samenwerkingsverband niet is aangetast. De besluitvorming vindt plaats binnen een rechtsgeldig wettelijk kader dat op democratische wijze tot stand is gekomen.

5.3.2 Overheidshandelen in overstemming met algemene rechtsbeginselen

Binnen een rechtsstaat moet het overheidshandelen in overeenstemming zijn met algemene rechtsbeginselen. Om te kijken naar eventuele effecten op het rechtsstatelijk overheidshandelen bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband richten wij ons op de rechtsbeginselen van rechtszekerheid en rechts(on)gelijkheid. Voor rechtszekerheid zijn drie indicatoren gekozen:

- Het al dan niet verzwakken van het formele juridische kader voor overheidshandelen.

- Het aantal juridische procedures.
- Het percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep.

Voor rechts(on)gelijkheid zijn twee indicatoren gekozen:

- Gelijkheid in voorzieningenniveau.
- Ervaren (on)gelijkheid in uitvoering.

Het al dan niet verzwakken van het formele juridische kader voor overheidshandelen (rechtszekerheid)

De 'rule of law' biedt de burger rechtsbescherming. De overheid is onderworpen aan het recht. Het recht schept een formeel juridisch kader dat de burgers in formele zin rechtszekerheid biedt. Wijzigt en vooral verzwakt dit kader door het intergemeentelijk organiseren van de sociale dienst?

De sociale dienst voert sociale wet- en regelgeving uit die op nationaal niveau is vastgesteld. Dezelfde wet- en regelgeving is van toepassing ongeacht of de uitvoering gemeentelijk of intergemeentelijk is georganiseerd. De mogelijkheden voor bezwaar en beroep tegen de overheid zijn op nationaal niveau geregeld in de Algemene Wet Bestuursrecht (in het bijzonder de hoofdstukken 6 t/m 8). De verplaatsing van de uitvoering en zelfs van het nemen van voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen naar een gemeenschappelijke regeling doet niets af aan deze bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Op uitvoeringsniveau heeft de lokale overheid wel ruimte om nadere regelgeving te creëren in de vorm van verordeningen. De sociale wetgeving gaat uit van medebewind (§ 2.3.1). Eerder (§ 5.2.1) is vastgesteld dat de samenwerking tot harmonisatie van beleid leidt, wat zich vertaalt in harmonisatie van de verordeningen. In de toelichting op verordeningen noch in de raadsstukken rond de behandeling is ook maar enige aanwijzing te vinden dat de aard van de wijzigingen buiten de wens tot harmonisatie een relatie zou hebben met het intergemeentelijke karakter van de dienst. Ook bij een gemeentelijke sociale dienst zouden vergelijkbare aanpassingen in de lokale verordeningen als formeel-juridisch kader kunnen plaatsvinden, maar dan op basis van lokale politieke keuzes en niet ingegeven door een wens tot harmonisatie. Op detail niveau verandert het juridische kader daarmee wel ten gevolge van de samenwerking. Daarmee is echter nog niet de rechtszekerheid aangetast. Het kader wordt binnen het bredere kader

van nationale wetgeving en op basis van reguliere politieke procedures aangepast. Een lokale verordening geldt bovendien voor alle burgers binnen het territorium in dezelfde omstandigheden en de overheid is zelf ook aan de eigen verordeningen gehouden. Ook hier geldt de 'rule of law'. Gesteld kan worden dat de samenwerking geen effect heeft op de rechtszekerheid in formele zin.

Aantal juridische procedures (rechtszekerheid)

Rechtszekerheid is een belangrijk criterium voor de wijze waarop de gemeente haar rol als rechtshandhaver invult. Kan de burger er van op aan dat hem recht wordt gedaan? Heeft het onderbrengen van de sociale dienst in een intergemeentelijke dienst daar effect op?

Rechtszekerheid heeft een objectieve en een subjectieve kant. Objectief staat centraal of het recht correct (volgens de juridische regels) wordt toegepast en de burger dat krijgt waar hij recht op heeft. Subjectief gaat het om vertrouwen. Voelt de burger zich zeker dat zijn rechten worden gerespecteerd?

Het subjectieve rechtsgevoel van de burger kan afwijken van de objectieve rechtszekerheid. In de casusbeschrijving Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zagen wij de discussie over de 'menselijke maat' (§ 4.1.2), die laat zien dat rechtszekerheid kan botsen met rechtvaardigheidsgevoel.

Om een beeld te vormen van de rechtszekerheid kijken wij naar de ontwikkeling in het aantal bezwaren en beroepszaken. Het aantal bezwaren en beroepszaken zegt in eerste instantie iets over het subjectieve rechtsgevoel. De burger is van mening dat hem geen recht is gedaan, ongeacht of die mening terecht is.

Klachten nemen wij niet mee. Deze hebben veel minder een juridisch karakter maar gaan vooral over bejegening. Het is dan ook niet voor niets dat de vraag naar klachten onderdeel uitmaakt van de diverse klanttevredenheids-onderzoeken, die bij de casusorganisaties zijn uitgevoerd.¹⁸⁶ Het aantal schriftelijke klachten is overigens vrij beperkt. Bij Optimisd schommelt het aantal tussen 4 tot 9 per jaar.

¹⁸⁶ De diverse klanttevredenheidsonderzoeken zijn opgenomen in het overzicht van gebruikte documenten per casus. In paragraaf 5.3.2 worden deze besproken.

Bij Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg varieert het aantal van 6 tot 9 per jaar. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek van 5 tot 16, maar daar zitten ook de Wmo cliënten bij.¹⁸⁷

Waar klachten vooral over bejegening gaan, richten bezwaar en beroep zich op de beslissingen van de sociale dienst zelf. Een toename in bezwaar en beroep betekent niet zonder meer dat de burger minder vertrouwen heeft in de rechtszekerheid. Een toename kan zelfs worden geïnterpreteerd als vertrouwen in rechtszekerheid op basis van een betrouwbare rechtsgang. Anderzijds zou een toename van procedures bij organen buiten de sociale dienst (de bezwarencommissie en de rechter) kunnen duiden op onvoldoende vertrouwen dat het recht bij de intergemeentelijke sociale dienst zelf zeker is. Daar staat weer tegenover dat de mate waarin de burger mondig is, los van de (juridische) kwaliteit van beslissingen, het aantal procedures kan beïnvloeden. Men accepteert niet zomaar een uitspraak van de overheid of gaat mogelijk in bezwaar en beroep vanuit de gedachte, "niet geschoten, altijd mis". De verbanden zijn hier al met al complex en zeker niet eenduidig.

Het aantal bezwaarschriften in de casussen schommelt wat per jaar. Om een idee te krijgen van het aantal bezwaren in verhouding tot het aantal cliënten is het aantal bezwaarschriften per 100 cliënten berekend. Tevens is een benchmark samengesteld van gemeenten, waarbij het gemiddelde aantal bezwaarschriften WWB per 100 cliënten is berekend (tabel 19). De opbouw van deze benchmark is in paragraaf 3.5.2 nader toegelicht.

187 Afgaande op het percentage deelnemers aan de klanttevredenheidsonderzoeken, dat aangeeft in de afgelopen twee jaar te hebben geklaagd, is het aantal klagers wel wat hoger dan het aantal geregistreerde schriftelijke klachten zoals vermeld in de jaarverslagen. Dat komt omdat telefonische klachten en klachten aan de balie meestal direct worden afgehandeld en niet worden geregistreerd. In het klanttevredenheidsonderzoek komen deze wel naar voren. De klanttevredenheidsonderzoeken laten zien dat over twee jaar genomen (wisselend per jaar van onderzoek en sociale dienst) 5% tot 11% van de respondenten in het onderzoek wel eens een klacht heeft ingediend.

Tabel 19 Ingekomen bezwaarschriften per jaar per 100 WWB cliënten¹⁸⁸

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	gem
ISDB	12	17	22	22	24	26	25	25	31	26	23
ISD VPR			6	11	10	18	18	20	10	5	12
Optimisd				7	16	17	11	14	12	11	13
Benchmark	7	9	10	11	11	11	12	11	11	9	10
n	14	16	17	18	21	21	22	22	23	22	20

n = aantal gemeenten in de benchmark inclusief de casusorganisaties

De benchmark geeft uitgezonderd 2002 over de jaren een vrij stabiel beeld. Voor de drie casusorganisaties wisselt het getal per jaar meer. Apart genomen geldt dat ook voor de benchmarkgemeenten, maar dit middelt uit. Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek valt op dat het aantal bezwaren de eerste jaren geleidelijk oploopt om zich dan rond de 25 per honderd cliënten te stabiliseren, met uitzondering van een piek in 2010. Ook bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg loopt het aantal de eerste jaren op. De laatste twee jaren loop het weer flink terug, maar deze twee jaren en vooral 2011 zijn minder representatief door de afbouw en overdracht aan Rotterdam respectievelijk Spijkenisse. Bij Optimisd is de lijn het meest grillig.

Over de gemeten jaren gemiddeld ligt zowel de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg als Optimisd dicht bij de benchmark. Alleen bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ligt het aantal bezwaarschriften duidelijk hoger.

Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg en Optimisd is, ondanks een stijgende lijn in de eerste jaren, er kennelijk geen langdurig effect van de samenwerking als wij het aantal bezwaren afgezet tegen het aantal cliënten als indicatie nemen.

Dat wil niet zeggen dat het hogere aantal bezwaren bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zonder meer als effect van de samenwerking kan worden gedeut. Hoewel het aantal hoger ligt dan de benchmark komen ook binnen de benchmark gemeenten met een vergelijkbaar aantal voor. Maar als er al een relatie is dan zou op dit punt beargumenteerd kunnen worden dat voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek de samenwerking

¹⁸⁸ Voor het jaar 2002 bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en het jaar 2004 bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is gecorrigeerd voor het gegeven dat het aantal bezwaren een half jaar betreft.

een negatief effect op de rechtszekerheid heeft gehad, gezien het grote aantal bezwaren. Helemaal sluitend is dat niet. Als bezwaren uitblijven omdat de cliënt niet in bezwaar durft te gaan, dan zou een laag aantal bezwaren zelfs een contra-indicatie kunnen zijn voor de ervaren rechtszekerheid.

De wethouder van Lisse geeft aan dat hij meermalen het signaal krijgt *“dat mensen geen bezwaar indienen, omdat zij niet geloven dat dit wat uithaalt of-erger nog- zelfs vrezen dat hen dat niet in dank wordt afgenomen”*.¹⁸⁹ De wethouder plaatst dit in het licht van de volgens hem te technocratische werkwijze die als gevolg van het intergemeentelijke samenwerkingsverband zou zijn ontstaan. In het klanttevredenheidsonderzoek zagen wij echter dat de belangrijkste reden om niet te klagen is dat daartoe geen reden wordt ervaren. Van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek-clieñten die in 2007 aan het klanttevredenheidsonderzoek deelnamen en aangaven geen klacht te hebben ingediend, deed 6% dat niet uit angst dat dit zich tegen hen zou keren.¹⁹⁰ Op het moment dat de wethouder zijn woorden schreef waren de resultaten van dit klanttevredenheidsonderzoek nog niet bekend, zodat hij mogelijk nog met het beeld uit eerdere onderzoeken in het hoofd zat. In de onderzoeken over 2005¹⁹¹ en 2006¹⁹² gaf nog 10% respectievelijk 9% aan te denken dat een klacht zich tegen hen zou keren. Maar ook toen gaf een ruime meerderheid aan niet te klagen omdat men niets had om over te klagen.

Het ging in het klanttevredenheidsonderzoek weliswaar om klachten, maar men kan veronderstellen dat dit indicatief is voor het aantal cliëñten dat om vergelijkbare redenen geen bezwaar aantekent. Deze zijn er, maar het aantal lijkt toch wat lager dan de wethouder suggereert.

Beroepszaken komen, blijkens de jaarverslagen, in alle drie de casussen betrekkelijk weinig voor. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg zijn dit er gemiddeld slechts 3 per jaar (0,01 per cliëñt).

189 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse, p. 1

190 Vianen, C. (januari 2008). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO

191 Van Gaalen C. (februari 2005). *Tevredenheid WWB-klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO

192 Vianen, C. (januari 2007). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO

Bij het grotere Optimisd ligt het aantal onder de 10 per jaar (0,02 per cliënt), met uitzondering van een uitschieter naar 18 (0,03 per cliënt) in 2006 en 2007.¹⁹³ Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ligt het aantal op 8 tot 14 per jaar (0,02 – 0,03 per cliënt). Het gaat om kleine aantallen die elkaar omgerekend naar cliënten niet ver ontlopen. Hoger beroep zaken zijn letterlijk op de vingers van een hand te tellen.

In CBS statline kunnen wij nagaan hoeveel beroepszaken tegen beslissingen in het kader van de WWB er jaarlijks spelen en deze afzetten tegen het aantal uitkeringen¹⁹⁴. Dat schommelt per jaar tussen de 0,01 en 0,03 beroepszaken per cliënt. Als wij het aantal beroepszaken bij onze casusorganisaties afzetten tegen het aantal cliënten dan blijft dat binnen dezelfde range van 0,01 t/m 0,03. Op het aantal beroepszaken heeft het samenwerkingsverband kennelijk geen effect.

Het aantal bezwaar- en beroepschriften als indicator suggereert bij twee casussen dat op deze indicator geen effect uitgaat van de samenwerking. Als enige casus wijkt de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek af met een relatief groot aantal bezwaren. Omdat deze als enige van de drie afwijkt en de afwijking niet zodanig is dat binnen de benchmark geen vergelijkbare aantallen zouden worden aangetroffen kunnen wij aan deze afwijking geen verdere conclusies verbinden.

Percentage gegrondverklaringen in bezwaar en beroep (rechtszekerheid)

Waar het aantal bezwaar- en beroepschriften vooral een indicatie is voor de ervaren rechtszekerheid, geeft het percentage gegrondverklaringen een indicatie voor de juridische kwaliteit en daarmee over de objectieve rechtszekerheid (tabel 20, 21 en 22).

Een flink deel van de bezwaren komt niet tot behandeling, maar wordt ingetrokken of buiten bezwaar afgedaan. Dit komt omdat de drie

193 Optimisd verklaart in het jaarverslag de stijging van bezwaarschriften en meer dan verdubbeling van het aantal beroepschriften in 2006 vanuit het vanaf 2005 aangescherpte handhavingsbeleid (Project Hoogwaardige Handhaving).

194 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70764ned&D1=1&D2=0,23-24&D3=2-11&HDR=G2&STB=G1,T&VW=T> & <http://statline.cbs.nl/publication/?DM=SLNL&PA=80725ned&D1=0&D2=0&D3=3&D4=0&D5=48,60,72,84,96,108,120,132,144,156&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4&VW=T>

intergemeentelijke sociale diensten met indieners contact opnemen om te bezien of nadere uitleg tot intrekking kan leiden en om te bezien of er misschien goede redenen zijn om een beslissing te heroverwegen.

In 2002 en 2003 is het aantal gegrond verklaarde bezwaren bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek vrij hoog. In de loop van 2003 start de dienst met een verificatieprocedure, waarbij voor een formele bezwarenbehandeling contact wordt opgenomen met de bezwaarde. Soms leidt nadere uitleg dan tot het intrekken van het bezwaar en soms herziet de dienst het besluit. Hierdoor daalt het aantal gegrondverklaringen en stijgt het aantal ingetrokken bezwaren. (Deze werkwijze is bij veel sociale diensten geïntroduceerd.) In een eigen analyse van bezwaarschriften concludeert de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zelf dat het percentage (gedeeltelijk) gegrondverklaringen zonder intrekking door de verificatieprocedure in 2006 21% en in 2007 zelfs 25% zou zijn geweest.¹⁹⁵ De auteur ziet dit als een zorgelijke ontwikkeling die vraagt om kwaliteitsverbeteringen.

Men zou kunnen beargumenteren dat waar de organisatie zaken moet verduidelijken of herstellen dit ook al een indicatie van de juridische kwaliteit geeft. Wij zien dit echter primair als een kwestie van efficiency en gaan pas uit van een juridisch kwaliteitstekort indien besluiten veelvuldig pas na een uitspraak in bezwaar en beroep moeten worden gecorrigeerd.

Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is het percentage gegronde bezwaren in de eerste anderhalf jaar laag, maar de drie daarop volgende jaren erg hoog. In 2009 lukt het om dat percentage sterk terug te brengen, maar in 2010 stijgt het toch weer al worden de niveaus van 2006 t/m 2008 niet meer bereikt. De jaren 2010 en 2011 zijn echter minder representatief vanwege de afbouw en overdracht van dossiers naar Rotterdam en Sliedrecht.

¹⁹⁵ Sierevogel, W. (10 december 2007). *Analyse verloop en aantal ingetrokken bezwaarschriften*. Lisse: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek

Tabel 20 Verloop bezwaarschriften WWB: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek¹⁹⁶

	totaal			ingetrokken		niet ontvankelijk		ongegrond		gegrond	
	a	a	%	a	%	a	%	a	%	a	%
2002	23	5	19,4%	2	9,7%	11	45,2%	6	25,8%		
2003	68	21	30,8%	5	7,7%	34	49,5%	8	12,1%		
2004	91	28	30,6%	7	7,4%	51	56,2%	5	5,8%		
2005	95	23	23,8%	17	18,3%	48	50,8%	7	7,1%		
2006	110	37	33,6%	7	6,2%	59	53,4%	8	6,8%		
2007	110	40	36,3%	8	7,5%	50	45,9%	11	10,3%		
2008	154	57	37,1%	14	9,3%	72	46,8%	11	6,8%		
2009	147	62	41,8%	25	16,8%	56	37,8%	5	3,6%		
2010	215	84	39,2%	22	10,1%	71	33,2%	14	6,6%		
2011	198	95	47,7%	21	10,6%	68	34,5%	14	7,2%		

Tabel 21 Verloop bezwaarschriften WWB: Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg¹⁹⁷

	totaal		ingetrokken		niet ontvankelijk		ongegrond		gegrond	
	a	%	a	%	a	%	a	%	a	%
2004	22	81,5%	13	59,1%	2	9,1%	4	18,2%	3	13,6%
2005	42	63,6%	25	59,5%	2	4,8%	14	33,3%	1	2,4%
2006	40	85,1%	15	37,5%	0	0,0%	13	32,5%	12	30,0%
2007	62	110,7%	14	22,6%	0	0,0%	30	48,4%	18	29,0%
2008	61	127,1%	12	19,7%	0	0,0%	32	52,5%	17	27,9%
2009	59	109,3%	27	45,8%	0	0,0%	29	49,2%	3	5,1%
2010	31	100,0%	11	35,5%	0	0,0%	16	51,6%	4	12,9%
2011	19	100,0%	7	36,8%	0	0,0%	10	52,6%	2	10,5%

Bij Optimisd zijn de percentages relatief laag, vergelijkbaar met de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Alleen in 2007 en 2008 wordt de 10% overschreden. Overigens kent ook Optimisd net als de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek een tussenprocedure, waarbij een besluit voor behandeling in bezwaar kan worden aangepast of nader gemotiveerd.

196 2002 betreft een half jaar.

197 2004 betreft een half jaar

Tabel 22 Verloop bezwaarschriften WWB: Optimisd

	totaal		ingetrokken		niet ontvankelijk		ongegrond		gegrond	
	a	a %	a	%	a	%	a	%	a	%
2005	48		17	35,4%	10	20,8%	18	37,5%	3	6,3%
2006	105		39	37,1%	11	10,5%	47	44,8%	8	7,6%
2007	101		40	39,6%	11	10,9%	39	38,6%	11	10,9%
2008	78		39	50,0%	3	3,8%	26	33,3%	10	12,8%
2009	81		30	37,0%	10	12,3%	30	37,0%	7	8,6%
2010	84		61	72,6%	7	8,3%	21	25,0%	4	4,8%
2011	86								4	4,7%

Er is door ons een benchmark samengesteld van gemeenten, waarbij het percentage gegrond verklaarde bezwaren is berekend (tabel 23). De opbouw van deze benchmark is in paragraaf 3.5.2 nader toegelicht.

Tabel 23 Percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften WWB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	gem
ISDB	26%	12%	6%	7%	7%	10%	7%	4%	7%	7%	9%
ISD VPR			14%	2%	30%	29%	28%	5%	13%	11%	16%
Optimisd				6%	8%	11%	13%	9%	5%	5%	8%
Benchmark	15%	11%	11%	20%	16%	16%	11%	10%	9%	13%	13%
n	12	12	15	15	19	20	21	21	22	21	18

n = aantal gemeenten in de benchmark inclusief de casusorganisaties

Het percentage wisselt nogal, hoewel dit bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek afgezien van het startjaar nog redelijk stabiel is. De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg komt over alle jaren gemiddeld dicht bij de benchmark. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd doen het echter schijnbaar opvallend beter. Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek moet wel worden bedacht dat deze gemiddeld ruim twee keer zoveel bezwaarschriften per cliënt heeft ten opzichte van de benchmark. Dat suggereert dat er bij deze dienst meer bezwaren worden ingediend, maar dat het aantal gegronde bezwaren in verhouding tot het aantal cliënten uiteindelijk dicht bij de benchmark ligt. Op een hoger aantal bezwaren leidt dat tot een lager percentage gegrondverklaringen. Ook Optimisd heeft meer bezwaren per cliënt dan de benchmark, maar het verschil is bij Optimisd beperkt zodat bij Optimisd ook gemeten aan omvang van het cliëntenbestand een relatief gering aantal gegrondverklaringen heeft.

Vooral de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Optimisd zijn relatief actief, wanneer een bezwaar is ingediend, om door het informeren van de bezwaarde en soms ook het herzien of herformuleren van het besluit te voorkomen dat een bezwaar ook daadwerkelijk tot behandeling komt. Daar staat tegenover dat bij veel van de benchmarkgemeenten vergelijkbaar wordt gehandeld.

Het percentage gegrondverklaringen in bezwaar als indicator geeft geen eenduidig beeld. Bij één casus (Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg) ligt gemiddeld het percentage gegrondverklaringen wat hoger (+3%). Bij een tweede casus (Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek) lijkt het percentage gegrondverklaringen laag (-4%), maar wij moeten hierbij bedenken dat het aantal bezwaren per cliënt hier hoog ligt. Optimisd heeft relatief het kleinste aantal gegrondverklaringen (-5%). De afwijkingen zijn niet zodanig, dat binnen de benchmark geen vergelijkbare aantallen zouden worden aangetroffen. Gezien het diffuse beeld kunnen wij aan deze afwijking geen verdere conclusies verbinden.

Tot zover ging het over het percentage gegrondverklaringen bij bezwaar. Een klein deel van de cliënten gaat na een afwijzing in bezwaar door en tekent beroep aan bij de rechtbank. Men zou kunnen beargumenteren dat het percentage gegrond verklaarde zaken bij de rechtbank de ultieme indicator zijn voor de juridische kwaliteit waaraan de cliënten hun rechtszekerheid mede ontleen. De rechter is immers de eerste volledig onafhankelijke instantie die zich over het dossier buigt. Het aantal beroepszaken is echter zo laag dat een gegrondverklaring meer of minder in een jaar meteen al tot een groot percentageverschil leidt.

Alleen van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zijn bovendien cijfers beschikbaar van het aantal gegrond verklaarde beroepszaken. Dit varieert over de jaren van 16% tot 33%. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg is het aantal beroepszaken (gemiddeld 3 per jaar) zo laag dat het percentage gegrondverklaringen weinig zegt. Ook bij Optimisd is het aantal beroepszaken laag (meestal onder de 10 per jaar). Uit de benchmarkgemeenten zijn ten aanzien van beroep maar voor een klein aantal gemeenten de aantallen bekend en in een nog beperkter aantal gevallen is ook het verloop bekend. Maar ook daar gaat het om zeer kleine aantallen. Aan

het percentage gegrondverklaringen in beroep kunnen daarom geen harde conclusies worden verbonden.

Zaken in hoger beroep zijn zo uitzonderlijk dat het percentage gegrondverklaringen voor een indicatie van de rechtszekerheid geen betekenis heeft.

Gelijkheid in voorzieningenniveau (rechts(on)gelijkheid)

In paragraaf 2.3.1 is vastgesteld dat de nationale wetgever binnen het sociale domein bewust ruimte laat voor eigen beleid en regelgeving per gemeente. Gevolg is dat burgers van aangrenzende gemeenten te maken kunnen hebben met verschillend beleid en verschillende regelgeving. Op het moment dat, zoals in onze casussen, de sociale diensten van meerdere gemeenten worden samengebracht binnen één intergemeentelijke sociale dienst, kunnen deze verschillen tussen de participerende gemeenten blijven bestaan. Onze casussen laten echter zien dat dit in de praktijk nagenoeg niet gebeurt.

In elk van de drie casussen houden de gemeenten de mogelijkheid om eigen beleid op het terrein van sociale zaken te voeren. Bij de behandeling van het politieke perspectief (§ 5.2.1) stelden wij echter al vast dat in alle drie de casussen de verordeningen en het beleid binnen het samenwerkingsverband al snel steeds verder worden geharmoniseerd en dat na verloop van tijd specifieke gemeentelijke afwijkingen uitzonderlijk en zeer beperkt van aard zijn. De bundeling van waardenconflicten verschuift van gemeentelijk naar intergemeentelijk niveau. Waar de gelijkheid in het voorzieningenniveau eerst voor het gemeentelijk territorium gold, ontstaat nu een groter intergemeentelijk territorium waarbinnen een gelijk voorzieningenniveau geldt. In het politieke perspectief ging het primair om het (territoriale) niveau waarop belangen worden gebundeld en afgewogen (input). Bij het juridische perspectief gaat het om de vraag of de uitkomst daarvan (output) effect heeft op de (on)gelijkheid.

Een effect van de samenvoeging is daarmee dat voor een groter gebied gelijkheid ontstaat in het voorzieningenniveau.

Ervaren (on)gelijkheid in uitvoering (rechts(on)gelijkheid)

In onze interviews met leden van de cliëntenraden komt naar voren dat de hierboven vastgestelde harmonisatie in het voorzieningenniveau door de cliënten ook als meer rechtvaardig wordt ervaren. Wij treffen dit geluid ook bij raadsleden aan. In juli 2009 stemt de raad van Noordwijk in om zoveel

mogelijk het armoedebeleid van de andere Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gemeenten te volgen, mede omdat cliënten het niet begrijpen als per gemeente verschillende regelingen gelden.¹⁹⁸ Waarschijnlijk is dit te verklaren uit een zekere sociaaleconomische congruentie voor het samenwerkingsgebied. Cliënten uit hetzelfde gebied ervaren het, afgaande op de waarneming van de cliëntenraden, als onrechtvaardig als zij merken dat dicht bij hun leefgebied maar net in een andere gemeente de voorzieningen afwijken. Hier zijn wel twee kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste zijn er ook intergemeentelijke sociale diensten met een minder sociaaleconomisch congruent gebied, bijvoorbeeld doordat een grote centrumgemeente en een aantal kleine plattelandsgemeenten samen een intergemeentelijke dienst vormen. Ten tweede zijn er ongeacht de geografische indeling altijd grenzen en cliënten die zich spiegelen aan lotgenoten over die grens.

In formele zin mag dan één niveau van voorzieningen voor het hele samenwerkingsgebied ontstaan, maar de mate waarin gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld wordt ook bepaald door de uitvoering, waarbij de behandelend ambtenaren ook een eigen ruimte voor interpretatie hebben (Van Montfort & Marseille, 2003).

Uit de interviews bij alle drie de casussen komt daarnaast naar voren dat de aanpak van de sociale diensten door de schaalvergroting en de daarmee samenhangende professionalisering zakelijker is geworden. Ook de wat grotere afstand tot de directe politiek zou volgens diverse geïnterviewden een zakelijker opstelling hebben bevorderd.

Bij een van de kleinere gemeenten, Rozenburg, wordt dit nog sterker naar voren gebracht. Wethouder en Dagelijks bestuur lid (2004-2006) Krul uit Rozenburg is daarin het meest expliciet en zegt:

Ambtenaren in een kleine gemeenschap kunnen 'bekenden' anders behandelen, te soepel of juist te streng. Cliëntelisme ligt op de loer in een kleine sociale dienst. De afhandeling in de intergemeentelijke sociale dienst is zuiverder met meer professionele distantie.

Wethouder en Dagelijks bestuur lid (2006- 2010) Schutte uit Rozenburg zegt:

Veel werd direct via de wethouder geregeld. Nu wordt professioneler en met meer professionele distantie gewerkt.

¹⁹⁸ Verslag raadsvergadering Noordwijk, 1 juli 2009.

De geïnterviewden (raadsleden, bestuurders en leden van cliëntenraden) geven aan dat deze professionele distantie en zakelijkheid ook tot meer rechtsgelijkheid heeft geleid. Dit wordt door hen als positief effect van de samenvoeging tot intergemeentelijke sociale dienst naar voren gebracht.

Daarnaast wordt echter, voornamelijk bij de casus Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, opgemerkt dat dit ten koste kan gaan van maatwerk, het ongelijk behandelen bij verschillende persoonlijke situaties. Vooral de geïnterviewde vertegenwoordigers van de Wmo-raden geven aan dat de uitvoering van de intergemeentelijke sociale dienst als te mechanisch en formalistisch wordt ervaren, zonder oog voor persoonlijke verschillen in omstandigheden. Dit gevoel heeft bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek tot een stevige politieke discussie geleid. Al eerder refereerden wij aan de notitie van de wethouder sociale zaken uit Lisse met de veelzeggende titel *'Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat'*¹⁹⁹. Hij typeert het handelen van de dienst als afstandelijk en formeel. In zijn ogen wordt te juridisch geredeneerd met weinig beoordelingsvrijheid. In zijn pleidooi voor maatwerk legt hij in wezen het accent op de behoefte aan onderkenning van de ongelijkheid tussen individuele gevallen. De wethouder pleit onder meer voor verruiming van de handelingsvrijheid bij uitvoering van het beleid.

De discussie over eenduidigheid versus maatwerk speelt zich echter af in slechts één casus en spitst zich vrijwel volledig toe op het terrein van de Wmo. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is ook de enige van de drie casussen waar ook de Wmo tot het werkgebied van de intergemeentelijke sociale dienst behoort. Eerder (§ 5.4) is al opgemerkt dat het terrein van de zorg (Wmo) in tegenstelling tot het terrein van werk en inkomen (Wwb en andere) voor een veel breder deel van de bevolking directe betekenis heeft. Daarmee krijgt het terrein ook meer politieke lading.

In de andere twee casussen, waar de intergemeentelijke sociale dienst alleen op het terrein van werk en inkomen acteert, speelt een dergelijke discussie niet of nauwelijks. Vanuit de cliëntenraad van Optimisd wordt zelfs door meerdere leden opgemerkt dat de toegenomen eenduidigheid in regelgeving door harmonisatie wordt gewaardeerd, maar dat tegelijkertijd Optimisd goed in staat is om binnen de formele kaders maatwerk toe te passen. Met andere

199 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse, Nederland: Gemeente Lisse

woorden, uitgaande van een basis van gelijkheid (regelgeving) lukt het Optimisd voldoende rekening te houden met verschillen in omstandigheden. Wel is er een lid van de cliëntenraad dat opmerkt dat de gemeenten weliswaar nog meer maatwerk zouden kunnen leveren als zij elk hun eigen sociale dienst hadden, maar dat dit waarschijnlijk ten koste van de eenduidigheid en deskundigheid zou gaan.

In de discussieronde de 'menselijke' maat, zoals die zich rond de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ontspint, klinkt de behoefte van bestuurders door om zelf direct invloed te kunnen uitoefenen in individuele casuïstiek. De wethouder zegt onder meer:

De huidige maatregelverordening zit zo in elkaar, dat ook bij de meest zware maatregel (sanctie) de gemeente zelf niet vooraf wordt geraadpleegd of in de gelegenheid is er iets van te vinden of er iets aan te doen. Toch is het wel de gemeente die er op aangesproken wordt, het is haar burger tenslotte, en de wethouder sociale zaken is politiek eerstverantwoordelijke. Dat wringt gevoelsmatig, en des te meer als de sanctie of de cumulatie van sancties in specifieke gevallen als onrechtvaardig of onevenredig zwaar wordt ervaren. Een noodrempcedure zou hier uitkomst kunnen bieden.²⁰⁰

Een effect van de organisatie in een intergemeentelijke dienst is dat dergelijke directe invloed moeilijker wordt. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is dat positief, aangezien bij direct ingrijpen door de politiek het gevaar van willekeur al snel op de loer ligt. In de discussie wijst het management van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ook letterlijk op dat gevaar:

Een bandbreedte in de rechtsgelijkheid kan volgens de ISD-Bollenstreek niet acceptabel worden geacht. Er zal dan immers al gauw sprake zijn van willekeur.²⁰¹

Uiteindelijk leidt de discussie over de 'menselijke maat' niet tot aanpassingen in verordeningen of bevoegdheden. Wel gaf deze een impuls aan de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek om meer aandacht te besteden aan klantgericht handelen en communicatie.

200 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse, Nederland: Gemeente Lisse, p.5.

201 Houtsma, J. (22 oktober 2007). *Reactie op de notitie Maatwerk en menselijke maat van wethouder De Roon*. Lisse, p. 8

Al met al zien wij wel effecten van de samenwerking op de objectieve en beleefde rechts(on)gelijkheid. Om te beginnen wordt het formele kader voor het samenwerkingsgebied gelijk getrokken. Verder wordt een groter en meer op afstand staande uitvoeringsorganisatie als zakelijker en professioneler ervaren. Waar de meeste betrokkenen het eens lijken dat dit tot grotere rechtsgelijkheid leidt, zijn er ook kritische vragen. Zakelijk wordt ook wel uitgelegd als meer technocratisch, waarbij juist het oog voor de ongelijkheid in gevallen onder druk kan komen te staan.

5.3.3 Conclusie

Gemeten aan de bestuurlijke inrichting, heeft het intergemeentelijk karakter van de sociale dienst geen effect. De legaliteit blijft onaangetaast.

Gemeten aan mogelijke veranderingen in het formele juridische kader, is geen effect op de rechtszekerheid vastgesteld. De 'rule of law' (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2009; Zijderveld, 1996) geldt, ongeacht het bestuursorgaan, hetzelfde landelijke kader van sociale wetgeving blijft van toepassing en de Algemene wet bestuursrecht garandeert onveranderd het recht op bezwaar en beroep. De afgebakende vrijheid tot het maken van lokale verordeningen kan er toe leiden dat op detailniveau de rechten wijzigen, maar daarmee niet de rechtszekerheid. In formele zin blijft de rechtszekerheid geborgd.

Gemeten aan het aantal juridische procedures, kan, ook in vergelijking met andere (niet intergemeentelijke) sociale diensten, geen effect worden vastgesteld. Twee van de drie casusorganisaties komen dicht bij de benchmark. Voor de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is het aantal bezwaren per cliënt relatief hoog, maar er zijn meer gemeenten in de benchmark met dergelijke aantallen. Daarmee kan de afwijking van het benchmarkgemiddelde bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek niet zonder meer als effect van de samenwerking worden geïdentificeerd al zien wij wel vooral bij deze casus de eerste jaren ook een stijgende lijn in het aantal bezwaren. Ten aanzien van het aantal beroepszaken vervolgens ligt het aantal per cliënt voor de drie casussen redelijk in lijn met het landelijke beeld.

Gemeten aan het aantal gegrondverklaringen in juridische procedures, wordt evenmin een effect vastgesteld. De aanpak, waarbij de Intergemeentelijke

sociale dienst (Bollenstreek en Optimisd) bij een bezwaar dit eerst ambtelijk nog eens bekijkt en het besluit zo nodig bijstelt of de motivering aanscherpt, vertaalt zich vooral bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in een afname van het aantal gegrondverklaringen. Afgezet tegen een benchmark blijkt het beeld echter diffuus. Als het schijnbaar lage percentage gegrondverklaringen bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek wordt gezien in het licht van het hoge aantal bezwaren, komt het aantal gegronde bezwaren per cliënt toch dicht bij de benchmark. Blijft over het lage aantal gegronde bezwaren bij Optimisd, wat zou kunnen suggereren dat de juridische kwaliteit hier beter is. Wij zien echter in de benchmark meer gemeentelijke sociale diensten met vergelijkbare of zelfs lagere aantallen gegrondverklaringen. Voor beroepszaken ten slotte zijn onvoldoende cijfers voor handen om ook daar een bruikbare vergelijking te maken. Het gaat bovendien om zeer kleine aantallen.

Samenvattend kan op de drie indicatoren geen effect op de rechtszekerheid worden vastgesteld.

Naast rechtszekerheid hebben wij rechts(on)gelijkheid beschouwd. Gemeten aan veranderingen in het voorzieningsniveau, is wel sprake van een effect op de rechts(on)gelijkheid. Voor een groter gebied ontstaat meer gelijkheid in het voorzieningenniveau, namelijk door de harmonisatie voor het territorium van de samenwerkingsgemeenten van de geldende verordeningen op het beleidsveld.

Ook gemeten aan de beleefde rechts(on)gelijkheid zien wij een effect. Betrokkenen ervaren het handelen van de organisatie als zakelijker en professioneler, waarbij minder ruimte is voor willekeur. Hoewel de toegenomen gelijkheid wordt gewaardeerd is er ook kritiek. Er wordt gesignaleerd dat een meer technocratische uitvoering ontstaat met het gevaar dat er onvoldoende oog is voor maatwerk bij ongelijkheid.

5.4 HET MAATSCHAPPELIJKE PERSPECTIEF

Voor een analyse vanuit het maatschappelijke perspectief zijn twee kenmerken benoemd, die nader zijn geoperationaliseerd in onderstaande indicatoren.

Tabel 24 Analyse kader maatschappelijke perspectief

Kenmerk	Indicator
Overheidszorg voor de burgers	Tevredenheid van de cliënten t.o.v. de benchmark. (hogere tevredenheid → de overheidszorg wordt als beter ervaren) Oordeel van leden van de cliëntenraden. (hogere tevredenheid → de overheidszorg wordt als beter ervaren)
Betrokkenheid op elkaar	Verschuiving van de mate van burgerparticipatie. (meer burgerparticipatie → hogere betrokkenheid op elkaar/ de samenleving)

5.4.1 Zorg voor de burger (verticaal)

Ons eerste kenmerk gaat over de zorg van de overheid voor haar burgers. Voor het werkterrein van de sociale dienst staat de overheidstaak centraal te bevorderen dat burgers kunnen participeren in de samenleving (Berghman & Verhalle, 2003).

Bij de drie in dit onderzoek onderzochte intergemeentelijke sociale diensten is deze opdracht expliciet in de gemeenschappelijke regeling opgenomen. In de gemeenschappelijke regeling van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek staat: *“Het samenwerkingsverband staat voor maximale zelfstandigheid van de burgers op het gebied van arbeid, inkomen en zorg”* en *“De ISD-Bollenstreek maakt haar cliënten meer zelfstandig”*.²⁰²

In de gemeenschappelijke regeling wordt de missie van Optimisd als volgt omschreven: *“De dienst zorgt voor zover mogelijk voor het verkrijgen van een zelfstandige bestaansvoorziening van zijn cliënten, en activeert cliënten tot maatschappelijke participatie”*.²⁰³

In de gemeenschappelijke regeling van de intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg staat dit wat minder nadrukkelijk. Artikel 4 lid 2 begint met een taakomschrijving, het uitvoeren van wetten en regelingen, maar eindigt wel met de formulering: *“waarbij de belangen van de klant en diens zelfstandige bestaansvoorziening centraal staan”*.²⁰⁴

202 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2010). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*. Lisse (inwerkingtreding per 1 juli 2011), artikel 8 en 9

203 Optimisd. (2007). *Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijke sociale dienst Optimisd, Veghel, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Bernheze*. Veghel (datum inwerkingtreding 1 januari 2008), artikel 4, lid 2

204 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (maart 2008). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Brielle, artikel 4, lid 2

Vanuit het maatschappelijk perspectief gaat het in de eerste plaats niet om het materiële effect, maar om het maatschappelijk effect. Wij richten ons daarom op de maatschappelijke beleving van de overheidszorg, door na te gaan hoe de direct betrokkenen de overheidszorg, in dit geval van de sociale dienst, waarderen. Daarbij hanteren wij twee indicatoren:

- Tevredenheid van de cliënten.
- Oordeel van leden van de cliëntenraden.

Tevredenheid van de cliënten

De perceptie van de cliënten zelf richt zich weliswaar op een klein deel van de burgers, maar wel op dat deel dat het meest direct met de sociale dienst te maken heeft. Men zou verwachten dat, als de perceptie door de intergemeentelijke samenwerking wijzigt, dit bij uitstek bij deze groep zichtbaar zou worden.

Veel sociale diensten laten periodiek een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren. Dat biedt een mooie inkijk in de perceptie bij de cliënten ten aanzien van de sociale dienst en de dienstverlening daarvan. Deze onderzoeken zijn voor deze branche meestal uitgevoerd door SGBO.²⁰⁵ Zo zijn ook voor de drie intergemeentelijke sociale diensten uit ons onderzoek klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. De rapportages hiervan bevatten ook benchmarkgegevens ten opzichte van het gemiddelde voor een benchmarking van meerdere sociale diensten.²⁰⁶ De meeste sociale diensten uit de benchmarks zijn niet intergemeentelijk georganiseerd, hoewel er een klein aantal intergemeentelijke sociale diensten in zit.

De uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken hebben wij in onderstaande tabellen samengevat (tabel 25, 26 en 27). De algemene score op tevredenheid over de dienstverlening is vet gedrukt. Afwijkingen van drie tienden of meer zijn gekleurd, rood als de intergemeentelijke dienst lager scoort, groen als deze hoger scoort. Hoewel SGBO in haar rapporten niet expliciet maakt wanneer een verschil betekenisvol is, zien wij in hun analyse van

205 De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek heeft in 2011 in eigen beheer een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De algemene tevredenheid in die onderzoeken was 7,4. Omdat dit een eigen onderzoek was biedt dit geen externe benchmark en kan de uitkomst evenmin zonder meer met de voorgaande onderzoeken van SGBO worden vergeleken. (bron: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (maart 2012). *Jaarstukken 2011*. Lisse)

206 SGBO werkt met benchmarkkringen van enigszins vergelijkbare gemeenten. De kringen bestaan hoofdzakelijk uit gemeenten met een eigen sociale dienst, maar in elke benchmark zitten ook enkele intergemeentelijke diensten.

de scores dat zij kleinere afwijkingen als gering interpreteren. Bij een afwijking van 0,1 of 0,2 spreken zij van een uitkomst dicht bij de benchmark.

Tabel 25 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek: WWB Klanttevredenheidsonderzoeken²⁰⁷

	2006 over 2005			2007 over 2006			2008 over 2007		
	ISDB	Benchmark	Vershil	ISDB	Benchmark	Vershil	ISDB	Benchmark	Vershil
Aantal deelnemende gemeentelijke diensten		25			24			23	
Aantal deelnemende intergemeentelijke diensten		5			2			3	
Dienstverlening algemeen	6,8	6,9	-0,1	7,0	7,0	0,0	6,9	7,1	-0,2
Bejegening aan de balie	7,4	7,4	0,0	7,5	7,5	0,0	7,5	7,5	0,0
Wachttijd aan de balie	7,5	7,1	0,4	7,2	7,2	0,0	7,4	7,1	0,3
Telefonische bereikbaarheid	6,9	6,6	0,3	6,9	6,7	0,2	6,8	6,8	0,0
Openingstijden	6,5	6,9	-0,4	6,9	7,0	-0,1	7,0	7,1	-0,1
Wachten voor afspraak	7,1	6,9	0,2	7,2	7,0	0,2	7,0	7,1	-0,1
Stiptheid uitbetaling	7,6	7,9	-0,3	7,6	8,0	-0,4	7,6	8,1	-0,5
Duidelijkheid formulieren	6,8	7,2	-0,4	6,8	7,2	-0,4	6,6	7,4	-0,8
Informatievoorziening	6,9	6,9	0,0	6,6	6,6	0,0	6,3	6,8	-0,5
Begeleiding andere instanties	5,7	6,2	-0,5	6,2	6,2	0,0	6,3	6,5	-0,2
% klachten	9,3%	9,1%	0,0	10,0%	8,1%	0,0	11,0%	5,4%	0,1
Snelheid klachtafhandeling	3,5	5,0	-1,5	5,5	5,0	0,5	5,4	5,4	0,0
Wijze klachtafhandeling	3,3	5,0	-1,7	5,4	4,7	0,7	4,7	5,3	-0,6

Hoewel de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in het eerste onderzoek (2006) op de algemene tevredenheid vrijwel gelijk scoort aan de benchmark zien wij op 8 van de 12 aspecten een afwijking van 3 tienden of meer, waarvan 2 in positieve en 6 in negatieve zin. Vooral de klachtafhandeling scoort beduidend slechter (snelheid -1,5, wijze van afhandeling -1,7). (Scores

207 Deze tabel hebben wij opgesteld als vergelijkende samenvatting van de resultaten van drie SGBO benchmarks naar de klanttevredenheid onder de WWB cliënten. Het jaar van publicatie volgt telkens op het jaar waarin de meting is uitgevoerd; Van Gaalen C. (februari 2005). *Tevredenheid WWB-klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO; Vianen, C. (januari 2007). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO; Vianen, C. (januari 2008). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO

hier zijn ook in de benchmark toch al laag, waarschijnlijk omdat cliënten die een klacht indienen gemiddeld tot de meer kritische en/of minder tevreden groep behoren.) Daarmee kan gesteld worden dat, hoewel de algemene tevredenheid maar 1 tiende onder de benchmark ligt, de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in 2005 op relatief veel aspecten door de cliënten negatiever wordt beoordeeld.

Maar in het volgende onderzoek (2007) wijken de scores nog maar op 4 aspecten meer dan 3 tienden af, 2 positief en 2 negatief. Opvallend is dat juist de negatieve score op klachtafhandeling nu boven de benchmark uitkomt. Overall kan men stellen dat in dit onderzoek de waardering van de cliënten van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ongeveer op de benchmark uitkomt.

De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek houdt dat niveau van tevredenheid echter niet vast. In het laatste onderzoek (2008) blijft de afwijking op de algemene tevredenheid nog binnen de 3 tienden, maar ligt wel 0,2 onder de benchmark. Maar daarnaast scoort de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek op 4 aspecten 0,5 tot 0,8 lager, terwijl er slechts op 1 aspect een hogere score (0,3) is behaald. Daarmee kan gesproken worden van een iets lagere waardering dan in de benchmark.

Tabel 26 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg: WWB Klanttevredenheids-onderzoeken²⁰⁸

	2006 over 2005			2007 over 2007			2009 over 2009		
	VPR	Benchmark	Vershil	VPR	Benchmark	Vershil	VPR	Benchmark	Vershil
Aantal deelnemende gemeentelijke diensten		26			23			25	
Aantal deelnemende intergemeentelijke diensten		5			3			4	
Tevredenheid over de dienstverlening	6,7	6,9	-0,2	6,7	7,1	-0,4	7,2	7,2	0,0

208 Deze tabel hebben wij opgesteld als vergelijkende samenvatting van de resultaten van drie SGBO benchmarks naar de klanttevredenheid onder de WWB cliënten. Het onderzoek van 2006 betreft de meting uit 2005. De andere twee onderzoeken zijn nog in het jaar van de meting verschenen; Van den Heuvel, A. (januari 2006). *Tevredenheid WWB-klanten ISD VPR*. Den Haag, Utrecht: SGBO & Stimulansz; Gremmen, M.H., *Tevredenheid WWB-klanten. ISD VPR, SGBO*, december 2007; Wajer, S. (december 2009). *Tevredenheid WWB-klanten 2009 ISD Voorne-Putten-Rozenburg*, Den Haag: SGBO

Tabel 26 Vervolg

	2006 over 2005			2007 over 2007			2009 over 2009		
	VPR	Benchmark	Vershil	VPR	Benchmark	Vershil	VPR	Benchmark	Vershil
Bejegening aan de balie	7,2	7,4	-0,2	7,2	7,5	-0,3	7,4	7,6	-0,2
Wachttijd aan de balie	6,8	7,1	-0,3	6,4	7,1	-0,7	7,4	7,3	0,1
Telefonische bereikbaarheid	6,9	6,6	0,3	7,0	6,8	0,2	7,2	6,7	0,5
Openingstijden	6,4	6,9	-0,5	6,2	7,1	-0,9	6,9	7,2	-0,3
Wachttijden voor een afspraak	6,6	6,9	-0,3	6,8	7,1	-0,3	7,3	7,1	0,2
Stiptheid uitbetalen	8,0	8,0	0,0	8,0	8,1	-0,1	8,0	8,1	-0,1
Duidelijkheid formulieren	6,8	7,2	-0,4	6,8	7,4	-0,6	7,2	7,3	-0,1
Informatievoorziening	6,5	6,9	-0,4	6,5	6,8	-0,3			
Begeleiding door andere instanties	5,8	6,2	-0,4	5,8	6,5	-0,7			
Informatie rechten en plichten							7,2	7,0	0,2
Informatie andere gemeentelijke regelingen							6,3	6,4	-0,1
Informatie internet							6,4	7,0	-0,6
Snelheid van antwoorden							7,0	6,9	0,1
% klachten	9,5%	9,1%	0,0	8,0%	5,0%	0,0			
Snelheid klachtafhandeling	4,4	5,0	-0,6	3,6	5,4	-1,8			
Wijze klachtafhandeling	4,9	5,0	-0,1	3,7	5,3	-1,6			
Snelheid start re-integratietraject							7,4	6,8	0,6
Aansluiting re-integratietraject op persoonlijke omstandigheden							7,1	6,5	0,6
Aandacht begeleider re-integratie bedrijf							7,8	6,9	0,9
Samenwerking klantmanager ISD en begeleider re-integratiebedrijf							7,6	6,6	1,0
Bereikte resultaat re-integratie begeleiding							7,5	6,3	1,2

De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg scoort in het eerste onderzoek (2006) op de algemene tevredenheid iets lager, maar binnen

de marge van 3 tienden. Maar omdat de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg in dat jaar op 7 van de 12 aspecten 3 tienden of meer lager scoort en slechts op 1 aspect 3 tienden hoger, kan toch worden gesproken van een iets lagere waardering dan in de benchmark.

In het volgende onderzoek (2007) maakt de waardering voor de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg een dieptepunt door. De overall waardering ligt 0,4 lager en op 9 van de 12 aspecten is de waardering 3 tienden of meer lager, vooral op klachtafhandeling (snelheid -1,8; wijze van afhandeling -1,6).

Maar in het laatste onderzoek (2009) is de klanttevredenheid opgetrokken naar het niveau van de benchmark. De algehele tevredenheid scoort gelijk aan de benchmark. Op slechts 2 aspecten ligt de score nog op 3 tienden of meer onder de benchmark, terwijl op 1 aspect juist 0,5 hoger wordt gescoord. (De aspecten van re-integratie, die in 2010 voor het eerst zijn meegenomen, zijn hier nog niet in verdisconteerd.)

Daarnaast valt bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg op dat de tevredenheid over de re-integratie in 2009 over de hele linie duidelijk beter scoort dan de benchmark. Re-integratie is in 2009 een nieuw element in het onderzoek. (In paragraaf 5.1.1 zagen wij ook dat de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg, gemeten aan feitelijke uitstroomcijfers over langere termijn, ook iets effectiever lijkt in re-integratie dan niet intergemeentelijke diensten.) Helaas is de tevredenheid op re-integratie alleen in het derde klanttevredenheidsonderzoek in 2009 gemeten. Bij gebrek aan meer meetmomenten op tevredenheid ten aanzien van re-integratie moeten wij terughoudend zijn bij het trekken van conclusies op dit punt.

Ten slotte zagen wij bij Optimisd dat in beide onderzoeken (2007 en 2010) de algehele tevredenheid 3 tienden boven de benchmark uitkomt. In beide onderzoeken zien wij bovendien op 5 aspecten een score van 3 tienden of meer boven de benchmark. In 2007 wordt nog wel op 2 aspecten 0,3 lager gescoord, maar in 2010 wordt op geen enkel aspect lager gescoord. (De aspecten van re-integratie, die in 2010 voor het eerst zijn meegenomen, zijn hier nog niet in verdisconteerd.)

Tabel 27 Optimisd: WWB Klanttevredenheidsonderzoeken²⁰⁹

	2007 over 2006			2010 over 2009		
	Optimisd	Benchmark	Vershil	Optimisd	Benchmark	Vershil
Aantal deelnemende gemeentelijke diensten		26			25	
Aantal deelnemende intergemeentelijke diensten		3			4	
Dienstverlening algemeen	7,3	7,0	0,3	7,5	7,2	0,3
Bejegening aan de balie	7,6	7,5	0,1	7,7	7,6	0,1
Wachttijd aan de balie	7,0	7,1	-0,1	7,3	7,3	0,0
Telefonische bereikbaarheid	6,3	6,6	-0,3	6,9	6,7	0,2
Openingstijden	6,7	7,0	-0,3	7,2	7,2	0,0
Wachten voor afspraak	7,0	7,0	0,0	7,2	7,1	0,1
Stiptheid uitbetaling	8,5	8,0	0,5	8,3	8,0	0,3
Duidelijkheid formulieren	7,3	7,2	0,1	7,5	7,3	0,2
Informatievoorziening	6,9	6,6	0,3			
Informatie rechten en plichten				7,4	7,0	0,4
Informatie andere regelingen				6,9	6,4	0,5
Informatie internet				6,5	6,3	0,2
Snelheid antwoorden				7,2	6,9	0,3
Begeleiding andere instanties	6,4	6,2	0,2			
% klachten	5,0%	7,0%	0,0			
Snelheid klachtafhandeling	5,9	4,9	1,0			
Wijze klachtafhandeling	5,5	4,7	0,8			
Snelheid start re-integratietraject				6,6	6,8	-0,2
Aansluiting re-integratietraject op persoonlijke omstandigheden				6,8	6,5	0,3
Aandacht begeleider re-integratie bedrijf				6,7	6,9	-0,2
Samenwerking klantmanager ISD en begeleider re-integratiebedrijf				6,5	6,6	-0,1
Bereikte resultaat re-integratie begeleiding				6,3	6,3	0,0

Vijf aspecten van re-integratie komen in het laatste onderzoek voor het eerst voor. Hier scoort Optimisd drie maal lager, maar minder dan 3 tienden, één maal 0,3 hoger en één maal gelijk. Per saldo ligt de tevredenheid ten aanzien van re-integratie daarmee ongeveer op hetzelfde niveau als de benchmark.

Samenvattend zijn in de klanttevredenheidsonderzoeken, die bij de drie casussen meermalen zijn uitgevoerd, de verschillen met tevredenheidsscores

209 Deze tabel hebben wij opgesteld als vergelijkende samenvatting van de resultaten van twee SGBO benchmarks naar de klanttevredenheid onder de WWB cliënten. Het jaar van publicatie volgt telkens op het jaar waarin de meting is uitgevoerd; Jonker, K. (augustus 2007). *Tevredenheid WWB-Klanten ISD Optimisd*. Den Haag: SGBO; Wajer, S. (februari 2010). *Tevredenheid WWB-klanten 2009 Optimisd*. Den Haag: SGBO.

uit de benchmark op de meeste aspecten gering. Weliswaar hebben wij gekeken naar afwijkingen van 3 tienden of meer, maar de meeste afwijkingen zijn niet hoger dan 0,5. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg zien wij een tevredenheidsscore die, overigens per onderzoeksjaar en aspect wisselend, iets onder de benchmark ligt, terwijl deze bij Optimisd juist iets hoger ligt, hoewel daar het verschil maar net boven de grens ligt, die wij hanteren om betekenis aan het verschil te hechten. Met dit wisselende beeld met bovendien vrij kleine afwijkingen kan geen effect op de perceptie van de cliënten worden vastgesteld.

Hoewel wij de cliëntperceptie hier in het maatschappelijk perspectief hebben gezet kan hier ook een aanvullende bevestiging worden gevonden voor het uitblijven van een duidelijk effect op de effectiviteit onder het bedrijfsmatige perspectief.

Verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening bleek in alle drie de casussen een van de doelen die door samenwerking werden nagestreefd. Het begrip kwaliteit is door geen van de betrokken partijen gedefinieerd, maar hangt nauw samen met het behalen van gewenste resultaten, met andere woorden de effectiviteit. Als wordt gesproken over de kwaliteit van dienstverlening van de intergemeentelijke sociale diensten, wordt echter meermalen verwezen naar klanttevredenheidsonderzoeken.

Ordeel van leden van de cliëntenraden

In elk van de casussen is voor het terrein van werk en inkomen sprake van een vorm van cliëntenvertegenwoordiging in de vorm van een cliëntenraad of –platform, georganiseerd op basis van een formeel door de gemeenteraden vastgestelde regeling. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, waar ook de Wmo tot het werkterrein behoort, heeft bovendien elke deelnemende gemeente voor het Wmo terrein een eigen Wmo-raad.

De cliëntenraden en Wmo-raden bestaan vooral uit leden uit diverse maatschappelijke belangengroeperingen, zoals kerken, ouderenbonden en dergelijke. Soms maken ook cliënten deel uit van de cliëntenraad.²¹⁰ De cliëntenraad voor de Wwb van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek

210 In de cliëntenraad van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg hebben sinds 2010 geen cliënten meer zitting. Het bleek in de praktijk moeilijk cliënten voor langere tijd actief te binden en te laten participeren.

bestaat alleen uit cliënten. Het blijkt dat dit laatste in de praktijk leidt tot een moeizaam functioneren van de raad. Het lukt uit deze achterban niet om voldoende leden voor de raad te krijgen en het verloop is hoog.

Aan de leden van al deze cliënten- en Wmo-raden is gevraagd hoe zij de intergemeentelijke sociale dienst waarderen en hoe zij denken dat de cliënten en burgers deze waarderen. De mate waarin de leden van de cliëntenraden zich serieus genomen voelen en de mate waarin zij hun invloed inschatten is wisselend. Dit verschilt niet zozeer per casus als wel per lid. Maar vrijwel alle respondenten zijn van mening dat de intergemeentelijke samenwerking per saldo positief heeft uitgewerkt. Vooral de harmonisatie van regelgeving en beleid binnen de regio wordt overwegend positief gewaardeerd. Een respondent zegt:

Ik realiseer me, dat dit ook door bezuinigingen meer gelijk getrokken moet worden. Dan is er ook meer duidelijkheid naar de cliënten. Zij begrijpen vaak niet dat dezelfde instantie in het ene dorp voor de bijzondere bijstand een andere vergoeding geeft, dan de naastgelegen plaats. Het voorkomt discussies daarover. Naar mijn idee valt aan verdere harmonisatie niet te ontkomen.

De meeste respondenten geven bovendien aan dat naar hun mening de intergemeentelijke dienst beter opgewassen is tegen haar taak dan de oorspronkelijke gemeentelijke diensten.

Een onderzoek van SGBO in opdracht van de gemeente Teylingen naar de tevredenheid van maatschappelijke organisaties over de toepassing van de Wmo²¹¹ geeft evenmin aanleiding om te veronderstellen dat het maatschappelijk draagvlak voor het sociale domein bij een intergemeentelijke organisatie anders is.

Bij de cliënten, de maatschappelijke achterban die de leden vertegenwoordigen en bij de burgers in het algemeen ervaren de leden van de cliënten- en Wmo-raden weinig interesse. De intergemeentelijke samenwerking heeft in hun beleving ook geen verschil in interesse of acceptatie veroorzaakt. Zij vinden dat de sociale dienst buiten de direct betrokkenen (de cliënten) voor de omgeving grotendeels onzichtbaar is. Zij merken weinig van interesse, hetzij positief

211 Van Lonkhuijzen, A., Gremmen, M.H. & Altalay, V. (mei 2010). *Rapport tevredenheid Maatschappelijke organisaties, Gemeente Teylingen*. Den Haag: SGBO

hetzij negatief, bij de omgeving. Zelfs de maatschappelijke organisaties die hen hebben afgevaardigd zijn weinig geïnteresseerd zolang zich geen grote knelpunten voordoen. Een respondent zegt:

De bevolking in zijn algemeenheid zal het worst wezen. De cliënten kijken er in het algemeen naar of ze goed geholpen worden of niet.

Met andere woorden, de vertegenwoordigers van de cliënten en maatschappelijke organisatie zien bij de burger geen verschil in draagvlak, maar zelf zijn zij overwegend kritisch positief over het intergemeentelijke verband en zij willen niet terug naar de situatie voor de samenwerking.

5.4.2 Betrokkenheid op elkaar (horizontaal)

Als indicator voor de betrokkenheid op elkaar hebben wij de verschuiving van de mate van burgerparticipatie gekozen. Wij beschouwen dat als een indicator dat er al dan niet een effect uitgaat van de samenwerking op de betrokkenheid van burgers op hun lokale samenleving.

Verschuiving van de mate van burgerparticipatie

Het begrip gemeenschap is nauw verbonden met het begrip burgerschap, met rechten en plichten (Snellen, 1999). De afgelopen decennia zien wij een veranderende invulling van burgerschap in de vorm van vermaatschappelijking van de democratie (Derksen & Schaap, 2010) en nieuwe vormen van burgerparticipatie (Denters, Heffen & De Jong, 1999). Zien wij vanuit de intergemeentelijke samenwerking een effect op de mate van burgerparticipatie?

De belangrijkste vorm van participatieve democratie die in alle drie de samenwerkingsverbanden wordt georganiseerd is de vorming van cliëntenraden. Deze vorm van participatie wordt niet mogelijk gemaakt of gestimuleerd door het organiseren van de sociale dienst in intergemeentelijk verband, maar zou ook zonder intergemeentelijke samenwerking worden georganiseerd. De WWB stelt immers in artikel 47 dat de gemeenteraad een verordening cliëntenparticipatie moet vaststellen, waarin wordt geregeld hoe cliënten of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet. De Wet investeren in jongeren (WIJ), die van 2009 tot 2012 gold, kende een vergelijkbaar artikel (12). Voor het overige zijn de gemeenten vrij hoe zij de cliëntenparticipatie vormgeven (Krijnen & Roetering, 2004).

Voor de Wmo, die in het geval van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ook tot het werkterrein behoort, is de participatie strakker wettelijk geregeld. Artikel 11 van de Wmo regelt dat het college ingezetenen en belanghebbende rechtspersonen betreft bij de beleidsvoorbereiding. In artikel 12 staat bovendien: *“Alvorens een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerp-plan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning”*.

Als wij vervolgens kijken naar de uitwerking in de praktijk dan blijkt het voor de cliëntenraden op het terrein van werk en inkomen vooral moeilijk te zijn om uit deze doelgroep cliënten te vinden, die langere tijd en effectief in een dergelijke raad participeren. Het verloop is groot en het vermogen om actief te participeren is soms laag.

Waar leden uit maatschappelijke organisaties participeren, functioneert de raad beter. Maar van actieve participatie in beleidsvorming is nauwelijks sprake. Wij hebben de diverse regelingen voor cliëntenvertegenwoordiging werk en inkomen van de gemeenschappelijke regelingen bestudeerd en met vertegenwoordigers uit de diverse raden gesproken. Het cliëntenplatform bij de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg²¹² was sinds 2006 actief en omvatte vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke geledingen, zoals onder meer de ouderenbonden, de raad van kerken en vluchtelingenwerk. Tot 2010 waren er ook leden uit de groep cliënten van de intergemeentelijke sociale dienst zelf. De in 2010 overgebleven leden geven aan dat het in de praktijk wel moeilijk was om cliënten bereid te vinden om in het platform zitting te nemen en om hen voor langere tijd aan het platform te binden en actief te laten participeren.

De leden van het platform voelen zich in hun rol serieus genomen. Incidenteel heeft het platform signalen van meer structurele knelpunten uit de achterban aangekaart. Dit heeft tot verbeteringen geleid. (Het meest concrete voorbeeld is een signaal van Vluchtelingenwerk dat de verwerking van vragen van inburgeraars om tegemoetkoming voor inrichtingskosten bij de inter-

212 Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2005). *Verordening Cliëntenparticipatie WWB*. Brielle; Gemeenten Bernisse, Brielle & Rozenburg (2008). *Verordening cliëntenparticipatie ISD-Voorne-Putten-Rozenburg en Wsw Bernisse, Brielle, Rozenburg 2009-2010*. Bernisse, Brielle & Rozenburg; Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2010). *Verordening Cliëntenparticipatie ISD-Voorne-Putten-Rozenburg en Wsw Bernisse, Brielle, Rozenburg 2009-2010*. Brielle

gemeentelijke sociale dienst niet vlot werd behandeld.) Van structurele participatie in beleidsvorming kan echter niet worden gesproken.

In de cliëntenraad bij Optimisd²¹³ zijn de leden afkomstig van diverse maatschappelijke organisaties. De leden van de cliëntenraad voelen zich serieus genomen. Zij hebben zelf het gevoel dat de inbreng van de cliëntenraad meegenomen wordt en invloed heeft op de beleidsvorming. De inbreng is beleidsmatig echter vooral reactief. Er wordt gereageerd op ambtelijke voorstellen. De proactieve inbreng bestaat vooral uit het aanklaarten van signalen uit de achterban.

De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek²¹⁴ heeft aanvankelijk gekozen voor een lichte vorm van participatie in de vorm van een cliëntenpanel met uitsluitend cliënten als lid. De nadruk lag meer op communicatie dan op participatie. In 2008 is de verordening cliëntenparticipatie geëvalueerd en vastgesteld dat een versterking van het participatiekarakter wenselijk is. Daarom is in 2009 een nieuwe regeling cliëntenparticipatie van kracht geworden waarin sprake is van een cliëntenraad.²¹⁵ Het lidmaatschap blijft voorbehouden aan cliënten, maar er worden eisen aan hun kwaliteiten gesteld. De betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding wordt versterkt, maar de directeur bepaalt wanneer een ambtelijk beleidsstuk rijp is voor bespreking. Tot 2009 functioneerde het cliëntenpanel voornamelijk op papier. In 2009 is een geheel nieuwe cliëntenraad geïnstalleerd, maar in de praktijk functioneert deze moeizaam.

De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is de enige van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden waar ook de Wmo tot het taakveld behoort. De cliëntenparticipatie is per gemeente georganiseerd en de wijze waarop is per deelnemende gemeente anders. Anders dan bij de WWB zijn de leden geen cliënten. De leden worden voornamelijk voorgedragen door maatschappelijke organisaties (uitgezonderd Noordwijkerhout, waar de zittende leden een voordracht doen), hoewel ongebonden leden mogelijk zijn.

213 Optimisd. (2005). *Verordening cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand*. Veghel; Optimisd. (2008). *Verordening cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand 2008*. Veghel; Optimisd. (16 juni 2010). *Wijziging van de verordening cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand 2008*. Veghel

214 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (10 februari 2003). *Notitie Cliëntenparticipatie ISD-Bollenstreek*. Lisse; Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (december 2004 - II). *Verordening cliëntenparticipatie ISD-Bollenstreek*. Lisse

215 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (14 oktober 2009). *Verordening cliëntenparticipatie ISD-Bollenstreek 2009*. Lisse

Uit de interviews met leden van de verschillende Wmo-raden blijkt dat door hen verschillend wordt geoordeeld over het functioneren en de effectiviteit daarvan.

Wij hebben de diverse regelingen voor cliëntenvertegenwoordiging Wmo van de gemeenten bestudeerd²¹⁶ en met vertegenwoordigers uit de diverse raden of platforms gesproken. In Hillegom komt een moeizame verhouding met de gemeente naar voren. Hoewel het instellingsbesluit expliciet aangeeft dat het Wmo-adviesplatform leden van de gemeenteraad in haar vergaderingen mag uitnodigen (artikel 11, lid 2) zouden ambtenaren de leden van het platform hebben gezegd dat direct contact met de raad niet wenselijk is omdat het platform niet de raad, maar het college adviseert. Aanvankelijk was de werkwijze bovendien dat het college het advies van het Wmo-platform niet integraal aan de gemeenteraad doorgaf, maar pas na ambtelijke bewerking. Pas op aandring van het platform is afgesproken dat de gemeenteraad de adviezen van het platform integraal ontvangt als bijlage bij het collegevoorstel.

Het platform heeft de indruk dat de gemeenteraad de adviezen eigenlijk niet leest en dat de adviezen zelden effect hebben. Uit frustratie zijn in de loop van 2010 de voorzitter en diverse leden vertrokken, waardoor begin 2011 het platform slechts drie leden omvat. Er is wel overleg gestart over een nieuw instellingsbesluit dat meer ruimte zou moeten gaan bieden voor eigen initiatief van het platform. Ook hebben de overgebleven leden aangedrongen op een platform dat geheel uit ongebonden leden bestaat, mede om doublure met het seniorenpodium te voorkomen

In Lisse komt een ander beeld naar voren, namelijk van een actieve Wmo-adviesraad die ook effectief invloed uitoefent. Een goede verstandhouding met de portefeuillehouder lijkt hierbij een belangrijke rol te spelen, maar ook de actieve opstelling van individuele leden. Formeel beperkt het contact met de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zich tot informatieverschaffing. Sommige leden van de Wmo-adviesraad zoeken informeel ook rechtstreeks contact met de directie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Strikt genomen is dat op persoonlijke titel of soms namens een

216 Gemeente Hillegom. (5 september 2006). *Instellingsbesluit Wmo adviesplatform gemeente Hillegom*. Hillegom; Gemeente Lisse. (24 april 2006). *Instellingsbesluit Wmo-adviesraad*. Lisse; Gemeente Noordwijk. (april 2006). *Nota burgerparticipatie Wmo*. Noordwijk; Gemeente Noordwijkerhout. (24 januari 2008). *Verordening Wmo adviesraad Noordwijkerhout*. Noordwijkerhout; Gemeente Teylingen. (13 oktober 2009). *Instellingsbesluit Wmo adviesplatform gemeente Teylingen*. Voorhout

belangengroepering op voordracht waarvan het lid in de Wmo-adviesraad zitting heeft. Door de actieve houding van sommige leden balanceerde de Wmo-adviesraad soms op de grens van adviesraad en actiegroep.

Ook in Noordwijk is sprake van een functionerend Wmo-platform dat bovendien een goede verstandhouding heeft met de portefeuillehouder. Men voelt zich gehoord en serieus genomen. Noordwijk is later bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek aangesloten en heeft meer dan de andere gemeenten de neiging om eigen beleid op het terrein van Wmo voorzieningen te willen voeren. Dit geeft het Wmo-platform ook ruimte om mee te praten.

In Noordwijkerhout heeft de instelling van de Wmo-adviesraad lang geduurd. Het instellingsbesluit is pas eind januari 2008 genomen. Daardoor kon juist in het belangrijke eerste jaar van de Wmo (2007) de beleidsnota Wmo nog zonder dit adviesorgaan in de raad worden vastgesteld. Een lid van de Wmo-adviesraad in Noordwijkerhout ziet weinig mogelijkheden om lokaal een verschil te maken. Het regionale beleid zou domineren. In de adviezen laat de adviesraad zich sterk leiden door de preadviezen van de belangenorganisaties, in het bijzonder de Stichting platform gehandicapten Noordwijkerhout (SPGN).

Door de leden van het Wmo-adviesplatform in Teylingen ten slotte wordt opgemerkt dat het adviesplatform er wel in slaagt om bij te dragen aan de kwaliteit van regelgeving en uitvoering, maar veel minder op de inhoud van de regelgeving en het onderliggende beleid. Technische kanttekeningen worden overgenomen en signalen over tekortkomingen in de uitvoering worden opgepakt. Het adviesplatform zou echter meer in het voortraject betrokken willen worden, zodat er ook beleidsmatig invloed kan worden uitgeoefend. De leden stellen dat het persoonlijke contact met de portefeuillehouder, maar ook de mate waarin de portefeuillehouder zich binnen het samenwerkingsverband manifesteert, een belangrijke factor is in de mate waarin het platform invloed kan uitoefenen. Daarbij wordt gerefereerd aan de portefeuillehouder in Lisse, die zich op deze portefeuille sterk profileert binnen het samenwerkingsverband.

Gezien het wettelijk kader zien wij cliëntenparticipatie in alle sociale diensten, ongeacht of deze intergemeentelijk of gemeentelijk zijn georganiseerd. Wel wijzen Krijnen en Roetering (2004) in hun brede inventarisatie van de stand van zaken van de cliëntenparticipatie in Nederland erop dat, omdat de wet weinig kaders meegeeft, de wijze waarop de cliëntenparticipatie in het kader van de WWB is geregeld nogal verschilt per gemeente. Ook geven zij de opkomst van intergemeentelijke sociale diensten als aandachtspunt bij de inrichting van de cliëntenparticipatie mee, zonder daar verder concreet in te worden.

De ervaringen met de verschillende Wmo-raden binnen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek suggereren dat het succes van dergelijke raden vooral afhangt van enerzijds de opstelling van de portefeuillehouder en anderzijds de vaardigheden en opstelling van de leden. Dit lijkt aan te sluiten bij het landelijke beeld. Een casestudie van Penning en Metze (2012) naar de invloed van Wmo-raden laat zien dat er nauwelijks aantoonbare invloed is van Wmo-raden op het Wmo-beleid. Ook in deze casestudie blijkt de opstelling van de portefeuillehouder ten opzichte van de raad een belangrijke factor.

Andere vormen van participatie zien wij binnen onze casussen niet ontstaan, uitgezonderd misschien de conferenties bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Voorjaar 2007 organiseerde de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek voor het eerst een conferentie over armoedebeleid, die daarna jaarlijks is herhaald. In 2010 kreeg deze een breder karakter en is de naam gewijzigd in ISD-conferentie, waarbij ook andere sociale thema's aandacht kregen. Voor deze conferentie worden breed maatschappelijke organisaties uitgenodigd, maar zijn ook individuele belangstellenden welkom.²¹⁷ De politiek-bestuurlijk verantwoordelijken gaan over actuele thema's binnen het sociale domein met aanwezigen in discussie en gebruiken deze uitwisseling om de beleidsagenda voor de komende periode te voeden. Deze vorm van participatie is echter niet uniek voor het samenwerkingsverband. De afgelopen tien jaar zijn meer gemeenten gestart met een, vaak jaarlijkse,

217 Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (25 november 2010). *Verslag van de ISD-Bollenstreek conferentie 25 november 2010*. Lisse

armoedebeleid-conferentie, waaronder ook veel gemeenten met een eigen sociale dienst.²¹⁸

Er zijn in de casussen kortom geen aanwijzingen gevonden dat de samenwerking enig effect van betekenis heeft gehad op de mate van participatieve democratie, noch ten voordele noch ten nadele.

5.4.3 Conclusie

Als er sprake zou zijn van een effect op de zorg van de overheid dan zou een verandering in de tevredenheid over die zorg bij de cliënten worden verwacht. Gemeten aan de tevredenheid van cliënten wordt echter geen effect van de samenwerking gevonden.

Gemeten aan het oordeel van de maatschappelijke organisaties die vertegenwoordigd zijn in de cliëntenraden wordt evenmin een effect vastgesteld. Zij stellen immers dat het hun achterban niets uitmaakt hoe de sociale dienst is georganiseerd. Wel zien de vertegenwoordigers van deze maatschappelijke organisaties zelf wel de intergemeentelijke samenwerking als verbetering.

Gemeten aan de verschuiving van de mate van burgerparticipatie wordt evenmin een effect gevonden.

218 Een zoekopdracht op Google beperkt tot Nederland naar de term 'armoedeconferentie gemeente' levert 3.910 resultaten. Wij treffen binnen de eerste vijftig resultaten armoedeconferenties aan van de gemeenten Lelystad, Oldebroek, Houten, Capelle aan den IJssel, Elburg, Bedum, Emmen, Gemert-Bakel, Amsterdam, Schiedam, Hoogeveen, Winsum, Wezep, Delft, Sittard-Geleen, Heerlen, Nijmegen, Zwolle, Vlaardingen, Schagen, Barendrecht, Venlo, Ridderkerk en Maasbracht. De armoedeconferentie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek staat ook bij deze zoekresultaten.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES

6 CONCLUSIES

Gemeenten maken grote veranderingen door. Zij worden geconfronteerd met nieuwe taken en risico's. Ook raken sociale en economische domeinen meer vervlochten, waardoor de coherentie van het gemeentelijke territorium afneemt en de relatie met de burger complexer wordt (Derksen & Schaap, 2010). Schaalvergroting blijkt een veel gezocht antwoord op deze veranderingen in de context van de gemeenten (Termeer & Steen, 2011). Soms vindt deze schaalvergroting plaats in de vorm van gemeentelijke herindeling. Maar veelal grijpen gemeenten naar intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor de door het Rijk voorgestane schaalvergroting door herindeling (Fraanje & Herweijer, 2013). Ook om uiteenlopende andere motieven gaan gemeenten samenwerkingsverbanden aan.

Wij willen aan de hand van onze casussen meer exact kijken wat gemeenten beweegt om een intergemeentelijke dienst op te zetten en een gemeentelijk taakveld - in ons onderzoek sociale zaken - aan dit samenwerkingsverband over te dragen. Onze hoofdvraag luidde:

Welke zijn de beoogde en de feitelijke effecten van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke sociale dienst en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

Op de lessen die uit ons onderzoek kunnen worden getrokken zullen wij de het laatste hoofdstuk reflecteren. Maar eerst vatten wij onze conclusies per deelvraag samen.

6.1 OVERWEGINGEN EN BEOOGDE EFFECTEN BIJ INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Onze eerste deelvraag richt zich op het eerste deel van de hoofdvraag, namelijk wat de beoogde effecten zijn van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke dienst. Dat roept de vraag op:

Welke overwegingen worden gehanteerd bij de besluitvorming ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke sociale dienst?

Bestudering van de totstandkoming van de drie samenwerkingsverbanden en de daarbij geformuleerde doelen en randvoorwaarden (§ 4.1) liet zien dat in de aanloop naar de gemeenschappelijke regeling de nadruk ligt op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. De gemeenten constateren een toename in complexiteit, risico's en dynamiek in het sociale domein. Door krachtenbundeling menen zij beter op de ontwikkelingen in het sociale domein in te kunnen spelen en zo de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening op langere termijn te kunnen borgen zo niet te verbeteren. Zowel in tijd als tussen de betrokken actoren wisselt het accent, maar 'de drie k's' zijn constant aanwezig.

Wij zien incidenteel in het debat voorafgaand aan de vorming van de intergemeentelijke sociale diensten ook andersoortige overwegingen. Maar die zijn veel minder prominent, soms welhaast in de marge. In raadsvergaderingen wordt, zij het beperkt, gesproken over de gevolgen voor de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg wordt bovendien versterking van de regionale beleidsafstemming als doel genoemd.

Een aanvullend doel dat bij Optimisd wordt geïntroduceerd is het bieden van meer carrièreperspectief en mogelijkheden voor de medewerkers. In de aanloop naar de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg wordt een vergelijkbaar argument aangevoerd, namelijk de mogelijkheid tot uitwisseling van kennis, kunde en ervaring tussen medewerkers en de verbreding van hun inzetbaarheid.²¹⁹ Bij geen van beide samenwerkingsverbanden komt dit doel bij de uiteindelijke besluitvorming terug.

Samenvattend zijn de belangrijkste argumenten en tevens beoogde effecten verhoging van de kwaliteit, verlaging van de kosten en vermindering van de kwetsbaarheid. Randvoorwaardelijk wordt behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid en zeggenschap genoemd. Een incidenteel genoemd beoogd effect is betere inzetbaarheid en een beter carrièreperspectief voor de medewerkers van de dienst.

219 Dorscheidt, E. (14 juli 2000). *Resultaten 1^e inventarisatie*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis; Dorscheidt, E. (1 september 2000). *Eindrapportage*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis

Dat brengt ons bij de vervolgvraag:

Hoe zijn deze overwegingen te interpreteren?

Wij zagen dat verhogen van kwaliteit, verminderen van kwetsbaarheid en verlagen van kosten centraal stonden bij de wens om tot intergemeentelijke samenwerking te komen. Deze drie doelen sluiten aan bij de kenmerken effectiviteit, efficiency en continuïteit, zoals wij deze in onze beschrijving van het bedrijfsmatige perspectief (§ 2.2) hebben benoemd. Waar de gemeenten in de casussen spreken van kwaliteit wordt die nergens gedefinieerd. Wel wordt soms meer specifiek gesproken van 'kwaliteit van dienstverlening'. Op basis van de definities van Keuning en Eppink (1996) plaatsten wij kwaliteit van dienstverlening binnen het kader van effectiviteit. De termen 'kosten' en 'efficiency' worden in de diverse discussies en notities voorafgaande aan de samenwerking veelal door elkaar heen gebruikt, met min of meer dezelfde bedoeling, namelijk inzet van minder middelen om hetzelfde te bereiken. Ook de begrippen 'continuïteit' en 'kwetsbaarheid' worden in de aanloop naar de samenwerking door elkaar gebruikt. Minder kwetsbaarheid wordt impliciet gelijk gesteld aan meer continuïteit.

De drie centrale doelen voor samenwerking sluiten derhalve aan bij het bedrijfsmatige perspectief. Deze doelen komen voort uit de gepercipieerde problemen waar de samenwerking een oplossing voor moet bieden. De gemeenten zien door maatschappelijke en wettelijke ontwikkelingen het werkveld van de sociale dienst complexer worden. Ook zien zij de financiële risico's toenemen doordat het Rijk meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten legt.

Onze casussen wijken met hun bedrijfsmatige insteek niet wezenlijk af van andere samenwerkingsverbanden binnen het sociale domein. De Inspectie Werk en Inkomen (2007) stelt in een verkennend onderzoek naar samenwerking op het terrein van de WWB vast dat er vooral bedrijfsmatige redenen aan de samenwerking ten grondslag liggen.²²⁰

Dat de overwegingen om te komen tot samenwerking overwegend bedrijfsmatig van aard zijn, sluit aan bij het inzicht in de in ons theoretisch kader genoemde

220 De IWl onderscheidt financiële en bedrijfsmatige gronden, maar in onze indeling vallen deze samen. De IWl noemt ook enkele beleidsmatige redenen, maar ook deze hebben een overwegend bedrijfsmatig karakter, zoals verhogen van kwaliteit en versterken van de inkooppositie.

literatuur, dat bedrijfsmatige overwegingen zeker de laatste decennia sterk domineren bij de inrichting van het openbaar bestuur.

Naast de 'drie k's' wordt in de marge gesproken over vergroting van de inzetbaarheid en het carrièreperspectief van de medewerkers van de dienst. Er is onvoldoende informatie om te bepalen of hier een gelegenheidsargument is gezocht om de medewerkers en medezeggenschap mee te krijgen of dat de besluitvormers dit als een wezenlijk beoogd effect van de samenwerking zagen.

Het vergroten van de inzetbaarheid past zonder meer in het bedrijfsmatige perspectief. Het is even de vraag wat in de opmaat naar het samenwerkingsverband met het effect op de ontwikkelmogelijkheden werd bedoeld. Als daarbij vooral de medewerker als 'bedrijfsmiddel' werd gezien, dan past ook dat beoogde effect in ons bedrijfsmatige perspectief. Het oogmerk was dan om de bedrijfsvoering te verbeteren door te werken aan de kwaliteit van de medewerkers door middel van hun ontwikkeling. Dat neemt niet weg dat ook andere overwegingen aan dit aspect ten grondslag kunnen hebben gelegen, die niet direct binnen onze vier perspectieven passen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een medewerkersperspectief, waarbij ruimte voor zelfontplooiing wordt nagestreefd.

Bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg wordt als vierde doel versterking van de regionale beleidsafstemming genoemd. In de eindrapportage van de verkenning van mogelijke samenwerking Voorne-Putten-Rozenburg²²¹ wordt gesteld dat lokale belangen beter kunnen worden behartigd en tegenwicht kan worden geboden aan (boven)regionale partners (uitvoeringsinstellingen, CWI, zorgverzekeraars) door de krachten te bundelen: *"De aanwezige beleidskwaliteit kan dan effectiever en efficiënter worden ingezet, waardoor betere invulling kan worden gegeven aan de gemeentelijke beleidsvrijheid"* (p.6). Kortom, de beoogde versterking van de regionale positie wordt gezien in het licht van het versterken van de lokale beleidsvrijheid. Tegelijkertijd wordt in dezelfde rapportage opgemerkt dat de daartoe benodigde intergemeentelijke afstemming de beleidsvrijheid mogelijk ook weer inperkt.

221 BMC. (april 2001). *Eindrapportage. Project Onderzoek naar Synergie. Rapportage over het onderzoek naar samenwerking op het gebied van Sociale Zaken op Voorne-Putten en Rozenburg*. Leusden: BMC

Ook bij de andere samenwerkingsverbanden zien wij overwegingen met betrekking tot het behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid en zeggenschap, maar dan meer als randvoorwaarde dan als doel. Ongeacht de vraag of en in welke mate de beleidsvrijheid wordt versterkt dan wel ingeperkt kunnen wij deze overwegingen vanuit het politieke perspectief interpreteren. Het gaat hier immers over het politieke proces van beleidsvorming en welke vrijheid de gemeenteraden als hoogste politieke orgaan daarin behouden. De gemeentelijke beleidsvrijheid heeft een directe relatie met enerzijds de mate van gemeente-overstijgende beleidsharmonisatie en anderzijds de mate van kaderstelling en controle door de raad. Beide zijn opgenomen als indicatoren in dit perspectief (§ 2.3 en § 3.2).

Opvallend in de casus Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (§ 4.3) is dat, waar 'de drie k's' centraal staan binnen overwegingen om tot samenwerking te komen, overwegingen ten aanzien van zeggenschap de realisatie van de samenwerking lijken te blokkeren. Aanvankelijk werd een groter samenwerkingsverband nagestreefd, waaraan ook Spijkenisse en Westvoorne deel van uit zouden maken. Vooral het schaalverschil tussen deze gemeenten werd als problematisch gezien. De gemeente Spijkenisse had ongeveer drie maal de omvang van de overige samenwerkingsgemeenten bij elkaar opgeteld. Dit riep discussie op ten aanzien van de verdeling van zeggenschap en de invloed van de afzonderlijke deelnemers op het samenwerkingsverband en beleidsterrein. Voor Westvoorne was dit in 2001 al reden om af te haken. In 2002 besloot Spijkenisse zelf zich terug te trekken met het aanbod om als centrumgemeente op basis van dienstverleningsovereenkomsten de uitvoering van de sociale dienst taken voor de omliggende gemeenten uit te voeren. Het afhaken van Spijkenisse kon overigens Westvoorne niet bewegen om zich alsnog aan te sluiten, wat doet vermoeden dat ook andere weerstanden aanwezig waren. Wij zien dat politieke overwegingen wel onderdeel uitmaken van het debat, maar in de marge en vooral in negatieve zin, namelijk de angst om zeggenschap te verliezen. In geen van de casussen is behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid een doel, maar een randvoorwaarde.

Tot hier richtten wij ons op de identificatie en duiding van overwegingen, in het bijzonder doelen, bij het vormen van een intergemeentelijke sociale dienst. Hoe reflecteren gemeenten op deze zelfde dienst als zij deze evalueren? Spelen dan

dezelfde overwegingen een rol? De wijze waarop gemeenten de samenwerking evalueren zou ons inzicht in de beoogde effecten kunnen vergroten.

Een systematische evaluatie van het samenwerkingsverband aan de hand van de vooraf gestelde doelen blijft uit.²²² Sommige, maar zeker niet alle, betrokken gemeenten stellen rekenkameronderzoeken in op aspecten van het beleidsveld van de intergemeentelijke sociale dienst. Daarmee is toch sprake van een vorm van evaluatie. Meestal betreft het een onderzoek door de rekenkamer(commissie) van één, soms enkele, van de deelnemende gemeenten. Het onderzoek richt zich meestal op een onderdeel van het beleidsveld, niet op het samenwerkingsverband als geheel. Het meest brede, hoewel niet erg diepgravende, onderzoek is dat van de rekenkamercommissie van Noordwijkerhout naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek.²²³ Opdracht van een gemeentelijke rekenkamer is onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de gemeente. Vanuit de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid zou een dominant bedrijfsmatige insteek verwacht kunnen worden, al dan niet aangevuld met een juridische insteek vanuit het begrip rechtmatigheid. Dat blijkt niet het geval. De oorspronkelijke doelen van de samenwerking spelen in de diverse onderzoeken nauwelijks een rol, al wordt wel enkele malen geconstateerd dat deze onvoldoende concreet en meetbaar zijn. Vooral de politieke kaderstelling en sturing door de gemeenteraad krijgt aandacht, waarbij meermalen het oordeel is dat deze onvoldoende wordt ingevuld. Ook wordt vastgesteld dat, ondanks de randvoorwaarde van eigen beleidsvrijheid, de samenwerking tot een hoge mate van beleidsharmonisatie leidt. Kortom, de insteek van de rekenkameronderzoeken past vooral in het politieke perspectief en sluit daarbij aan bij de oorspronkelijk door de besluitvormers gestelde randvoorwaarde van behoud van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Overwegingen die wij zouden kunnen interpreteren vanuit het juridische perspectief hebben wij niet aangetroffen, noch bij het aangaan van de samenwerking noch bij eigen evaluaties. Indeschaarserekenkameronderzoeken

222 In 2005 noemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties evaluatie een belangrijk instrument voor democratische controle bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (2005, p. 18).

223 Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst*. Noordwijkerhout

zou men, gezien de toets op rechtmatigheid, mogelijk een juridische insteek verwachten. Dat blijkt echter niet het geval.

Evenmin treffen wij bij de aanzet tot samenwerking noch bij evaluaties daarvan overwegingen aan, die wij vanuit het maatschappelijke perspectief kunnen interpreteren. In de evaluatie van één casus, en dan nog voornamelijk bij één deelnemende gemeente, vinden wij wel één voorbeeld van een benadering die binnen het maatschappelijke perspectief past. Dit betreft het verslag van een evaluatief bedoelde bijeenkomst van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek op 28 mei 2008.²²⁴ Hoewel kort is teruggeblikt op het ontstaan en de ontwikkeling van de intergemeentelijke sociale dienst was deze dag geen systematische evaluatie. De focus lag op de actuele spanningen in de communicatie tussen de intergemeentelijke sociale dienst en de gemeenten. Wel vond de discussie plaats tegen het licht van de mogelijke maatschappelijke effecten van de werkwijze van de sociale dienst.

Concluderend wordt gesteld dat bij de besluitvorming ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke dienst in onze casussen vooral vanuit het bedrijfsmatige perspectief is gedacht, met nadruk op kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid.

Indemargewordende inzetbaarheid en carrière mogelijkheden van medewerkers in overweging genomen. Afhankelijk van de intentie past deze overweging ook in het bedrijfsmatige perspectief of kan sprake zijn van een ander perspectief buiten de vier door ons gekozen perspectief, bijvoorbeeld dat van de medewerkers. Randvoorwaardelijk wordt door de besluitvormers ook wel vanuit het politieke perspectief gekeken. Hier gaat het eerder om het voorkomen van ongewenste effecten (verliezen van zeggenschap) dan om het realiseren van positieve effecten. In eigen rekenkameronderzoeken blijkt vooral deze politieke randvoorwaarde aandacht te krijgen.

Het juridische perspectief blijkt geen rol te spelen en het maatschappelijke perspectief krijgt slechts in één gemeente een rol van enige betekenis en dan pas nadat het samenwerkingsverband al een aantal jaar bestaat.

Deze conclusies bevestigen het beeld uit de literatuur dat gemeenten zich bij

²²⁴ Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (28 mei 2008). *Verslag van de gezamenlijke bijeenkomst van het dagelijks bestuur van de ISD-Bollenstreek, het managementteam van de ISD, de beleidsmedewerkers van de ISDB en de ISD-gemeenten*. Lisse

de keuze om te komen tot een intergemeentelijke dienst vrijwel uitsluitend laten leiden door bedrijfsmatige overwegingen. De 'drie k's', kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid staan vaak voorop (Koster, Wever & Glim, 2009). Een bedrijfsmatig perspectief op de gemeente en op oplossingen voor gemeentelijke problemen past vooral bij de bedrijfsmatige rol van de gemeente. Als leverancier van diensten tegen aanvaardbare kosten aan de burgers als klant kan de gemeente als bedrijf worden beschouwd. In de zesde Bart Tromplezing stelt Herman Tjeenk Willink, *"De politiek is 'verbestuurlijkt'"* (2013, p.1). Zoals de politiek is opgeschoven richting bestuur, is het bestuuropgeschoven richting management. Ook de zijdelingse en vooral randvoorwaardelijke kijk vanuit het politieke perspectief treffen wij aan in de literatuur. Diverse auteurs zoals Fraanje en Herweijer (2013) zien naast een bedrijfsmatige benadering aandacht voor bestuurlijke randvoorwaarden, zoals democratische zeggenschap en verantwoording.

6.2 REALISATIE VAN DE BEOOGDE EFFECTEN

Nu wij in beeld hebben welke effecten door de besluitvormers bij het aangaan van de intergemeentelijke samenwerking werden beoogd, luidt de vervolgvraag:

Worden de belangrijkste effecten die de gemeenten bij het opzetten van de intergemeentelijke sociale dienst beogen daadwerkelijk gerealiseerd?

Wij hebben zojuist vastgesteld dat in onze casussen bedrijfsmatige overwegingen domineren bij het opzetten van een intergemeentelijke dienst, in het bijzonder verhoging van de kwaliteit, verlaging van de kosten en vermindering van de kwetsbaarheid. Alle drie de beoogde effecten kunnen worden gerelateerd aan de drie kenmerken van het bedrijfsmatige perspectief: effectiviteit, efficiency en continuïteit. Om deze effecten vanuit het bedrijfsmatige perspectief vast te stellen zijn voor elk van de drie voor dit perspectief gekozen kenmerken indicatoren geformuleerd (§ 3.3). In paragraaf 5.1 zijn de drie casussen aan de hand van deze indicatoren geanalyseerd.

Effectiviteit en kwaliteitsverhoging

In de voorgaande paragraaf stelden wij vast dat het begrip kwaliteit door de besluitvormers niet is gedefinieerd, maar kan worden geplaatst onder het begrip effectiviteit. Wij zijn in paragraaf 5.1.1 aan de hand van twee indicatoren

nagegaan of de samenwerking effect heeft gehad op de effectiviteit. Als de effectiviteit is verbeterd, dan beschouwen wij dat als een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Gemeten aan de cliënttevredenheidsscore over de stiptheid (tijdig en correct) van uitbetaling, is geen eenduidig verband vastgesteld. Gemeten aan de ontwikkeling van het WWB cliëntenbestand bij het samenwerkingsverband vergeleken met een zelf geconstrueerde benchmark is evenmin een eenduidig verband vastgesteld.

Wij zagen bij één casus op beide indicatoren een positief effect en bij één casus op beide indicatoren een negatief effect. Bij één casus ten slotte was op de eerste indicator geen en op de tweede indicator een gering positief effect meetbaar. Het beeld is daarmee niet eenduidig.

Het is denkbaar dat andere factoren die los staan van het al dan niet intergemeentelijk samenwerken van invloed zijn op de effectiviteit. Dat is in dit onderzoek verder niet onderzocht.

Efficiency en kostenreductie

Efficiency hadden wij met Hakvoort en Klaassen (2008) gedefinieerd als 'kostenefficiëntie', waarmee wordt aangesloten bij het doel om te komen tot verlaging van kosten. Gemeten aan het aantal cliënten per formatieplaats en het aantal inwoners per formatieplaats, is geen eenduidig verband gevonden. Afgezet tegen inwoneraantal lijken Optimisd en Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg efficiënter dan de benchmark, terwijl Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek het slechter doet. Afgezet tegen het aantal cliënten draait het beeld en zien wij tussen 2005 en 2011 de drie casussen in efficiency dalen en doen in 2011 alle drie de casusorganisaties het slechter dan de benchmark. Het beeld is onvoldoende eenduidig om daarmee te concluderen dat de samenwerking een negatief effect heeft op de efficiency, maar het beoogde positieve effect komt in ieder geval niet uit deze resultaten naar voren.

Continuïteit en verlaging van kwetsbaarheid

Verlaging van kwetsbaarheid zou moeten leiden tot het borgen van de continuïteit van de dienstverlening. Continuïteit gaat immers over de vraag of de organisatie zichzelf en daarmee de dienstverlening ook op langere termijn op een bepaald niveau kan handhaven. Gemeten aan vier indicatoren voor de robuustheid van de formatie, ontleend aan Pol en Herweijer (1995),

stellen wij vast dat de meeste gemeenten uit het casusonderzoek ook zonder samenwerking aan de minimumeisen voor robuustheid zouden hebben voldaan en daarmee ten aanzien van continuïteit weinig te winnen hadden. De cijfers suggereren ook dat bij een gemeente onder de circa 20.000 inwoners het niet mogelijk is een eigen sociale dienst te voeren met een voldoende robuuste formatie, tenzij concessies worden gedaan aan de efficiency door een – in relatie tot de gemeentegrootte – te omvangrijke formatie aan te houden of aan de kwaliteit door onvoldoende formatie om de dienstverlening op niveau te houden.

Gemeten aan het voortbestaan van het samenwerkingsverband, is vastgesteld dat het kleinste samenwerkingsverband, de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg, is opgeheven nadat een deelnemer was uitgetreden. Dat één van de drie samenwerkingsverbanden niet meer bestaat, kan niet worden uitgelegd als indicatie dat samenwerking de continuïteit schaadt. De omstandigheden waaronder de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg beëindigd is suggereren wel dat een intergemeentelijke sociale dienst een zekere kritische massa (omvang verzorgingsgebied) moet hebben om bestaansrecht te hebben. Men mag veronderstellen dat de kritische ondergrens hoger ligt dan de formatie- en bezettingsnorm van Pol en Herweijer (1995). Zij gaan immers uit van een gemeentelijke sociale dienst die voor de ondersteunende functies kan leunen op de gemeentelijke organisatie. Hun kritische grens is zuiver toegespitst op het uitvoeren van de eigen lijntaken. Een intergemeentelijke sociale dienst als eigenstandige organisatie moet ook in de eigen ondersteunende bedrijfsvoeringsprocessen voorzien. Binnen de casusbeschrijving van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg werd de relatief kleine omvang van dit samenwerkingsverband vanaf het begin als zorgelijk ervaren. Meermalen is vergeefs geprobeerd om andere gemeenten te laten aanhaken. Men kan stellen dat in de casus Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg het creëren van een te klein samenwerkingsverband uiteindelijk een negatief effect heeft gehad op de continuïteit.

Vergroting van inzetbaarheid en carrièremogelijkheden

In de marge is het vergroten van de inzetbaarheid en carrièremogelijkheden van de medewerkers als beoogd (neven)effect genoemd. Deze overweging valt buiten ons onderzoekskader, hoewel deze afhankelijk van de intentie zou kunnen

worden geïnterpreteerd als uiting van het dominant bedrijfsmatige denken. Bij een kleine formatie is de mogelijkheid tot functiedifferentiatie beperkt. Bij een beperkt aantal verschillende functies en een beperkt aantal formatieplaatsen zijn er weinig mogelijkheden om intern door te groeien. De ruimere formatie die in elk van de samenwerkingsverbanden ontstond, liet meer functiedifferentiatie toe. De formatieoverzichten van de drie diensten die in de diverse jaarverslagen zijn opgenomen laten inderdaad zien dat er meer verschillende, deels ook specialistische, functies worden gecreëerd. Bij meer functievariatie en meer formatieplaatsen is ook de interne doorgroeimogelijkheid groter. Doorgroei naar andere functies is een vorm van ontwikkeling.

Maar meer differentiatie betekent ook meer specialisatie en functie afbakening en daarmee minder brede inzetbaarheid. Bovendien vervalt bij het verbijzonderen van de sociale dienst in een afzonderlijke organisatie de mogelijkheid tot inzetbaarheid buiten de eigen afdeling. Daar komt bij dat binnen gemeenten doorgroei niet noodzakelijkerwijs binnen een-en-hetzelfde domein plaatsvindt. Bij een gemeentelijke sociale dienst is ook groei denkbaar naar een andere functie binnen een andere gemeentelijke afdeling. Juist de inbedding binnen een grotere en meer gedifferentieerde organisatie, hier een gemeente, biedt een verrijking van ontwikkel-mogelijkheden in de zin van doorgroei naar andere functies. Dezestap wordt moeilijker als de sociale dienst een afzonderlijke intergemeentelijke organisatie wordt op enige afstand van de gemeenten.

Kortom, de intergemeentelijke samenwerking heeft een effect op de inzetbaarheid en carrièremogelijkheden van de medewerkers, maar beperkt en met zowel een negatieve als een positieve component.

Behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid

Wij stelden vast dat behoud van de gemeentelijke beleidsvrijheid door de besluitvormers werd genoemd, niet als beoogd effect van de samenwerking, maar als randvoorwaarde. Waar zij vanuit het bedrijfsmatige perspectief positieve effecten beogen, zijn hun politieke overwegingen vooral randvoorwaardelijk. Zij willen niet zo zeer een politiek effect realiseren, maar juist voorkomen dat er een politiek effect optreedt. De gemeenten, in het bijzonder de gemeenteraden, willen elk eigen beleidsvrijheid en zeggenschap over het in samenwerking uit te voeren domein behouden.

In formele zin is de gemeentelijke beleidsvrijheid behouden. De gemeenschappelijke regeling biedt in elk van de drie casussen expliciet de mogelijkheid voor de gemeenten om eigen afwijkend beleid vast te stellen en door het samenwerkingsverband te laten uitvoeren.

Gemeten aan de mate van beleidsharmonisatie, zien wij dat de bundeling van waardenconflicten verschuift van gemeentelijk naar intergemeentelijk niveau. Feitelijk wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid nauwelijks gebruikt en ontstaat een gemeenschappelijk intergemeentelijk beleid.

Ook gemeten aan de mate van kaderstelling en controle van de gemeenteraden, zien wij dat de vooraf beoogde gemeentelijke beleidsvrijheid niet wordt gebruikt. Gemeenteraden blijken slecht staat om hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het sociale domein in te vullen. Maar dat blijkt ook voor gemeenteraden met een eigen gemeentelijke sociale dienst het geval. Ook de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bevestigt in een eigen rapport dat de gemeenten nauwelijks invulling geven aan hun eigen beleidsvrijheid.²²⁵ Op de werkvloer constateren zij een grote mate van (professionele) autonomie, zonder sturing of verantwoording op inhoud en resultaten. Zij stellen dat gemeentebesturen onvoldoende kunnen aansturen en gemeenteraden onvoldoende kunnen controleren. Zij zien daarbij geen verschil tussen grote of kleine gemeenten.

Maar meer dan bij de gemeenten met een gemeentelijke sociale dienst hebben raadsleden bij de casusgemeenten de neiging om over de sociale dienst te spreken als iets wat niet van hen is, waar zij geen verantwoordelijkheid voor dragen en wat verder weg staat. De grotere afstand maakt het makkelijker om achterover te leunen. De meer algemene onmacht van gemeenteraden om hun kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren lijkt te worden vergroot wanneer de sociale dienst in een intergemeentelijk verband meer op afstand komt te staan.

225 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2013). Signalement bestuurskracht gemeenten – Werk en inkomen. Den Haag, Nederland: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Samenvattend

De verwachtingen bij het aangaan van de samenwerkingsverbanden waren hoog gespannen en lagen vooral op het bedrijfsmatige vlak. In onze casussen zijn de beoogde effecten niet of nauwelijks gerealiseerd. De beperkte effecten die zijn gevonden bleken bovendien deels tegengesteld aan wat beoogd was. Een eenduidig positief effect op effectiviteit en kwaliteitsverhoging is niet aangetoond. Eén samenwerkingsverband laat duidelijk een hogere effectiviteit zien, maar bij een tweede samenwerkingsverband loopt de effectiviteit juist sterk achter. De beoogde efficiencyverhoging en kostenreductie zijn niet aangetoond. Een positief effect op continuïteit en vermindering van kwetsbaarheid is alleen voor de kleinere gemeenten onder de circa 20.000 inwoners aangetoond. De beoogde verhoging van inzetbaarheid van en carrièremogelijkheden van medewerkers is niet onderzocht, maar de beschikbare informatie suggereert dat eventuele effecten zowel negatief als positief zijn. De belangrijkste randvoorwaarde van behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid ten slotte is weliswaar in formele zin nagekomen, maar materieel niet gerealiseerd.

6.3 ANDERE DAN DE BEOOGDE EFFECTEN IN HET LICHT VAN ONZE VIER PERSPECTIEVEN

Na geconstateerd te hebben dat de besluitvormers bij de vorming van de samenwerking vooral bedrijfsmatige effecten overwogen en beoogd hebben is goed denkbaar dat vanuit andere perspectieven andere, dan de vooraf in overweging genomen, effecten van de samenwerking zijn opgetreden. Hierop richt zich onze vervolgvraag:

Zien wij andere dan de oorspronkelijk door de besluitvormers beoogde effecten van het opzetten van de intergemeentelijke sociale dienst?

Bij de beantwoording van deze vraag betrekken wij ook onze laatste deelvraag:

Hoe zijn deze niet beoogde feitelijke effecten te interpreteren?

De belangrijkste beoogde en vooraf overwogen effecten dekken ons bedrijfsmatige perspectief goed af. Wij zullen hier de andere drie perspectieven uit hoofdstuk 2 gebruiken om te verkennen of er vanuit deze perspectieven andere (niet vooraf beoogde) effecten van de samenwerking vast te stellen zijn. Door plaatsing van de effecten in onze perspectieven geven wij daar tevens duiding aan.

Effecten vanuit het politieke perspectief

De effecten op het beoogde behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid werden hierboven al besproken. Gemeten aan de mate van beleidsharmonisatie vindt een verplaatsing van de bundeling van waardenconflicten van gemeentelijk naar intergemeentelijk niveau plaats. Gemeten aan de mate van kaderstelling en controle door de raad vermindert de toch al zwakke invloed van de gemeenteraden op het sociale beleid.

De mate van kaderstelling en controle door de raad was in onze typering van het politieke perspectief onderdeel van een breder kenmerk, namelijk de democratische legitimering van het bestuur. Gemeten aan deze indicator, verzwakt ook de democratische legitimering. Ook gemeten aan de formele afstand tussen burger en bestuur komt de democratische legitimering ten gevolge van de samenwerking onder druk te staan. Ook Fraanje en Herweijer (2013) stellen dat een grotere afstand tussen burger en bestuur de democratische legitimering van dat bestuur onder druk kan zetten. Ten aanzien van samenwerking als alternatief voor herindeling constateren zij een paradox. Enerzijds kan een kleine gemeente makkelijker nabijheid van de burger organiseren, maar de democratische invloed van die burger is bij samenwerking moeilijker te borgen.

Wij zien echter geen effect op de democratische legitimering ten aanzien van maatschappelijke beeldvorming en draagvlak. Gemeten aan de mate en aard van berichtgeving in de media over de sociale dienst en haar taakveld, zien wij immers geen effect. Wel zien wij effecten op het moment dat verandering binnen het sociaal beleid voor de burgers dicht bij komt. De cliënten op het terrein van werk en inkomen zijn voor de meeste burgers onzichtbaar. Na de overgang van Wvg naar Wmo ontstaan zichtbare consequenties voor burgers zelf of in hun directe omgeving. Dat komt ook terug in meer en kritischer media-aandacht. Dat is echter geen effect van de samenwerking.

Effecten vanuit het juridische perspectief

Het bleek dat bij de vorming van de intergemeentelijke diensten in onze casussen het juridische perspectief volledig buiten beschouwing bleef. Niet alleen bestuurders, maar ook de hedendaagse bestuurskunde lijken de juridische kijk op het openbaar bestuur uit het oog te verliezen (Ringeling, 2014).

Op de legaliteit van het bestuur konden wij geen effect vaststellen. Naast legaliteit is vanuit juridisch perspectief relevant of er sprake is van effecten op het respecteren van algemene rechtsbeginselen. Wij richtten ons op de beginselen van rechtszekerheid en rechts(on)gelijkheid.

Het formele juridische kader is ten gevolge van de samenwerking niet gewijzigd, zodat aan deze indicator afgemeten geen effect van de samenwerking uitgaat. Wel zagen wij eerder bij het politieke perspectief als effect op de lokale beleidsvorming een neiging tot harmonisatie van lokaal beleid en lokale verordeningen, waarmee het juridische kader voor het samenwerkingsgebied wel harmoniseert. In materiële zin kan dat tot verandering in de rechten van burgers hebben geleid, maar die verschuivingen zijn gering geweest en hebben de rechtszekerheid niet aangetast.

Gemeten aan het aantal juridische procedures tegen beslissingen inzake sociale uitkeringen, is geen effect op de rechtszekerheid vastgesteld. Ook gemeten aan het percentage gegrondverklaringen in deze procedures is geen effect vastgesteld.

Gemeten aan de gelijkheid in het voorzieningenniveau als indicator voor rechts(on)gelijkheid, zien wij dat beleid en regelgeving voor het gebied van het samenwerkingsverband harmoniseren. De gelijkheid tussen de burgers van de samenwerkende gemeenten neemt daarmee toe.

Als tweede indicator voor rechts(on)gelijkheid werd gekeken naar de ervaren rechts(on)gelijkheid. Daarbij bleek dat het zojuist vastgestelde effect van gelijkheid van regelgeving en daarmee voorzieningen voor het samenwerkingsgebied door cliënten en hun vertegenwoordigers in cliëntenraden wordt herkend en positief ervaren als verbetering van in het bijzonder de rechtsgelijkheid. Een kanttekening was dat de samenwerkingsgebieden in de drie casussen sociaaleconomisch vrij congruent zijn. Bij een minder voor de hand liggende geografische bundeling zou het gelijktrekken mogelijk afbreuk doen aan passende verschillen in de politiek gemaakte keuzes voor de regelgeving.

Naast de positieve waardering voor een in formele zin (regelgeving) grotere gelijkheid werd een wisselender beeld geconstateerd als het gaat om de gelijkheid en ongelijkheid in uitvoering. Het samenwerkingsverband wordt ervaren als meer afstandelijken zakelijk. Dat wordt wisselend positief en negatief ervaren. De positieve waardering legt de nadruk op grotere professionele distantie en daarmee minder willekeur, ofwel meer gelijkheid. De negatieve

waardering legt de nadruk op technocratie en het uit het oog verliezen van maatwerk bij individuele omstandigheden, ofwel onvoldoende (passende) ongelijkheid.

Al met al wordt wel een effect op rechts(on)gelijkheid vastgesteld. In formele zin worden de kaders voor een groter gebied gelijk. In de uitvoering wordt deels een vergroting van de rechtsgelijkheid ervaren. Maar er wordt ook ervaren dat het oog voor maatwerk bij ongelijkheid onder druk kan komen te staan.

Effecten vanuit het maatschappelijke perspectief

Ondanks dat de sociale dienst bij uitstek een maatschappelijk doel beoogt, bleek dat bij de vorming van de samenwerkingsverbanden argumenten vanuit het maatschappelijk perspectief geen rol van betekenis speelden en er geen beoogde maatschappelijke effecten noch randvoorwaarden zijn geformuleerd. Gemeten aan de tevredenheid van de cliënten over de zorg is geen effect op de overheidszorg aan haar burgers vastgesteld. Gemeten aan het oordeel van de leden van de cliëntenraden is evenmin een effect vastgesteld. Zij geven aan dat het voor hun achterban niet uitmaakt of de sociale dienst gemeentelijk of intergemeentelijk is georganiseerd. Deze achterban zijn niet alleen de cliënten, maar ook de diverse maatschappelijke geledingen die hun vertegenwoordigers in de cliëntenraden hebben afgevaardigd. Wel valt op dat de meeste leden van deze raden kritisch positief staan tegenover het samenwerkingsverband en niet terug willen naar de situatie van voor de samenwerking.

Gemeten aan de mate en aard van burgerparticipatie als indicator voor de betrokkenheid van de burgers op elkaar en op de samenleving ten slotte, is evenmin een effect vastgesteld.

Overige effecten

De opzet van dit onderzoek omvat geen uitputtende verkenning van alle denkbare effecten. De keuze voor vier perspectieven biedt een kader, maar is ook een beperking. Een invalshoek die bijvoorbeeld in dit onderzoek geen aandacht heeft gekregen en interessant zou zijn voor nader onderzoek is de dynamiek van de intergemeentelijke organisatie als eigenstandige organisatorische eenheid. Op het moment dat er een afzonderlijke ambtelijke organisatie ontstaat met een eigen bestuur, een eigen directie, een eigen ondernemingsraad, eigen huisvesting en dergelijke, dan geeft dat een

eigen dynamiek. Er kan een autonome drang ontstaan om de organisatie te laten voortbestaan en te verstevigen, met mogelijk een positief effect op de continuïteit. Ook kan de relatie met de verantwoordelijke gemeentebesturen en gemeenteraden anders zijn bij een afzonderlijke organisatie op afstand dan bij het eigen ambtelijke apparaat. Frederickson, Smith, Larimer en Licari (2012) beschrijven een theoretisch kader voor de bestudering van het openbaar bestuur waarin zij aandacht besteden aan dergelijke effecten. Dit is niet binnen ons onderzoek gericht onderzocht. Wel zijn er indicaties dat dit effect ook in onze casusorganisatie optreedt. Wij zien bijvoorbeeld de diensten aandacht besteden aan een profilering als eigenstadige organisatie met hun website, logo en informatierubriek in de lokale kranten. Het is denkbaar dat een dergelijke profilering naar buiten toe ook doorwerkt op de eigen medewerkers, die zich met hun organisatie identificeren. Illustratief is ook de wijze waarop het management van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek het succes van de dienst in een notitie aan het bestuur uitmeent.²²⁶ Het maakt daarbij gebruik van de jaarlijkse publicatie door APE over de kwantitatieve prestaties van gemeenten op het terrein van de WWB. Het op dat moment door APE gepresenteerde beeld was mooier dan op datzelfde moment uit de eigen jaarcijfers kon worden afgelezen.²²⁷

Samenvattend

Kijkend vanuit andere perspectieven dan het bedrijfsmatige zien wij een aantal effecten van de samenwerking optreden die bij het aangaan van de samenwerking niet waren beoogd en deels zelfs niet in de overwegingen betrokken.

Een mogelijk effect op de beleidsvrijheid van de gemeenten was wel vooraf in overweging genomen en het behoud van deze beleidsvrijheid was zelfs als randvoorwaarde opgenomen. Toch bleek deze beleidsvrijheid in de feitelijke uitwerking onder druk te komen. Dit maakt onderdeel uit van een breder effect

226 Siemer, F. (30 augustus 2006). *Succes van de samenwerking in de ISDB Bollenstreek op bijstandsg gebied*. Lisse: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek

227 De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek komt daarin landelijk op de negende plaats in de top tien dalers van het cliëntenbestand voor de periode 2000 t/m 2004 uit. De cijfers waren echter gebaseerd op voorlopige CBS cijfers. (Wij hebben een van de APE onderzoekers hierover geïnterviewd.) De definitieve cijfers, die in 2006 bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek al bekend waren en in het jaarverslag correct waren opgenomen, gaven geen 8%, maar slechts 3% daling weer.

vanuit het politieke perspectief op de democratische legitimering die door de samenwerking onder druk blijkt te komen staan.

Mogelijke effecten vanuit het juridische of maatschappelijke perspectief zijn bij de totstandkoming van het samenwerkingsverband niet overwogen, hoewel het taakveld van de sociale dienst uitvoering geeft aan rechten van burgers en bij uitstek een maatschappelijk doel beoogt. De juridische en maatschappelijke effecten bleken overigens beperkt. Vanuit juridisch perspectief is wel sprake van enerzijds een grotere rechtsgelijkheid tussen de gemeenten en anderzijds een risico voor een meer technocratische aanpak, waarbij maatwerk bij ongelijke situaties uit het oog kan raken.

6.4 SLOTBESCHOUWING

De maatschappij wordt complexer met in toenemende mate cirkels van maatschappelijke activiteit die minder dan voorheen samenvallen. De opgave voor het openbaar bestuur wordt daarmee ingewikkelder, zo ook voor de gemeente. De gedachte dat schaalvergroting van het openbaar bestuur de oplossing biedt, is hardnekkig en wordt ook door de nationale overheid gepropageerd. Wij zien dat, naast een toenemende schaalvergroting door herindeling, gemeenten hun toevlucht zoeken tot samenwerkingsverbanden, onder meer in de vorm van intergemeentelijke diensten.

In het denken over de inrichting van het openbaar bestuur is met de opkomst van stromingen zoals het New Public Management vanaf het laatste decennium van de afgelopen eeuw de bedrijfsmatige insteek gaan domineren. Ondanks de suggestie van Hendriks en Tops (1999) dat het New Public Management-gedachtegoed in Nederland naar de achtergrond is verschoven ten gunste van aandacht voor participatieve beleidsvorming, is de bedrijfsmatige kijk op de organisatie van overheidsorganisaties springlevend. Hoewel de bedrijfsmatige benadering door het New Public Management is gevoed, is deze ouder en breder en daarmee waarschijnlijk ook een constante factor in het denken over de inrichting van het openbaar bestuur.

Wij zien de bedrijfsmatige benadering onder meer terug in de wijze waarop het Kabinet Rutte II ingrijpende stelselwijzigingen doorvoert. De insteek lijkt niet ingegeven te zijn door een maatschappijvisie, maar uit financiële noodzaak, waarbij de veronderstelling is dat gemeenten een groot aantal taken uit het sociale domein beter en met minder middelen kunnen uitvoeren. De nationale

overheid lijkt er goed in te zijn om ingrijpende bezuiniging op de Rijksbegroting door te voeren door te stellen dat een ander het beter en goedkoper kan en om deze uitdaging vervolgens bij die andere partij neer te leggen. Paradoxaal is bovendien, dat het Kabinet Rutte II taken dichterbij de burger wil leggen maar tegelijkertijd daaraan verbindt dat daarbij een enorme opschaling van de gemeenten nodig is (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a). Deze paradox is ook in de Tweede kamer niet onopgemerkt gebleven. Op Kamervragen daarover nuanceert de minister de beoogde schaalvergroting enigszins door te stellen dat gemeentelijke herindeling niet van bovenop zal worden geïnitieerd. Daarnaast antwoordt hij dat gemeenten de grotere afstand tot de burger kunnen verkleinen door te werken aan burgerparticipatie en het verstevigen van dorps- en wijkraden. Op de paradox als zodanig gaat de minister niet in (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013b). Ook in de onderzochte casussen bleken de argumenten en beoogde effecten overwegend van bedrijfsmatige aard. Alleen één politieke randvoorwaarde, namelijk behoud van de gemeentelijke beleidsautonomie, werd geformuleerd. De deelnemende gemeenten gedragen zich in die zin conform de dominante, bedrijfsmatig georiënteerde, stroom. Des te opvallender is dat juist de beoogde bedrijfsmatige resultaten niet of nauwelijks zijn gerealiseerd. Verbetering van kwaliteit dan wel effectiviteit, verhoging van de efficiency noch vermindering van de kwetsbaarheid konden overtuigend worden aangetoond. Een uitzondering waren de kleinste betrokken gemeenten. Hoewel beperkt suggereren de uitkomsten voor de gemeenten onder de circa 15.000 inwoners een mogelijke winst op kwaliteit en efficiency. Maar vooral op het terrein van continuïteit en vermindering van kwetsbaarheid hebben de gemeenten onder de circa 20.000 inwoners op dit taakveld voordeel van de samenwerking te behalen. Dit pleit echter niet voor het schijnbare automatisme om steeds grotere verbanden te willen creëren. Wij zien in deze casussen dat er een kritische ondergrens bestaat, die echter voor een ander taakveld weer anders zou kunnen liggen. Maar boven die ondergrens lijkt verdere opschaling weinig op te leveren.

Opvallend is ook dat, op het enige niet bedrijfsmatige aspect, de vooraf geformuleerde randvoorwaarde niet is gerealiseerd. Voorwaarde was het behoud van de eigen beleidsvrijheid. Hoewel deze in formele zin is behouden, bleek in werkelijkheid dat het beleid binnen het samenwerkingsverband op intergemeentelijk niveau is geharmoniseerd. De mogelijkheid om als individuele

gemeente af te wijken en eigen beleid te voeren werd meer theorie dan praktijk. Vervolgens valt op dat waar beoogde effecten niet zijn waargemaakt er wel belangrijke effecten optreden vanuit perspectieven die niet of zeer beperkt in de afweging waren betrokken.

Hoewel de gemeente een politieke organisatie is werd bij de vorming van het samenwerkingsverband buiten de eis van beleidsvrijheid niet of nauwelijks stilgestaan bij mogelijke consequenties vanuit politiek perspectief. Naast de zojuist genoemde beleidsharmonisatie zien wij dat door de getrapte bestuurlijke opbouw de formele afstand tussen de burger en het bestuur wordt vergroot, waardoor het democratische gehalte onder druk komt te staan. Bovendien bleek dat het toch al zwakke vermogen van de gemeenteraden om op het complexe sociale domein kaders voor beleid te stellen en deze te controleren door de samenwerking verder onder druk kwam te staan. Ook bij een gemeentelijke sociale dienst heeft de raad daar moeite mee, maar bij een intergemeentelijke dienst wordt deze nog meer als een vreemde organisatie buiten de eigen gemeente gezien, wat de betrokkenheid van de raad niet ten goede komt. Daar komt het hiervoor genoemde getrapte stelsel bij, die juist om sterkere kaderstelling en controle vraagt om te voorkomen dat een dagelijks bestuur on-gelegitimeerd een eigen koers kan varen zonder al te veel rekenschap van de politieke wensen en kleur van de deelnemende gemeenten. Ook de beleidsharmonisatie laat zien dat het politieke debat tussen de gekozen volksvertegenwoordigers een beperkte rol speelt bij de beleidsbepaling. Het beleid wordt bepaald op bestuurlijk niveau met een sterke invloed uit de ambtelijke organisatie, die ook op grotere afstand van het politieke bedrijf van de afzonderlijke gemeenten is komen te staan.

Bij de vorming van het samenwerkingsverband werd al helemaal niet stilgestaan bij mogelijke effecten vanuit het juridische perspectief. Dit is niet echt verbazend. Waar het bedrijfsmatige perspectief de afgelopen decennia sterk domineerde wordt het juridische perspectief bij uitstek uit het oog verloren (Zouridis, 2009). Toch zagen wij wel degelijk effecten vanuit dit perspectief. Vooral interessant daarbij is de invloed op rechts(on)gelijkheid en de discussies die daaromtrent in het bijzonder binnen de casus Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek ontstonden. In het algemeen zagen wij dat een grotere rechtsgelijkheid door betrokken partijen wordt ervaren. Verschillen voor cliënten van de verschillende deelnemende gemeenten verdwenen door harmonisatie van verordeningen. Dit werd mogelijk doordat de gemeenten

hun lokale beleidsvrijheid niet gebruikten. Daarnaast werd een dienst op wat grotere afstand van de gemeente als meer professioneel en zakelijk ervaren met minder ruimte voor willekeur. Daar ervoeren sommigen echter een technocratische benadering waarin onvoldoende oog was voor individuele omstandigheden met onvoldoende ruimte voor maatwerk. Enerzijds zien wij daar dat van de drie criteria van Zijderveld (1996) vooral de 'rule of law' en 'procedural correctness' winnen, maar dat over 'fairness' de meningen uiteen lopen. Anderzijds zien wij hier potentiële spanning tussen eisen vanuit het politieke en vanuit het juridische perspectief, waar ook Pessers (2011) op wijst. In de casus Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zien wij spanning tussen de behoefte aan bureaucratische regeltoepassing (ter voorkoming van willekeur) versus de behoefte om op het politiek-bestuurlijke niveau invloed te houden tot op het niveau van de individuele burger.

Ten slotte valt op dat het maatschappelijke perspectief geen rol van betekenis speelt in de vorming van de samenwerking terwijl het samen te brengen beleidsveld bij uitstek een maatschappelijke betekenis heeft. Tegelijkertijd is dit wel te begrijpen in het licht van het uitblijven van enig betekenisvol effect binnen dit perspectief. Leden van de cliëntenraden geven het letterlijk aan, de gemiddelde burger is niet geïnteresseerd in wat de sociale dienst doet. Daar waar de kiezer weinig interesse toont zal de politicus ook minder geneigd zijn om zich druk te maken over de maatschappelijke effecten van zijn keuzes.

Gemeenten tuigen samenwerkingsverbanden op in de verwachting dat dit tot resultaten leidt die niet worden gemaakt en denken daarbij niet na over effecten die wel optreden. Dit soort oplossingen wordt bovendien gepropageerd door de nationale overheid, de VNG en door belangenorganisaties zoals in dit geval StimulanSZ (StimulanSZ, 2002).

Vervolgens vindt, althans in onze casussen, weinig tot geen systematische evaluatie plaats. De vraag of de beoogde resultaten bereikt zijn wordt nauwelijks gesteld. Er is mede daardoor ook weinig onderzoek naar casuïstiek beschikbaar. Daardoor wordt niet geleerd en blijven gemeenten constructies optuigen, niet omdat deze bewezen beter zijn, maar omdat zij de mode van de dag volgen.

HOOFDSTUK 7

REFLECTIE

7 REFLECTIE

Ons onderzoek beperkte zich tot enkele casussen waarin gemeenten een intergemeentelijkesocialedienstgevoormdhadden. In onze conclusies stelden wij vast dat vooral het bedrijfsmatige perspectief domineerde bij de overwegingen om over te gaan tot het opzetten van deze samenwerkingsverbanden. Ook zagen wij hoe de politieke, juridische en maatschappelijke perspectieven evenzeer van belang kunnen zijn, maar dat de mogelijke effecten vanuit deze perspectieven in de bestuurlijke afwegingen weinig aandacht krijgen.

De vraag kan nu gesteld worden of dit onderzoek alleen kennis oplevert over de drie casussen of dat we de bevindingen kunnen generaliseren, van waardoor dit onderzoek breder geïnterpreteerd kan worden en inzichten oplevert die toegepast kunnen worden op actuele ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur. In de casus selectie zit weinig bias en veel van de bevindingen gelden voor alle drie de casussen. Veel van de bevindingen zijn ook in lijn met de besproken literatuur, wat suggereert dat dergelijke bevindingen wellicht ook in andere casussen zijn aan te treffen maar een vaststelling daarvan zou nader onderzoek vergen.

Door onze bevindingen te vergelijken met die uit andere landen, ten minste in West-Europa zouden wij eveneens kunnen beoordelen of zij een bredere geldigheid hebben dan de drie onderzochte casussen of intergemeentelijke samenwerking in Nederland in het algemeen. Intergemeentelijke samenwerking is geen uniek Nederlands verschijnsel, maar wordt in vele West-Europese landen aangetroffen (Hulst & Van Montfort, 2007b), en het zou interessant zijn om ook intergemeentelijke samenwerking in andere landen te bestuderen. Maar dat vergt een studie op zich die niet alleen tijdrovend zou zijn, maar die ook gepaard zou gaan met diverse onderzoekstechnische problemen, zoals Van Hulst en Van Montfort (2007a) treffend laten zien. Zij stellen vast dat intergemeentelijke samenwerking, zeker in internationaal vergelijkend perspectief weinig aandacht krijgt in de studie naar lokaal bestuur. Bovendien lopen wij, zodra wij tussen landen gaan vergelijken, aan tegen grote verschillen in de aard, organisatie en taken van het openbaar bestuur, verschillen die hun weerslag hebben op de verschijningsvormen, betekenis en effecten van intergemeentelijke samenwerking. In sommige landen is het gemiddeld aantal inwoners in gemeenten veel lager dan in Nederland, hoewel deze landen vaak ook hele grote gemeenten omvatten. De verschillen zijn groot. In Litouwen

omvat de gemiddelde gemeente ruim 56.000 inwoners en heeft slechts 2% van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners. In de Tsjechische republiek omvat de gemiddelde gemeente ruim 1.600 inwoners en omvat 96% van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners (Hoorens, zoals geciteerd in Baldersheim & Rose, 2010). Niet alleen tussen de kleinere landen zijn de verschillen groot. In Frankrijk heeft 75% van de gemeenten minder dan 1.000 inwoners (Hulst & Van Montfort, 2007a). In andere landen daarentegen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, is het lokaal bestuur op een veel groter territorium georganiseerd (Kelly, 2007). Het Verenigd Koninkrijk is verdeeld over 391 'local authorities' met gemiddeld ruim 165.000 inwoners.²²⁸ De meestal wel kleine 'parishes'²²⁹ in Engeland zijn dermate beperkt in taken en bevoegdheden dat de vergelijking met een gemeente mank gaat. Maar sowieso zien wij tussen landen grote verschillen in autonomie, taken en bevoegdheden van gemeenten (Baldersheim & Rose, 2010; Hulst & Van Montfort, 2007b). Als wij buiten West-Europa zouden kijken dan zouden de verschillen alleen maar groter en meer divers worden. Die verschillen maken een vergelijking met intergemeentelijke samenwerking met die in andere landen complex. Dit noopt ons tot terughoudendheid en daarom beperken wij ons tot enkele vergelijkende opmerkingen in de kantlijn. Een Europese vergelijkende studie zou een interessante vervolgstudie kunnen zijn.

Naast een bredere geldigheid van de bevindingen is de relevantie van onze bevindingen voor de actualiteit binnen het lokale bestuur van belang. Onze onderzoeksperiode eindigt weliswaar eind 2011, maar intergemeentelijke samenwerking is onverminderd een actueel thema bij vraagstukken rond de inrichting van het openbaar bestuur. Juist in het sociale domein, waartoe ook onze casussen behoren, vinden momenteel grote veranderingen plaats onder invloed van drie ingrijpende decentralisaties van rijkstaken (AWBZ begeleiding en verzorging, Jeugdwet, Participatiewet) naar het lokale niveau, ook wel aangeduid als de "3D's" (Van der Steen, De Hoog, Wendt & Van Twist, 2013; Raijmakers, 2014). Mede onder invloed van deze decentralisaties zien wij een tendens tot verdere schaalvergroting, in de vorm van hetzij gemeentelijke herindeling hetzij intergemeentelijke samenwerking.

228 http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_406922.pdf

229 <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/administrative/england/parishes-and-communities/index.html>

Vanuit onze bevindingen komen wij tot een aantal vragen, die tevens aandachtspunten zijn voor bestuurders en ambtenaren die bezig zijn met (her) inrichting van ons openbaar bestuur. Onze vragen gaan enerzijds over het proces: hoe wordt met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden omgegaan, zowel in de vorming daarvan als daarna? Anderzijds gaan onze vragen over de inhoud: welke inhoudelijke afwegingen spelen een rol bij de vorming, inrichting en het functioneren van een intergemeentelijk samenwerkingsverband?

Eerst kijken wij naar het proces dat leidt tot aanpassingen in de organisatie van het lokaal bestuur, in ons geval de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst, en vragen wij ons af waarom bestuurders schijnbaar zonder serieuze reflectie met de grote stroom meegaan, met een sterke oriëntatie op bedrijfsmatig denken en op intergemeentelijke samenwerking. Ook na de vorming van een samenwerkingsverband is er weinig aandacht voor reflectie, waardoor de kans op het trekken van lessen wordt gemist. Ten slotte staan wij stil bij de wijze waarop de gemeenteraad met de gemeenschappelijke regeling omgaat.

Vervolgens richten wij onze blik op de inhoud. Wij staan stil bij de vraag waarom bij intergemeentelijke samenwerking vooral gedacht wordt aan schaalvoordelen; wij pleiten voor een meer functionele benadering van het schaalvraagstuk.

Ten slotte komen wij terug bij de gehanteerde perspectieven en besluiten met een pleidooi om niet alleen bedrijfsmatige overwegingen te hanteren, maar bij de keuze voor en inrichting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden rekening te houden met politieke, juridische en maatschappelijke aspecten van het openbaar bestuur.

7.1 HOE WORDT OMGEGAAN MET INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN?

Wij hebben stilgestaan bij de afwegingen en motieven die geleid hebben tot de door ons onderzochte samenwerkingsverbanden. Maar zijn keuzes die leiden tot verandering in de inrichting van het lokaal bestuur, zoals het aangaan van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, wel het gevolg van een rationeel afwegingsproces? Of lopen politici en bestuurders, al dan niet onder druk van de omgeving, achter de algemene trend aan? En als eenmaal is gekozen voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband, hoe gaat de politiek vervolgens met het samenwerkingsverband om?

Wij reflecteren eerst op de invloed van omgevingsdruk. Omgevingsdruk kan organisaties een bepaalde kant op sturen (DiMaggio & Powell, 1991/1983; Ashworth, Boyne & Delbridge, 2009; Van der Kolk, 2009). Van der Kolk (2009) heeft twee casussen van volledige ambtelijke fusie met behoud van bestuurlijke autonomie (het zogenaamd SETA model) en twee casussen van gemeentelijke herindeling onderzocht. Hij concludeert dat schaalvergroting van gemeenten het gevolg is van isomorfe druk. Naast druk van Rijk of provincie noemt hij de druk die uitgaat van schaalvergroting bij omliggende gemeenten en bestuurskrachtonderzoeken die schaalvergroting als oplossing voorstellen. Hulst en Van Montfort (2007b) stellen dat in West-Europese landen intergemeentelijke samenwerking één van de vier dominante strategieën is waarmee het openbaar bestuur reageert op toenemende druk van technische, sociale en economische veranderingen op het lokaal bestuur. Een mooie illustratie van externe druk bij de inrichting van het openbaar bestuur is de waarschuwing van de commissaris van de koning aan de gemeente Lingewaal op 9 oktober 2014. In het licht van discussies over zelfstandig blijven, gemeentelijke herindeling of intergemeentelijke samenwerking in de regio waarschuwt hij: *“De kans bestaat dat Lingewaal als een ‘muurbloempje’ achterblijft in deze dynamiek van schuivende gemeentepanelen.”*²³⁰

Ook nu vindt druk plaats op schaalvergroting met de drie decentralisaties als aanleiding. De Raad voor het openbaar bestuur stelt zelfs dat de decentralisaties in het sociale domein gepaard gaan met *“de wettelijke verankering van de overtuiging dat gemeenten de taken niet aankunnen en regio’s moeten vormen”* (Raad voor het openbaar bestuur, 2015a, p. 14). Het kabinet Rutte II stelt dat schaalvergroting in het lokaal bestuur in het licht van de decentralisaties onvermijdelijk is (VVD & PvdA, 2012; Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a). Aanvankelijk zette het kabinet, althans voor de langere termijn, in op schaalvergroting door herindeling, maar dit is verbreed naar samenwerking rond de te decentraliseren taakvelden (Van der Steen, De Hoog, Wendt & Van Twist, 2013; Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013b).

Onze casusorganisaties ontstonden onder druk van toenemende verantwoordelijkheden van gemeenten in het sociale domein. De betrokken gemeenten zagen een toename in complexiteit, risico’s en dynamiek in het

230 <http://www.hetkontakt.nl/leerdam/nieuws/lingewaal-mag-niet-als-muurbloempje-achterblijven/reacties>

sociale domein. Het aangaan van een intergemeentelijke sociale dienst zagen zij als antwoord daarop. De vorming van een intergemeentelijke sociale dienst als antwoord op deze uitdagingen werd gestimuleerd vanuit het Rijk (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003).²³¹ Ook vanuit andere spelers, zoals de vereniging van managers van sociale diensten (Divosa)²³², het kenniscentrum voor het sociale domein (StimulanSZ)²³³ en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de Commissie Innovatie openbaar bestuur (InAxis)²³⁴ zagen of zien wij pleidooien voor de vorming van intergemeentelijke sociale diensten.

Onze casusorganisaties gingen mee met de trend in de verwachting dat zij beter in staat zouden zijn om de veranderende omstandigheden het hoofd te bieden. Bovendien zagen wij dat de probleemdefinitie en de daaraan gekoppelde verwachtingen ten aanzien van wat de samenwerking zou brengen verschuiven en ook verwachtingen ten aanzien van kostenefficiëntie ontstaan. Ten slotte zagen wij dat de probleemstelling en doelstelling zich verengden tot een bedrijfsmatige opgave. En dat in een beleidsveld dat bij uitstek een maatschappelijke opgave omvat met onvermijdelijk politieke keuzes.

Levert de door externe druk ingegeven richting of trend vervolgens daadwerkelijk de beoogde oplossing? In ons onderzoek hebben wij geen uitgebreid onderzoek gedaan naar gemeentelijke sociale diensten die niet zijn samengevoegd in een intergemeentelijk verband. Wel hebben wij op diverse indicatoren met benchmarks gewerkt waarin onze casusorganisaties zijn afgezet tegen afzonderlijke gemeentelijke sociale diensten. Dan blijkt dat gemeentelijke sociale diensten het in deze vergelijking soms slechter, maar vaak even goed of zelfs beter doen dan de onderzochte intergemeentelijke diensten. Alleen op continuïteit en vermindering van kwetsbaarheid voor kleine gemeenten lijkt het samenbrengen van de sociale diensten binnen één intergemeentelijke dienst een positief verschil uit te maken. Het meegaan met de trend leidt kennelijk niet vanzelfsprekend tot de daarbij verwachte uitkomsten. Het blijft zaak om als gemeente, ook onder druk, zelf te blijven afwegen wat in de eigen lokale omstandigheden en in het licht van de eigen

231 Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw, ingegaan op 30 mei 2003, vervallen per 1 juli 2006

232 Divosa, 2013

233 Onder meer StimulanSZ 2002, 2004 en 2007.

234 Onder meer in Korsten, Schaepkens & Sonnenschein, 2004 (in opdracht van InAxis).

lokale politieke voorkeur passend is, of de daaruit voortvloeiende keuzen nu meegaan met de trend of niet. Op inhoudelijke afwegingen die daarbij een rol zouden moeten spelen zullen wij in de volgende paragraaf ingaan.

En als het intergemeentelijk samenwerkingsverband eenmaal is gevormd, hoe gaat de politiek daar dan vervolgens mee om? Allereerst valt ons het gebrek aan reflectief en lerend vermogen binnen het lokaal bestuur op. Er wordt nauwelijks stilgestaan bij de vraag of de gekozen samenwerkingsvorm ook heeft opgeleverd wat er van werd verwacht. In paragraaf 6.1 concludeerden wij dat in onze casussen systematische evaluatie van het samenwerkingsverband aan de hand van de vooraf gestelde doelen uitblijft. Er zijn wel wat rekenkameronderzoeken uitgevoerd, maar deze richten zich meestal op een onderdeel van het beleidsveld, niet op het samenwerkingsverband als geheel. Als het ei is gelegd richt de politiek zich op nieuwe vraagstukken en neemt weinig tijd om terug te blikken op de gemaakte keuzes. Daarmee wordt een kans gemist om te leren van eerdere ervaringen. Wij pleiten ervoor om altijd grotere ingrepen in de organisatie van het openbaar bestuur, zoals het opzetten van een intergemeentelijke dienst, na verloop van tijd op zijn minst een maal systematisch te evalueren.

Vervolgens valt ons het gebrek aan sturing vanuit de gemeenteraden op. Daardoor dreigt het samenwerkingsverband los of althans op grotere afstand komen te staan van de democratische georganiseerde politiek. In paragraaf 5.2.2 zien wij dat de gemeenteraden moeite hebben hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het samenwerkingsverband waar te maken. Wij merkten daarbij op dat dit onvermogen weliswaar verder wordt versterkt bij een dergelijke samenwerkingsconstructie, maar niet specifiek geldt voor intergemeentelijke diensten. Gemeenteraden hebben ook in algemene zin moeite hun rol te pakken. Dat hoeft echter geen gegeven te zijn. Wij denken dat er mogelijkheden zijn voor gemeenteraden om hun rol beter in te vullen. Dat gemeenteraden, voor zover zij deze rol nog wel invullen, zich vooral op bedrijfsmatige aspecten richten is misschien niet verwonderlijk. Het gaat dan om relatief concrete en in cijfers uit te drukken grootheden. Bovendien ontbreekt het veel raadsleden aan bestuurskundige kennis en inzichten. Maar, laten gemeenteraadsleden zich niet te snel ontmoedigen door hun kennisachterstand? En in hoeverre benutten zij de griffie om hen hierin te

ondersteunen? De rol van de griffie is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, maar er is geen indicatie dat de gemeenteraad de griffie hiervoor benut. In verder onderzoek zou het interessant kunnen zijn om na te gaan of gemeenteraden de griffie voldoende gebruiken om hun rol beter in te kunnen vullen en hoe de ondersteunende rol van de griffie zo nodig versterkt kan worden. Ook de Raad voor het openbaar bestuur (2015b) wijst in een recent rapport op het belang van de griffie om te komen tot een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Ook zij stellen dat raadsleden beter gebruik kunnen maken van de griffie. Zij doen praktische aanbevelingen, onder meer over hoe de raadsgriffiers een bijdrage kunnen leveren aan een bestuurscultuur en een werkwijze binnen de gemeenteraad die de gemeenteraad meer in positie brengt. Zo stellen zij voor dat de raadsleden onderling afspreken wie in het bijzonder welk samenwerkingsverband volgt en ook welke samenwerkingsverbanden meer of minder aandacht vragen, afhankelijk van de politieke dimensie van het taakveld van het samenwerkingsverband.

Naast de griffie kan ook de rekenkamer de raad helpen om in positie te komen. Dit ligt ook in het verlengde van onze eerdere observatie ten aanzien van het gebrek aan evaluatie. Waar in onze casussen wel aspecten van de intergemeentelijke dienst door de rekenkamer(commissie) zijn geëvalueerd, zien wij wel dat dit kan leiden tot praktische aanbevelingen om de aansturing vanuit de raad te versterken.

Waar raadsleden in het algemeen moeite hebben om hun rol in te vullen en greep te krijgen op bepaalde beleidsvelden, valt ons in het bijzonder op welk effect een intergemeentelijke dienst heeft op hun houding. De intergemeentelijke dienst wordt vaak benaderd in termen van "wij versus zij". De raadsleden voelen onvoldoende eigenaarschap ten aanzien van de intergemeentelijke organisatie, wat hun gevoel van onmacht versterkt. Daarmee ontstaat ook afstand in psychologische zin tussen het democratische gekozen orgaan en de intergemeentelijke dienst. Voor raadsleden biedt ons onderzoek de waarschuwing dat het instellen van een intergemeentelijke dienst gemakkelijk kan leiden tot de reflex om deze niet meer of althans minder als onderdeel van de eigen verantwoordelijkheid te ervaren. Raadsleden moeten het besef vasthouden dat ook de intergemeentelijke dienst van hen is en voor de lokale bevolking die zij vertegenwoordigen werkt. Alleen al dat besef kan helpen om hen hun kaderstellende en controlerende rol ook naar het

samenwerkingsverband te laten invullen. Raadsleden zouden vervolgens niet beducht moeten zijn om daarbij steun te vragen, bijvoorbeeld van de griffie. Ze zouden zich er ten slotte van bewust moeten zijn, dat de bestuurlijke en organisatorische afstand het ook wel erg makkelijk maakt voor de bestuurders en de ambtenaren van het samenwerkingsverband om een eigen koers te varen. Juist vanwege deze afstand is een betrokken en kritische opstelling van de raden nog meer noodzakelijk.

De Raad voor het openbaar bestuur (2015b) wijst er overigens op dat een goede wisselwerking tussen gemeenteraad en samenwerkingsverband van twee kanten moet komen. Zij stellen dat zowel bestuurders als directies van bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten investeren in de samenwerking. Zij moeten het bedienen van de gemeenteraden als kerntaak zien. Dat betekent meer dan reactief vooral technisch verantwoording afleggen, maar proactief vraagstukken presenteren en inhoudelijk bespreken. Bij de selectie van een bestuurder of directeur zou het vermogen om actief invulling te geven aan de wisselwerking met de gemeenteraad een punt van aandacht moeten zijn.

7.2 WELKE INHOUDELIJKE AFWEGINGEN SPELEN EEN ROL BIJ EEN INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKINGSVERBAND?

Na een aantal overwegingen van meer procesmatige aard bij de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de wijze waarop de politiek vervolgens met het samenwerkingsverband om gaat, willen wij stilstaan bij overwegingen van inhoudelijke aard die een rol spelen of zouden moeten spelen bij de vraag of een intergemeentelijk samenwerkingsverband een passende oplossing biedt en zo ja in welke vorm en omvang.

Uiteindelijk zou het er om moeten gaan welke inrichting van het lokaal bestuur het beste voldoet om enerzijds de taken van dat bestuur goed te vervullen en dat anderzijds te doen op een manier die recht doet aan het publieke karakter van dat bestuur. Dat brengt spanningen met zich mee tussen het bedrijfsmatige enerzijds en het juridische, politieke en maatschappelijke anderzijds. Verschillende relevante maatstaven voor de inrichting van het openbaar bestuur zijn niet alleen heel verschillend, maar veelal ook strijdig (Brasz, 1966). Het omgaan met deze spanning biedt een uitdaging voor allen die zich bezig houden met de inrichting en het functioneren van ons openbaar bestuur.

7.2.1 Spanning tussen de inhoudelijke maatstaven

Wij maken een korte zijstap naar deze spanning tussen de inhoudelijke maatstaven voor de inrichting van het openbaar bestuur zelf. In onze casussen zagen wij hoe vooral bedrijfsmatige maatstaven de boventoon voerden in overwegingen om te komen tot de intergemeentelijke sociale dienst. Dat de tendens om vooral vanuit het bedrijfsmatige de inrichting van het openbaar bestuur te benaderen veel breder is dan onze casussen bleek uit onze literatuurstudie. Wij hebben beargumenteerd dat het publieke karakter van het openbaar bestuur betekent dat ook politieke, juridische en maatschappelijke maatstaven belangrijk zijn. Dat betekent niet dat bedrijfsmatige maatstaven geen rol mogen spelen. Voor het praktisch functioneren van het openbaar bestuurende betaalbaardaarvan zijn deze zeker relevant. Spanning ontstaat doordat maatstaven uit verschillende perspectieven naast elkaar relevant zijn en daarbij soms botsen. Gezien de kennelijke dominantie van het bedrijfsmatige perspectief gaan wij hier in op de spanning tussen het bedrijfsmatige perspectief enerzijds en het politieke, juridische en maatschappelijke perspectief anderzijds. Dat laat onverlet dat ook tussen die perspectieven spanning kan bestaan. Als voorbeeld noemen wij de spanning tussen het politieke en het juridische. Het politieke kan niet zonder het juridische. In een rechtsstaat zijn de spelregels voor het politieke in het recht verankerd. En de uitkomsten van de politieke strijd worden vastgelegd in wetten en regelingen, zodat rechtszekerheid wordt geborgd en de burger geen speelbal wordt van de politieke dagkoersen. De rechtsstaat borgt ook dat democratie niet verwordt tot onderwerping aan de meerderheid, maar dat ook het belang van de minderheid wordt gerespecteerd. Daarin besloten ligt ook een spanningsveld. Het juridische beknot de bewegingsruimte van het politieke. De beperkingen die het juridische oplegt worden niet alleen vanuit bedrijfsmatig perspectief soms als belemmerend ervaren. Politici vinden het niet prettig als hun beleidsvrijheid wordt ingeperkt. Dit wordt onder meer duidelijk in onze casus Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, waar de wethouder van de gemeente Lisse pleit voor meer flexibiliteit en handelingsmarge. Zijn pleidooi kan worden gelezen als meer oog voor verschillende omstandigheden, wat het rechtsbeginsel van rechtsgelijkheid alleen maar ten goede komt. Maar in zijn pleidooi klinkt ook onvrede met de in zijn ogen soms starre juridische weg door. En ook de behoefte

aan meer directe politieke invloed op de uitvoering, ook waar die ten koste gaat van rechtsbeginselen.²³⁵

Wij komen nu terug op de spanning tussen het bedrijfsmatige enerzijds en het politieke, juridische en maatschappelijke anderzijds. Bedrijfsmatige overwegingen botsen al snel met politieke overwegingen: *“... wat te doen als de schaal van de lokale gemeenschap voor de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van rijksbeleid niet voldoet? Gaat democratie voor doelmatigheid of is het juist andersom?”* (Derksen, 1996b, p. 9). Wordt bij de inrichting van ons openbaar bestuur niet te gemakkelijk aan dergelijke dilemma's voorbij gegaan? *“Effectiviteit en efficiency zijn immers niet de kenmerken die een democratische rechtsstaat van een autoritaire staat onderscheiden”* (Tjeenk Willink, 2013, p. 3). Politieke verantwoording voor de uitvoering is een wezenlijk kenmerk van de democratische rechtsstaat. De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van publieke taken worden minder duidelijk doordat het democratisch deficit groter wordt (Tjeenk Willink, 2013). Ook de Raad voor het openbaar bestuur waarschuwt voor de risico's bij samenwerking voor de democratische legitimiteit. Verlengd lokaal bestuur lijkt soms 'verlegd' lokaal bestuur²³⁶, waarbij het gemeentebestuur afwachtend de diensten van het samenwerkingsverband in ontvangst neemt. De Raad voor het openbaar bestuur vraagt zich af *“hoeveel democratische legitimiteit effectieve en efficiënte uitvoering mag kosten”* (2015a, p. 12). Nehmelman spreekt naar aanleiding van dit rapport van: *“een vertroebeling van de democratische controle op het lokale overheids-handelen”* (2015, p. 6). Derksen (2013) wijst erop dat ook schijnbaar bedrijfsmatige afwegingen een politieke keuze in zich dragen. Zo zal de politiek bij efficiency de kosten moeten afwegen tegen het te realiseren (politieke of maatschappelijke) doel. Wel zien wij in onze casussen indicaties dat bedrijfsmatige overwegingen al snel een doel op zich worden.

In onze casussen stelden wij vast dat het democratisch deficit inderdaad wordt vergroot. Ook zien wij in onze casussen de spanning waar de gemeenteraden enerzijds lokale beleidsvrijheid willen behouden, maar deze niet gebruiken. Mogelijk gebeurt dat niet uitsluitend uit onvermogen, maar ook omwille van de

235 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse.

236 Igno Pröpper heeft de term *verlegd lokaal bestuur* gemunt en gebruikt in verschillende rekenkameronderzoeken (Raad voor het openbaar bestuur, 2015a).

bedrijfsmatige (en zoals verderop zal worden benoemd juridische) voordelen van harmonisatie.

Evenzo is er spanning tussen het bedrijfsmatige en het juridische perspectief. Het belang van de rechtsstaat komt zelden aan de orde in discussies over bestuurlijke inrichting, of het nu gaat om herindeling, over intergemeentelijke samenwerking of anderszins. De Jong (1987) stelt dit wel aan de orde in een artikel over schaalverandering in de overheid. Hij zegt: *“Naast de doelmatigheid zijn nog andere waarden van belang, onder andere die van rechtsstaat”* (p. 88). Ook bij Tjeenk Willink vinden wij aandacht voor het juridische. In dezelfde lezing waarin hij waarschuwt voor de verbestuurlijking van de politiek, wijst hij ook op het belang van het recht:

Staatsrecht werd verdrongen door bestuursrecht; staatkunde door bestuurs- en bedrijfskunde. Een belangrijke handicap bij het bewaken van de constitutionele spelregels en het onderhouden van het besef dat het niet gaat om de Staat als bedrijf, maar om de staat van het recht; niet om de staat van het bestuur, maar om de Staat van de burger. (2013, p. 3.)

Wij zien ook dat naast het politieke ook het juridische dreigt te worden gemarginaliseerd door het bedrijfsmatige denken. Scheidend president van de Hoge Raad, Corstens zei in het televisieprogramma Buitenhof (zondag 26 oktober 2014) dat er grenzen moeten worden gesteld aan het aantal strafzaken waarbij wordt geschikt. Hij signaleert een tendens waarin het OM steeds vaker strafzaken schikt om lang slepende rechtszaken te voorkomen. Zo worden steeds meer zaken weggehouden bij de rechter. Corstens vindt het belangrijk dat zaken bij de rechter en dus in de openbaarheid worden behandeld. Dit illustreert hoe bedrijfsmatige overwegingen, het voorkomen van langdurige strafzaken die een beslag leggen op schaarse middelen, in toenemende mate winnen van rechtstatelijke overwegingen, namelijk belang van openbare behandeling. Volgens Zouridis (2009, p. 52) krijgen ook in de bestuurskunde de economische en bedrijfsmatige benadering steeds meer aandacht ten koste van het juridische. De bestuurswetenschap verschuift volgens hem van staatskunde naar managementwetenschap, al onderkent hij dat de verbinding tussen recht en bestuur nog wel vanuit het bestuursrecht wordt gethematiseerd. In onze casussen lijkt het met de mogelijke spanning tussen het bedrijfsmatige en juridische desalniettemin wel mee te vallen. Waar deels uit bedrijfsmatige overwegingen wordt geharmoniseerd betekent dit dat het recht op sociale

voorzieningen voor het samenwerkingsgebied gelijk wordt getrokken, wat overwegend door betrokkenen als winst wordt beleefd. Door een grotere zakelijkheid van de intergemeentelijke organisatie wint ook de rechtsgelijkheid al wordt gewaarschuwd voor doorschieten in technocratie met onvoldoende oog voor ongelijkheid in situaties.

Ook met het maatschappelijke ten slotte, kan het bedrijfsmatige botsen. Onze casussen liggen nota bene in het sociale domein, juist een bij uitstek maatschappelijk domein waar aandacht en nabijheid belangrijk zijn, maar ook een domein *“dat de laatste decennia wordt geteisterd door de goede bedoelingen van de marktwerking”* (Van de Donk, 2014, p. 4). In het bestuurskundige discours wordt wel aan de samenleving gerefereerd. Van de Donk (2014) stelt dat bij inrichtingsvraagstukken in ons openbaar bestuur, zeker in het sociale domein, het niet alleen om doelmatigheid moet gaan. De politiek, bestuurders en bestuurskundigen moeten kritisch kijken naar de, soms onvoorspelbare, maatschappelijke effecten ook op langere termijn.

Van de Donk maakt zijn opmerkingen in het licht van de grote decentralisaties in het sociale domein. Hier zien wij een actuele tegenstelling tussen het bedrijfsmatige en het maatschappelijke terug. Op het oog lijkt de actuele agenda van het kabinet Rutte II vooral een maatschappelijke agenda te dienen. Ingrijpende veranderingen in het openbaar bestuur, onder meer in de grootschalige decentralisaties, zouden een participatiemaatschappij moeten bevorderen, waarin alle burgers meedoen en de overheid en burger dichter bij elkaar komen te staan. Maar deze beweging lijkt uit te monden in het clusteren van het openbaar bestuur in grote eenheden die, zowel getalsmatig als wat de mogelijkheid zich sociaal en cultureel te identificeren, toch weer ver van de burger komen te staan. Deze schaalvergroting en efficiency in de schaapskieren van decentralisatie en participatie staat haaks op de historische behoefte van Nederlanders om hun zaken in eigen kring te kunnen regelen. Over schaalvergroting zegt Pleij: *“Maar daarin ligt niet de kracht van Nederland, want schaalvergroting betekent hiërarchisering en daar houden wij niet van”* (2014, p. 221). Hij duidt hier overigens niet alleen op het openbaar bestuur. Ook de korte lijnen en het directe contact tussen de leiding en de werkvloer in bedrijven ziet hij als kracht, maar deze *“zijn overwoekerd door een uit het buitenland afgekeken managementcultuur”* (p. 222). Niet alleen houden wij niet van de hiërarchisering van schaal. Waar deze zich toch

voordoet gaat dit ten koste van onze burgerzin (Brasz, 1966; Brasz & De Jong, 1968).

Derksen (1992) pleit meermalen voor het belang van de gemeenschap. Maar hij vraagt zich inmiddels af of de vermeende band tussen lokale samenleving en lokaal bestuur nog wel bestaat. Hij constateert dat deze band op veel plaatsen geheel is vervaagd. Waar burgers zich ooit verzetten tegen herindeling zal hen inmiddels de zoveelste herindeling worst wezen. Derksen concludeert daarom: *“Het feit dat de band tussen lokaal bestuur en lokale gemeenschap op veel plaatsen al nagenoeg geheel is doorgeknipt, pleit voor een werkelijke opschaling van het lokaal bestuur (als uitvoerder van rijksbeleid)”* (Derksen, 2013, p. 21).

In onze casussen zien wij weinig tot geen effect vanuit het maatschappelijke perspectief. In die zin doet zich ook geen spanning met het bedrijfsmatige voor. Wel stellen wij vast dat maatschappelijke overwegingen in onze casussen geen rol van betekenis lijken te spelen in de totstandkoming van de intergemeentelijke sociale diensten. Tjeenk Willink herinnert ons aan de noodzakelijke band tussen staat en samenleving:

Elke samenleving bestaat per definitie uit de deelnemende leden. Daarom alleen al is de uitdrukking ‘participatiesamenleving’ – nu opnieuw in de mode – een pleonasme. Wat is de betekenis van de burgersamenleving in een democratische rechtsstaat en welke ruimte wordt eigenlijk nog aan die burgersamenleving door Staat en marktpartijen gelaten? Die vragen zijn volstrekt verwaarloosd. Iedereen heeft de afgelopen 30 jaar meegewerkt aan het bewust doorsnijden van bestaande verbindingen tussen Staat en burgersamenleving. Publieke diensten ontberen na hun verzelfstandiging een duidelijke politieke legitimatie, maar hebben ook geen duidelijk anker in de burgersamenleving. (2013, p. 12)

In dat licht is het misschien niet verrassend, maar wel verontrustend dat in onze casussen de mogelijke effecten op de samenleving in de besluitvorming om tot samenwerking te komen geen enkele rol speelden.

Juist de spanning tussen de inhoudelijke maatstaven voor de inrichting van het openbaar bestuur die vanuit de verschillende perspectieven worden aangereikt maakt het belangrijk dat deze een rol spelen in de afwegingen bij het komen tot besluiten ten aanzien van die inrichting. Bedrijfsmatige maatstaven mogen en moeten zelfs een rol spelen in deze afweging, maar de afweging zelf is een politieke. Wat vinden wij als samenleving belangrijk voor het functioneren van

ons openbaar bestuur? Alleen vanuit een evenwichtige afweging met aandacht voor alle perspectieven kunnen wij het publieke karakter van ons openbaar bestuur waarborgen.

7.2.2 Een andere kijk op schaal

De vraag naar de passende schaal van bestuur is niet nieuw. In de 4^e eeuw voor Christus gaat Aristoteles (1999) in zijn 'Politika' al in op de vraag hoe groot een (stads-)staat zou moeten zijn. Wij zien dat schaal bij discussies over de inrichting van het lokaal bestuur, waaronder intergemeentelijke samenwerking, nog altijd een belangrijke factor is. Ook dan valt op dat schaal vooral bedrijfsmatig wordt uitgelegd. Er wordt gezocht naar schaalvoordeel en de bedrijfseconomisch gezien optimale schaalgrootte.

Schaalvoordeel is niet alleen een te eenzijdig bedrijfsmatige insteek, maar ook lastig te bepalen en kan zelfs omslaan in schaalnadeel (De Koster, 2015). Zowel de door ons aangehaalde literatuur (Derksen, 1987; Fraanje & Herweijer, 2013; Hagelstein & Traag, 1998; Ostrom, Tiebout & Warren, 1961; Schaap, 2011; Termeer & Steen, 2011; Van Beek, 1996) als onze casussen laten zien dat schaalvergroting geen garantie is voor succes. De optimale schaal voor het lokaal bestuur is niet zomaar in een cijfer uit te drukken (Schaap, 2011) en een universeel recept om de meest passende schaal van lokaal en territoriaal bestuur te bepalen lijkt een illusie (Baldersheim & Rose, 2010).

Met belangstelling wachten wij op de resultaten van het promotieonderzoek van Niaounakis, dat zich richt op de relaties tussen samenwerking, schaal en doelmatigheid binnen het openbaar bestuur. Zijn onderzoek is onderdeel van een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gesubsidieerd onderzoeksprogramma naar de productiviteit van het openbaar bestuur. In *Binnenlands Bestuur* (De Koster, 2015) stellen Niaounakis en Van Hulst dat hun onderzoek laat zien dat de optimale schaal per type dienstverlening verschilt. Ook wijzen zij op de mogelijkheid van schaalnadeel. Zo noemen zij het terrein van burgerzaken als gemeentelijk terrein waar bij schaalvergroting vooral voor gemeenten onder de 17.000 inwoners efficiencyvoordelen optreden terwijl boven de 65.000 inwoners schaalnadelen optreden. Andere gemeentelijke taken leiden weer tot andere onder- en bovengrenzen. Ook wijzen zij erop dat schaalvoordelen weer teniet kunnen worden gedaan als de nieuwe bestuurs- en organisatievorm andere vormen van ondoelmatigheid met zich meebrengt. Hun bevindingen gelden zowel schaalvergroting door fusie als vormen van

samenwerking. In afwachting van de resultaten van het promotieonderzoek van Niaounakis lezen wij in de voorlopige onderzoeksresultaten in ieder geval een bevestiging van onze waarschuwing voor een te optimistische verwachting van bedrijfseconomisch schaalvoordeel. Maar ook zou de vaststelling dat het schaaloptimum in ieder geval verschilt per activiteit kunnen worden opgevat als een argument voor intergemeentelijke samenwerking boven herindeling. Bij samenwerking kan immers per taakveld besloten worden of en op welke schaal samengewerkt zal worden.

Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen en Rose (2014) hebben een studie verricht naar de effecten van schaal op het democratisch bestuur in vier Europese landen, waaronder Nederland. Zij concluderen dat er geen eenduidig bewijs is dat schaalvergroting tot bedrijfsmatige voordelen zou leiden. Zij komen tot de conclusie dat de effecten op veel aspecten van het openbaar bestuur beperkt zijn en suggereren dat effecten van schaal ten gevolge van sociologische en technologische ontwikkelingen in de laatste decennia zijn afgenomen. Maar zij wijzen er op dat de vraag of een effect als klein of groot wordt beschouwd ook sterk samenhangt met het perspectief van de observator. Ook concluderen zij dat vanuit het oogpunt van lokale democratie de effecten van schaalvergroting eerder negatief dan positief zijn.

Als wij het bedrijfsmatige perspectief verlaten en vanuit andere invalshoeken naar schaal kijken, dan levert dat misschien een beter antwoord op de vraag welke schaal passend is. Is het niet relevanter om te reflecteren op de vraag op welk niveau wij onze politiek-bestuurlijke besluitvorming en de uitvoering daarvan willen vormgeven? Zo wijzen Hulst en Van Montfort (2007b) op het verschil tussen landen met een lokaal bestuur dat sterk is gericht op gemeenschappen en politieke participatie op lokaal niveau en landen met een meer op dienstverlening gericht lokaal bestuur. Dit werkt ook door in de aard van intergemeentelijke samenwerking. Het gezamenlijk organiseren van diensten voor de burgers heeft een ander karakter dan het bovenlokaal afstemmen van politieke doelen (Hulst & Van Montfort, 2007c).

In onze casussen is nauwelijks aandacht voor de vraag op welk niveau politiek-bestuurlijke besluitvorming of afstemming wenselijk is. In de ontstaansfase van onze casussen valt op dat de vraag omtrent het passende niveau zich beperkt tot de gedachte dat de deelnemende gemeenten elk voor zich, zich te klein en daarmee kwetsbaar achten om de toenemende complexiteit ten

gevolge van decentralisatie aan te kunnen. Vervolgens wordt al snel de focus gelegd op verwachtingen ten aanzien van doelmatigheid. En de schaal van het samenwerkingsverband lijkt meer het resultaat van welke buurgemeenten het uiteindelijk met elkaar kunnen vinden dan een bewuste afweging van wat gezien het taakveld het meest passende territorium zou zijn. De verwachting is bovendien dat slechts de uitvoering zal worden gebundeld. De gemeenten benadrukken dat zij op het terrein van samenwerking hun eigen beleidsvrijheid willen behouden. Wij zien vervolgens in onze casussen dat zich wel degelijk effecten voordoen die raken aan andere overwegingen bij de vraag op welk niveau en welke schaal wij een terrein van openbaar bestuur willen organiseren. Zo zagen wij vanuit het politieke perspectief dat ondanks het behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid in formele zin in de praktijk beleidsharmonisatie plaatsvindt, waarmee het niveau waarop waardenconflicten worden afgewogen zich naar het intergemeentelijke niveau verplaatst. Vanuit juridisch perspectief leidde dit ook tot verschuiving van rechtsgelijkheid van lokaal naar intergemeentelijk territorium. Naast kritische kanttekeningen is er ook positieve waardering voor deze effecten. Wat echter opvalt, is dat deze effecten niet expliciet bedoeld waren en dat niet op voorhand is nagedacht wat een passend niveau zou zijn om de bundeling van waardenconflicten te organiseren als het gaat om de afwegingen rond werk, inkomen en zorg. De sociale, culturele en economische congruentie van het samenwerkingsgebied krijgt dan ook weinig tot geen aandacht in het totstandkomingsproces van de samenwerking. Wij zien dat bijvoorbeeld terug in het samenwerkingsgebied van de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg, waar de gemeente Rozenburg in sociaal-economisch opzicht sterk afwijkt van de andere deelnemende gemeenten en daarmee een veel omvangrijker en meer problematisch cliëntenbestand in de intergemeentelijke sociale dienst inbrengt.

Wij pleiten er voor om juist wel bewust te zoeken naar een passende territoriale schaal in relatie tot de politieke, juridische en maatschappelijke aard van het taakveld.

Volgens Denters en De Jong (1996) draagt in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat decentralisatie naar een bestuur op een passend niveau zowel bij aan een versterking van het democratisch gehalte van het bestuur als aan

de doelmatigheid. Raijmakers (2014) laat vanuit verschillende perspectieven²³⁷ zien dat het gaat om het aanpakken van beleidsproblemen op de schaal waarop deze zich voordoen. Dit leidt tot meer doelmatigheid maar ook tot meer responsief bestuur dat aansluit bij de lokale behoeften en omstandigheden. Ook onderscheidt hij overwegingen die samenhangen met het beleidsprobleem zelf als overwegingen die verband houden met democratische waarden. Ook in samenwerking kan naar een op het beleidsterrein passende schaal worden gezocht. De schaal van uitvoering en eventueel ook van bestuur wordt dan aangesloten bij één terrein dat mogelijk om een aanpak op meer regionale schaal vraagt terwijl voorbij wordt gegaan aan vele andere gemeentelijke taken die wellicht een meer lokale benadering vragen. Intergemeentelijke samenwerking voorkomt dan in ieder geval dat vraagstukken, die politiek of sociaal beter op het niveau van de stad of het dorp passen, mee worden gezogen in de opschaling. Al in 1994 concludeert het Sociaal Cultureel Planbureau bij monde van Dekker: *“Het is wellicht beter de veronderstelling van de gemeente als een bestuurlijk-geografische gemeenschap te laten vallen”* (Veldheer, Dekker, Van den Pennen, Ter Borg, Castenmiller & Van Kesteren, 1994, p. 49). Hiermee wordt een meer fundamentele herziening van ons lokaal bestuur gesuggereerd, waarbij de gemeente zoals wij die kennen verdwijnt of ingrijpend verandert. Van een zo ingrijpende herziening is nog geen sprake. Hier lopen wij aan tegen de starheid van het Nederlandse systeem met drie bestuurslagen en de hardnekkige weerstand tegen een vierde bestuurslaag en tegen ‘bestuurlijke drukte’ (Traag, 1993). Al in 1947 werd door de commissie Koelma gepleit voor een vierde bestuurslaag tussen het provinciaal en gemeentelijk niveau. Hier is ook wel mee geëxperimenteerd (Raijmakers, 2014). Nog in 2006 werden acht stadsregio’s (ook wel aangeduid als Wgr plus-regio’s) ingesteld, die overigens evenmin over een direct gekozen bestuur beschikten. De stadsregio’s werden als bijzondere gemeenschappelijke regeling van een aantal gemeenten opgezet. In de evaluatie van de stadsregio’s was de zwakke democratische legitimiteit dan ook een van de belangrijkste kritiekpunten (Castenmiller, Keur & Woudenberg, 2010). Hoewel de evaluatiecommissie verder overwegend positief over de stadsregio’s oordeelde werden deze eind 2014 ontbonden en verviel het hoofdstuk XI van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen waar

237 Zijn perspectieven hebben raakvlakken met de door ons gehanteerde perspectieven. Zijn economische perspectief raakt aan ons bedrijfsmatige perspectief. Zijn bestuurskundig-politicologische perspectief raakt aan ons politieke perspectief. Zijn juridische perspectief raakt aan ons juridische perspectief.

de plusregio's op waren gebaseerd. Dit illustreert de dominante weerstand tegen de vierde bestuurslaag. Hulst en Van Montfort (2007c) laten overigens zien dat weerstand tegen een extra direct gekozen bestuurslaag als alternatief voor het indirecte intergemeentelijke bestuur ook in andere Europese landen op weerstand stuit. Vooral nog hebben wij te maken met een systeem dat elke gemeente dezelfde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft, ongeacht de omvang.

Misschien vraagt de toegenomen differentiatie van cirkels binnen onze samenleving omeen meer gedifferentieerde opbouw van ons openbaar bestuur. Binnen het bestaande stelsel betekent dat toch dat gemeenten per taakveld nadenken of samenwerking wenselijk is en zo ja met welke partners. De door Nehmelman (2015) bekritiseerde "lappendeken" van samenwerkingsverbanden moeten wij dan op de koop toe nemen.

Een meer radicale herinrichting van het territoriaal bestuur zou betekenen dat wij toch een vierde bestuurslaag op basis van directe verkiezingen accepteren. Gemeenten zouden dan taken die op basis van verschillende, niet uitsluitend bedrijfsmatige maar ook politieke, juridische en maatschappelijke maatstaven, beter op een andere schaal georganiseerd kunnen worden moeten afstaan. De gemeente zou dan beperktere taken en competenties overhouden en zich vooral richten op die terreinen die een lokale aanpak vragen. Baldersheim en Rose (2010) signaleren een verband tussen de omvang van taken en verantwoordelijkheden van de gemeentelijke overheid in een land en de gemiddelde gemeentegrootte. Vooral in landen met gemiddeld kleine gemeenten is het taakgebied van de gemeente beperkt. Zij tekenen daarbij wel aan dat in landen met gemiddeld grotere gemeenten het taakgebied niet per definitie ook groter is. De Engelse 'civil parish' is een meer extreem voorbeeld van de gemeente met een smal taakgebied (Hulst & Van Montfort, 2007c). Het is echter de vraag of gemeentelijke taken en competenties in een model, waar meer taken bij een nieuwe regionale laag worden ondergebracht, dusdanig ver hoeven te worden ingeperkt en overgedragen aan grotere territoriale verbanden.

Een dergelijke herziening van onze territoriale inrichting zal er niet zo snel komen. Maar wij pleiten er wel voor dat bij toekomstige samenwerkingsinitiatieven ook wordt gekeken naar de vraag wat een passend gebied is om te komen tot samenwerking, zowel ten aanzien van de te bereiken schaal als de samenhang in de betreffende problematiek.

7.3 BESTUUR IS MEER DAN MANAGEMENT

Wij sluiten af door een keer terug te keren tot ons pleidooi om, al dan niet met behulp van de door ons gehanteerde perspectieven, breder te kijken naar inrichtingsvraagstukken in het openbaar bestuur, rekening houdend met het publieke karakter daarvan.

De inrichting van ons openbaar bestuur zou geen statisch gegeven moeten zijn. Een veranderende wereld vraagt om voortdurende aanpassing. Daarbij dient ook met de economische realiteit rekening te worden gehouden. Maar bij de inrichting van ons openbaar bestuur is de 'bottom line' geen doel op zich. Een eenzijdig bedrijfsmatig antwoord is zelfs risicovol vanuit maatschappelijk, juridisch en politiek perspectief gezien. De opbouw van een democratische rechtsstaat met functionerende en maatschappelijk gedragen democratische instituties is een lange en moeizame weg (Fukuyama, 2004; 2011). Des te belangrijker is het om het politieke karakter van ons openbaar bestuur te koesteren en het openbaar bestuur niet op louter bedrijfsmatige gronden te willen beoordelen en inrichten. Bij de inrichting van het openbaar bestuur moet rekening worden gehouden met het maatschappelijke verband, juist in een tijd waarin deze verbanden door toenemende sociale, geografische, culturele en economische differentiatie van de samenleving onder spanning komen te staan. *"In de postmoderne conditie is het ontwikkelen van culturele verbondenheid een zelfstandige opgave voor beleidsmakers en politici"* (Hajer, 2000, p. 15).

In onze casussen zien wij hoe het juridische en maatschappelijke perspectief onderbelicht blijven, maar vooral zien wij een verdringing van het politieke door een bedrijfsmatige, managerial houding ten aanzien van het openbaar bestuur.

Mouffe (2005) laat zien dat de marginalisering van het politieke in onze tijd in een liberale traditie van rationalisatie staat, waarbij conflicten langs de weg van rationele consensus kunnen worden opgelost. Wij zien dit bijvoorbeeld al bij de liberale grondlegger van ons bestuurlijke stelsel, J.R. Thorbecke (1798 – 1872). Thorbecke was wel voorstander van een publieke behandeling van de publieke zaak, maar door een selectief gekozen gezelschap dat onafhankelijk van de mening van de 'natie' tot weloverwogen en rationeel bestuur moest komen (Den Hoed & Schouten, 2010, p. 55). Een dergelijke rationele benadering

van ons openbaar bestuur biedt ook een voedingsbodem voor bestuurders die zich meer als manager dan als politicus opstellen. In paragraaf 2.2 hebben wij geschetst hoe een lange traditie van managerial denken in het openbaar bestuur de afgelopen decennia van karakter is veranderd en verweven is geraakt met het geloof in de superioriteit van de markt. Het is deze denkwijze die een voedingsbodem is voor de dominant bedrijfsmatige insteek in onze casussen. Wie het openbaar bestuur voornamelijk met de blik van de publiek manager beschouwt, vergeet dat het openbaar bestuur gaat over waarden (Ringeling, 2013). Nadenken over waarden biedt de mogelijkheid om verder te kijken naar het openbaar bestuur dan naar de vraag of dat bestuur technisch correct en efficiënt is (Kamto, 1997; Schreurs, 2003). Juist ook wat wij tot het publieke en het domein van openbaar bestuur rekenen is gebonden aan waarden en opvattingen over mens en samenleving (Rutgers, 2003). De oriëntatie daarop maakt het bestuur per definitie politiek. Daarmee is het onderwerp van de bestuurskunde meer dan het management van publieke organisaties en is bestuur meer dan management van een publiek bedrijf. Als dat niet zo zou zijn dan konden wij volstaan met organisatiekundigen en managers. Maar Bestuurskunde gaat ook over het functioneren van de 'rechtsstaat' en van de 'politieke arena'. Besturen gaat ook over het dienen van de samenleving en het bedrijven van politiek.

Wij bevelen dan ook ten sterkste aan om bij een ingreep in de organisatie van het openbaar bestuur, zoals het aangaan van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, te kijken naar diverse beoogde en feitelijke effecten en niet alleen naar de bedrijfsmatige.

SAMENVATTING

SAMENVATTING

Sociaalgeografische divergentie, veranderende verhouding tussen lokaal bestuur en Rijk, veranderende verhoudingen tussen (lokaal) bestuur en de burger en recent ingrijpende decentralisatie van Rijkstaken naar het lokale niveau, het zijn allemaal voorbeelden van actuele veranderingen in ons lokaal bestuur. In het zoeken naar antwoorden op deze ontwikkelingen is schaalvergroting een veel terugkerend thema. Naast druk op opschaling van gemeenten door fusie is er ook weerstand tegen deze tendens. Een alternatieve oplossing is intergemeentelijke samenwerking in de vorm van het opzetten van intergemeentelijke organisaties waarbinnen diensten worden gedeeld of taken gemeenschappelijk worden uitgevoerd. Diverse auteurs (Derksen, 1992; Koster, Wever & Glim, 2009) suggereren dat de keuze daartoe vooral op basis van technocratische, bedrijfsmatige overwegingen gemaakt wordt - naast de politieke wens om als gemeente bestuurlijk autonoom te blijven.

Aan de hand van drie casussen uit het sociale domein is onderzocht wat de beoogde en feitelijke effecten van het aangaan van een intergemeentelijke dienst zijn en hoe deze te interpreteren. Daarbij is ook gekeken in hoeverre de beoogde effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd en of daarnaast andere dan de beoogde effecten optreden. De drie casussen zijn drie intergemeentelijke sociale diensten die in de eerste vijf jaar van deze eeuw zijn gevormd. Deze zijn gevolgd vanaf hun ontstaan tot en met 2011. De drie onderzochte casussen zijn de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek, de Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg en de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd.

Een benadering vanuit vier perspectieven

De casussen zijn vanuit vier perspectieven beschouwd. Elk perspectief hangt samen met een specifieke gemeentelijke rol: de gemeente als bedrijf, als politieke gemeenschap, als onderdeel van de rechtsstaat en als lokale gemeenschap. Ook de positie van de burger verschilt per perspectief: klant, kiezer, rechtssubject en inwoner. Door vier perspectieven te kiezen ontstaat een rijker duidingskader. Door bovendien naast het bedrijfsmatige perspectief ook het politieke, het juridische en het maatschappelijke perspectief te voegen wordt onderkend dat de overheid meer is dan een bedrijf. Hoewel de bedrijfsmatige principes uit het bedrijfsmatige perspectief een zinvolle bijdrage kunnen hebben aan

het inrichten, functioneren en bestuderen van overheidsorganisaties, laten de andere drie perspectieven zien dat de overheid een aantal rollen heeft en dat deze wezenlijk afwijken van die van een private organisatie.

Het bedrijfsmatige perspectief gaat terug tot de 19^e eeuw en heeft bijgedragen aan de professionalisering van het ambtelijk bedrijf en aan het onderscheiden van het politiek-bestuurlijk domein ten opzichte van het ambtelijk uitvoerende domein. Met de opkomst van in het bijzonder het New Public Management wordt het bedrijfsmatige perspectief sterk verbonden aan het geloof in de werking van de marktsector en neemt, ondanks kritische tegengeluiden, daarmee toe in populariteit en dominantie in het kijken naar de inrichting van het openbaar bestuur. Vanuit het bedrijfsmatige perspectief blijken vooral effectiviteit, (kosten-)efficiency en continuïteit belangrijke kenmerken.

Het politieke perspectief richt zich op de strijd om botsende waarden. Door de politiek kan deze op geweldloze en democratische wijze worden gevoerd. Hoewel deze strijd primair op het politiek-bestuurlijk niveau plaatsvindt, is de scheiding tussen het politieke bestuur en de ambtelijke uitvoering minder strikt te maken dan soms wordt gesuggereerd. Politiek is een doorlopend proces, dat niet ophoudt bij de uitvoering. In onze maatschappij is de democratische legitimiteit van dat politieke proces een eis. De bundeling van waardenconflicten waarom de politieke strijd plaatsvindt en de democratische legitimiteit van het politieke proces nemen wij als centrale kenmerken binnen dit perspectief.

De juridische benadering is in de bestuurskunde steeds meer naar de marge gedrongen. Het juridische perspectief onderkent echter, dat de overheid actief onderdeel is van de rechtsstaat en daar een bijzondere rol in speelt als bron, houder en hoeder van het recht. Het handelen van de overheid is verankerd in het recht. Daarom is legaliteit een kenmerk binnen dit perspectief. De burger moet vervolgens kunnen rekenen op de overheid bij het borgen en realiseren van diens rechten. Centraal daarin zijn de algemene rechtsbeginselen als tweede kenmerk van dit perspectief, waarbij wij ons hebben gericht op rechtszekerheid en rechts(on)gelijkheid.

Het maatschappelijke perspectief gaat uit van de gemeente als lokale gemeenschap. De gemeente als institutie is ontstaan uit lokale samenlevingsverbanden: dorpen en steden. Gemeenschappen hebben de zorg voor de zwakkeren binnen de gemeenschap deels overgedragen aan de overheid, een ontwikkeling die samenhangt met het ontstaan van sociale grondrechten. Waar de overheid in het juridische perspectief de klassieke grondrechten van

de burgers borgt, doet de overheid dit vanuit het maatschappelijke perspectief voor de sociale grondrechten. Maar een gemeente is ook een gemeenschap in de zin dat de inwoners samen leven en samen hun gemeenschap voorgeven. Wij nemen twee kenmerken van het maatschappelijk perspectief: de zorg van de overheid voor haar burgers en de betrokkenheid van die burgers op elkaar en op hun gemeenschap.

Beoogde doelen en de realisatie daarvan

Bij alle drie de casusorganisaties blijken verlaging van kosten, verhoging van kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid de dominante overwegingen om te komen tot samenwerking. Als randvoorwaarde wordt gesteld dat de gemeentelijke beleidsvrijheid behouden moet worden. Een incidenteel en enigszins in de marge genoemd beoogd effect is betere inzetbaarheid en een beter carrièreperspectief voor de medewerkers van de dienst. De overwegingen om te komen tot samenwerking zijn derhalve bedrijfsmatig van aard, terwijl de enige randvoorwaarde een politiek karakter heeft. De dominantie van het bedrijfsmatig denken zoals wij dat in de casussen aantreffen past in het beeld uit de literatuur, dat het bedrijfsmatig denken bij de inrichting van ons openbaar bestuur de afgelopen decennia sterk domineert.

Het bedrijfsmatige perspectief domineert de overwegingen om samen te werken, terwijl het politieke perspectief slechts een randvoorwaardelijke overweging oplevert en het juridische en maatschappelijke perspectief in de overwegingen geen enkele rol van betekenis spelen.

In de, overigens schaarse en niet systematische, eigen evaluaties van de drie samenwerkingsverbanden zien wij opnieuw aandacht voor de bedrijfsmatige aspecten: kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. Maar het politieke perspectief is in evaluaties dominant, waarbij vooral het behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid (of het gebrek daaraan) en de politieke kaderstelling en controle op de voorgrond staan.

Van de beoogde effecten blijkt in de drie casussen weinig gerealiseerd te worden. Ten aanzien van kwaliteit is alleen voor de kleinste deelnemende gemeenten (tot circa 15.000 inwoners) een mogelijk licht positief effect gesignaleerd. Ten aanzien van de beoogde kostenreductie is in geen van de drie casusorganisaties een positief effect vastgesteld. Ten aanzien van het verminderen van kwetsbaarheid suggereren de uitkomsten alleen een positief effect bij de kleinste gemeenten (tot circa 20.000 inwoners). Tegelijkertijd

suggereert de casus Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg dat een intergemeentelijke dienst los van een gemeentelijke moederorganisatie zelf wel enige omvang nodig heeft en anders juist kwetsbaar is. Het effect op de carrièremogelijkheden van de medewerkers ten slotte is beperkt en heeft zowel een negatieve als een positieve kant. Niet alleen zijn de beoogde effecten niet of zeer beperkt gerealiseerd. Ook de randvoorwaarden zijn niet overeind gebleven. De beleidsvrijheid is weliswaar in formele zin behouden, maar feitelijk is het niveau waarop waardenconflicten in een politiek proces worden afgewogen verschoven naar het intergemeentelijke niveau, waarbij het feitelijke vermogen van de individuele gemeenteraden om dit proces door kaderstelling en controle te beïnvloeden zeer beperkt is. Hoewel ook gemeenteraden met een eigen sociale dienst moeite hebben deze rol in het politieke proces te spelen, is door de intergemeentelijke samenwerking de afstand tussen de gemeenteraden en de sociale dienst vergroot en daarmee hun onmacht.

Andere, niet beoogde effecten

Per perspectief is verkend of er andere dan de beoogde effecten zijn opgetreden. Daarbij is niet uitputtend gezocht naar mogelijke effecten, maar gekozen voor de verkenning van de effecten vanuit enkele centrale kenmerken per perspectief. De beoogde effecten sloten zagezegd aan bij de belangrijkste kenmerken van het bedrijfsmatige perspectief. Vanuit politiek perspectief werd beoogd een effect op de beleidsvrijheid te voorkomen. Desondanks zagen wij dat ongewenste effect wel optreden. Er trad beleidsharmonisatie op intergemeentelijk niveau op. De toch al moeizame kaderstelling en controle door de raad zagen wij verder verzwakken, en daarmee ook de democratische legitimering. Ook werd een grotere formele afstand tussen de gekozen volksvertegenwoordigers en het bestuur vastgesteld, die eveneens de democratische legitimering onder druk zet. Er kon echter geen effect op de maatschappelijke beeldvorming en het maatschappelijk draagvlak worden vastgesteld, zodat in dat opzicht de legitimering niet nog verder is aangetast. Vanuit juridisch perspectief is geconstateerd dat er geen effect is geweest op de legaliteit. Evenmin is een effect op de rechtszekerheid gevonden. Wel kan gesproken worden van een effect op de rechts(on)gelijkheid in die zin dat beleid en regelgeving voor het samenwerkingsgebied worden geharmoniseerd, waar voorheen de rechten per gemeente konden

verschillen. Cliënten en hun vertegenwoordiging ervaren deze harmonisatie ook als een verbetering in de rechtsgelijkheid. Tegelijkertijd treffen wij kritiek aan op de verminderde capaciteit van het samenwerkingsverband om rekening te houden met ongelijkheid (maatwerk). Het effect op rechts(on)gelijkheid heeft daarmee een positieve en een negatieve kant. Maatschappelijke effecten van de samenwerking zijn niet vastgesteld, noch ten aanzien van de zorg van de overheid voor haar burgers, noch op de betrokkenheid van burgers op elkaar en op de gemeenschap. Dit is opvallend omdat het beleidsveld van sociale zaken bij uitstek een maatschappelijke betekenis heeft.

Samenvattend wordt vastgesteld dat de onderzochte vorm van intergemeentelijke samenwerking, in lijn met de in de literatuur gesignaleerde dominantie van het bedrijfsmatige denken, vooral op bedrijfsmatige overwegingen wordt opgezet. De vaak optimistische verwachtingen ten aanzien van bedrijfsmatige voordelen worden echter niet waargemaakt. De enige overweging vanuit politiek perspectief is de eis van behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid, maar hier treedt juist een tegengesteld effect op. Ondertussen treden er vooral vanuit politiek perspectief, maar ook uit juridisch perspectief andere effecten op waarover niet is nagedacht.

Conclusies

Wij komen tot de conclusie dat bij de besluitvorming ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een intergemeentelijke dienst in onze casussen vooral vanuit het bedrijfsmatige perspectief is gedacht, met nadruk op kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Randvoorwaardelijk wordt door de besluitvormers ook wel vanuit het politieke perspectief gekeken. Hier gaat het eerder om het voorkomen van ongewenste effecten (verliezen van zeggenschap) dan om het realiseren van positieve effecten. Het juridische perspectief blijkt geen rol te spelen en het maatschappelijke perspectief krijgt slechts in één gemeente een rol van enige betekenis en dan pas nadat het samenwerkingsverband al een aantal jaar bestaat. Deze conclusies bevestigen het beeld uit de literatuur dat gemeenten zich bij de keuze om te komen tot een intergemeentelijke dienst vrijwel uitsluitend laten leiden door bedrijfsmatige overwegingen.

Wij concluderen vervolgens dat de beoogde effecten ten aanzien van effectiviteit en efficiency niet of nauwelijks zijn gerealiseerd. Een positief effect

op continuïteit en vermindering van kwetsbaarheid is alleen voor de kleinere gemeenten onder de circa 20.000 inwoners aangetoond. De belangrijkste randvoorwaarde van behoud van gemeentelijke beleidsvrijheid ten slotte is weliswaar in formele zin nagekomen, maar materieel niet gerealiseerd.

Ten slotte concluderen wij dat er, kijkend vanuit andere perspectieven dan het bedrijfsmatige, een aantal effecten van de samenwerking optreedt dat bij het aangaan van de samenwerking niet was beoogd en deels zelfs niet in de overwegingen werd betrokken. Vanuit politiek perspectief bezien komt de beleidsvrijheid en democratische legitimering onder druk te staan. Vanuit juridisch perspectief bezien is sprake van enerzijds een grotere rechtsgelijkheid tussen de gemeenten en anderzijds een risico voor een meer technocratische aanpak. Vanuit maatschappelijk perspectief bezien zijn er nauwelijks effecten vastgesteld.

Reflectie

In reflectie op het onderzoek vragen wij ons af welke inzichten ons onderzoek oplevert die toegepast kunnen worden op actuele ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur. Intergemeentelijke samenwerking is ook nu actueel. Wij vragen ons eerst af hoe wordt omgegaan met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in procesmatige zin om ons vervolgens te richten op de inhoudelijke afwegingen, in het bijzonder de inrichtingsmaatstaven die leiden tot een bepaalde schaal.

Wij stellen vast dat omgevingsdruk een belangrijke rol speelt bij de voortdurende schaalvergroting, zowel door fusie als in de vorm van intergemeentelijke samenwerking. Onder druk neigen lokale besturen mee te gaan met de heersende trend ook al is niet altijd duidelijk of daarin de oplossing voor het probleem is gelegen. Wij pleiten ervoor om ook onder druk kritisch te blijven afwegen wat in de eigen lokale omstandigheden de passende inrichting van het openbaar bestuur is.

Vervolgens merken wij op dat besturen na het genomen besluit over gaan tot de orde van de dag zonder tijd te nemen om de ingreep in de organisatie van het openbaar bestuur systematisch te evalueren. Wij pleiten ervoor dit wel te doen, zodat geleerd kan worden van eerdere ervaringen.

En als het intergemeentelijk samenwerkingsverband er eenmaal is valt ons het gebrek aan sturing en eigenaarschap van de betrokken gemeenteraden op. Wij pleiten ervoor dat gemeenteraden zich rekenschap geven van hun

eigenaarschap en dat zij meer gebruikmaken van hen ter beschikking staande hulpconstructies zoals de griffie en de rekenkamer om hun kaderstellende en controlerende rol ook ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling goed in te vullen.

Vervolgens staan wij stil bij overwegingen van inhoudelijke aard die een rol spelen of zouden moeten spelen bij de vraag of een intergemeentelijk samenwerkingsverband een passende oplossing biedt en zo ja in welke vorm en omvang. Wij stellen vast dat er spanning bestaat tussen de verschillende inhoudelijke maatstaven voor de inrichting van het openbaar bestuur en vooral tussen bedrijfsmatige maatstaven tegenover politieke, juridische en maatschappelijke. Onvalt daarbij op dat schaalvraagstukken in de inrichting van het openbaar bestuur vooral bedrijfsmatig worden uitgelegd. Schaalvoordeel is niet alleen een eenzijdig bedrijfsmatige insteek, maar ook lastig te bepalen en kan ook omslaan in schaal nadeel. Zelfs bedrijfsmatig benaderd kan de passende schaal per taakveld verschillen. Wij pleiten er echter voor om ook vanuit andere perspectieven naar schaal te kijken en daarbij het specifieke taakveld in ogenschouw te nemen. De vraag moet zijn welk territorium een passende schaal biedt in relatie tot de politieke, juridische en maatschappelijke aard van het taakveld. Het aanpakken van beleidsproblemen op de schaal waarop deze zich voordoen leidt tot meer doelmatigheid maar ook tot meer responsief bestuur dat aansluit bij de lokale behoeften en omstandigheden. Dat dit zou kunnen leiden tot een 'lappendeken' van per taakveld verschillende overlappende samenwerkingsverbanden moeten wij dan op de koop toe nemen. Of wij zouden ons over de weerstand tegen een vierde bestuurslaag moeten heen zetten. Taken en competenties van gemeenten zouden dan worden ingeperkt en overgedragen aan grotere territoriale verbanden met een eigen direct gekozen bestuur. Zo ver zal het voorlopig niet komen. Maar wij pleiten er wel voor dat bij toekomstige samenwerkingsinitiatieven ook wordt gekeken naar de vraag wat een passend gebied is om te komen tot samenwerking, zowel ten aanzien van de te bereiken schaal als de samenhang in de betreffende problematiek. Wij sluiten af door een keer terug te keren tot ons pleidooi om, al dan niet met behulp van de door ons gehanteerde perspectieven, breder te kijken naar inrichtingsvraagstukken in het openbaar bestuur, rekening houdend met het publieke karakter daarvan. Bestuur is immers meer dan management alleen.

SUMMARY

Social-geographic divergence, changing relations between local and national government, changing relations between government and citizens and the recent radical decentralisation of national responsibilities to local level are all examples of contemporary changes in local government in The Netherlands. In the search for responses to these challenges, scale enlargement is a recurrent theme. There is pressure towards as well as resistance against municipal mergers in order to achieve economies of scale. Inter-municipal cooperation is seen as an alternative solution. Several authors (Derksen, 1992; Koster, Wever & Glim, 2009) suggest that, notwithstanding the desire to remain politically independent, the decision to establish inter-municipal organisations (through which services are shared or tasks are performed jointly) mainly originates from technocratic and managerial considerations.

Using three case studies from the social domain this study examines the intended and actual effects of initiating an inter-municipal public service regime and also explores how these effects can be interpreted. The study assesses whether the desired effects were actually realised and whether other unintended effects arose. Three inter-municipal social services were selected as case-studies, namely, Bollenstreek, Vorne-Putten-Rozenburg and Optimisd. Each was established within the first five years of the twenty-first century and was tracked from establishment until the end of 2011.

Analysis from four perspectives

The case studies were analysed from four perspectives. Each perspective is connected with a specific municipal role: the municipality as a business, as a political commune, as part of the 'rechtsstaat' and as a community. The position of the citizen varies from each perspective: customer, constituent, legal subject and resident. Choosing four perspectives provided a richer framework for interpretation. Adding the political, legal and social perspectives to the managerial stand-point recognises that public administration is more than a business. Although business-like principles from the managerial perspective can contribute in a meaningful way to the organisation, management and study of public administration, the other three perspectives demonstrate that public administration has several roles that are quite distinct from those of private businesses.

The managerial perspective dates from the 19th century and has contributed to the professionalization of public administration and to the distinction between the domains of politics and administration. Particularly since the rise of New Public Management (NPM), the managerial perspective has become strongly linked to belief in the free market. In analysing public administration the managerial perspective dominates despite some opposing and critical voices. From the managerial perspective effectiveness, (cost-) efficiency and continuity appear to be the key characteristics of successful reform.

The political perspective focuses on the battle between competing values. Through politics, this battle can be fought in a non-violent and democratic way. Although primarily a struggle on the political level, the distinction between political policymaking and administrative implementation cannot be made as precisely as is sometimes suggested since implementation is also a political process. In western European society, democratic legitimacy is a requirement of this political process. How value conflicts are dealt with and the democratic legitimacy of the political process are our key characteristics within this perspective. The legal approach in the study of Public Administration has been increasingly marginalised. The legal perspective however acknowledges that government is an active part of the 'rechtsstaat' and therein plays a particular role as source, keeper and guardian of the law. The actions of public authorities are grounded in law. Therefore, legality is a feature within this perspective. Furthermore, citizens rely on governments to guard and realise their rights. Consequently, general principles of law are the second characteristic of the legal perspective. In this study, the focus is on the general principles of legal certainty and equality before the law.

The social perspective regards the municipality as a local community. As an institution, the municipality originated from local communities living in villages and towns. Communities have partially transferred the care for the weaker within society to the government. This development coincides with the rise of fundamental social rights. Whereas government, from a legal perspective, ensures the citizens' traditional fundamental rights, it also does so from a social perspective. However, a municipality is also a community in the sense that citizens live together and jointly shape their community. The study focuses on two characteristics from the social perspective: the way in which the administration cares for its citizens and the involvement of those citizens with each other and their community.

The intended goals of reform and their realisation

In all three case studies, reduction of costs, enhancement of quality and reduction of vulnerability appear to be the dominant considerations which prompted cooperation. The conservation of municipal discretion is, in each instance, a precondition. In one instance, the improvement of career opportunities for the employees of the social service is mentioned as a desired but minor aim of the reform. In general, the considerations for cooperation are of a managerial nature, whereas the sole precondition is political by nature. The dominance of managerial thinking evident in our case studies echoes the depiction in the literature on public management, namely that managerial thinking dominates when it comes to the organization of our public administration. Where managerial ideas dominate, the legal and social perspectives play no role whatsoever in deliberations on municipal structures. The three case studies provide further evidence of the focus on managerial aspects such as costs, quality and vulnerability. But the political perspective is also dominant in these evaluations. Issues such as the conservation of municipal discretion (or the lack of it), retention of opportunities for local choice in setting the political framework and insistence on political control are prominent in these evaluations.

In all three case studies the desired effects hardly seem to be realised. Regarding quality improvement, only in the smallest municipalities (up to ca. 15,000 inhabitants) a slight positive effect can be detected. As for the intended cost reduction, in none of the case studies has any positive effect been determined. Regarding the reduction of vulnerability the outcomes suggest only a positive effect for the smaller municipalities (up to ca. 20,000 inhabitants). At the same time the case study for the inter-municipal social service in Voorne-Putten-Rozenburg suggests that an inter-municipal service, separate from a municipal mother organisation needs a certain scale in order to be viable. The effect on the career prospects of the employees is limited and has both positive and negative dimensions.

Not only are the intended effects scarcely realised but the preconditions were not espoused. Although the conservation of municipal discretion was retained in a formal sense, the level on which conflicts of values are dealt with through the political process has shifted to the inter-municipal level. The actual ability of the municipal council to control and influence this process through agenda-setting, workforce selection and resource allocation appears to be limited.

Although municipal councils with their own municipal social services also find it difficult to play this role in the political process, the study shows that the inter-municipal cooperation has increased the distance between the council members and the social services, thereby further reducing councillors' powers.

Other, non-intended effects

In order to determine if other than the intended effects have occurred we examined the case studies from the four perspectives. The analysis was deliberately limited to a few key characteristics for each perspective. As previously stated, the intended effects were in line with the key characteristics of the managerial perspective. From the political perspective, the reform sought to avoid any effect on municipal discretion. Nevertheless that unintended effect did occur. Policy was harmonised on an inter-municipal level. The already weak scrutiny of the agenda and resource decisions by the municipal council was weakened even further, thus diminishing democratic legitimacy. A greater distance between the people's elected representatives and the Board of Mayor and Aldermen further undermined democratic legitimacy. However, on the public perception and support dimensions no effects could be shown. So in that regard, democratic legitimacy has not been further compromised. The study found that there was no effect on legality. Neither was any effect found on legal certainty. There is evidence of an effect on equality before the law. Policy and regulations and the rights that follow from these have been harmonized for the inter-municipal territory. Previously, these were specific to each municipality. Clients and their representatives experience this harmonisation as an improvement on equality of rights. At the same time there is criticism of the diminished capacity to customise the collective service and take inequality of circumstances into account when dealing with citizens. The effect on equality before the law therefore has both positive and negative aspects. Social effects of the cooperation were not observed either in the municipal government's care for its citizens or on the commitment of the citizens to each other and to their communities. This is noteworthy since the domain of social services has a pre-eminently social significance.

To summarise the study's findings, it can be stated that inter-municipal cooperation in the case-study settings is mainly organised on managerial considerations. This is in keeping with the dominance of managerial thinking identified in the literature. However, the often optimistic expectations of

managerial benefits are not fulfilled. The notable factor from a political perspective is the conservation of municipal discretion, but with the opposite effect to that originally intended. Similarly, from the political and legal perspectives, unanticipated effects occur.

Conclusions

This study leads to the conclusion that decision-making concerning inter-municipal cooperation is mainly influenced by the managerial perspective, with the emphasis being placed on quality, cost and (reduced) vulnerability. Decision makers do take the political perspective into account, but merely pre-conditional. The focus is on avoiding undesirable effects (e.g., loss of political control) rather than accomplishing positive effects. The legal perspective appears to play no role whatsoever and the social perspective only plays a role of some significance in one municipality with this only occurring a few years after the joint organisation had been formed. These findings reinforce assertions in the literature on public administration, namely that municipalities are mainly influenced by managerial considerations when they decide to form an inter-municipal organisation.

The study indicates that the desired effects on effectiveness and efficiency are scarcely attained. A positive effect on continuity and the reduction of vulnerability is only established for smaller municipalities with fewer than 20,000 inhabitants. Furthermore, the most important precondition, namely the conservation of municipal policy freedom, is formally met but not substantively realised. In considering perspectives other than the managerial dimension, evidence was found of several effects that were unintended and were not taken into account during the decision-making processes. From a political point of view, freedom in policymaking as well as democratic legitimation processes were threatened or reduced. Seen from a legal vantage point, there is evidence, on the one hand, of greater equality of individual rights within the territory of the participating municipalities and on the other hand the risk of a more technocratic approach to interpretation of rights. From a social standpoint hardly any changed outcomes have been revealed.

Reflection

What insights does the study reveal that can be applied to current developments in public administration? Inter-municipal cooperation is still

high on the reform agenda so it is pertinent to focus on how inter-municipal organisations are handled from a process vantage point as well as highlighting substantive considerations, in particular norms for the arrangement of public administration that will lead to a certain scale.

Our study demonstrates that environmental pressure plays a major role in the continuing territorial upscaling, whether through mergers or inter-municipal cooperation. Under pressure, local politicians and administrators tend to follow the dominant trend even if it is not clear that therein lies the solution for the particular problems of their locality. We recommend that, even when under pressure, politicians and administrators should critically assess the various options and select the optimum configuration of public administration for the specific local circumstances.

This study found that, after reorganizational decisions had been taken, administrators resume their usual business without any form of systematic evaluation of the impact of change on the organisation of the public administration. We urge administrators to seize the opportunity to learn from the experience by systematic evaluation.

Once the new organisation is formed, a lack of steering and ownership of the new entity is evident within the constituent municipal councils. Therefore, we advocate that councils give due consideration to their ownership responsibilities and make better use of auxiliary resources at their disposal such as council registries and the municipal audit function in order to better fulfil their role in setting the framework for and controlling the joint arrangement.

Following these process-orientated remarks, considerations of a more substantive nature are addressed. Such considerations play or should play a role when considering whether a joint (inter-municipal) arrangement offers an appropriate solution to the problem at hand, and if so, in which form and on which scale a joint arrangement might be designed. The study draws attention to tensions between the different substantive criteria for the organisation of public administration and in particular between the managerial criteria and the political, legal and social criteria. We observe that questions of scale in public administration are predominantly approached as managerial questions. However, the advantages and disadvantages of scale are complicated to verify, requiring a multi-perspective approach rather than merely a managerial analysis. Even from a managerial approach, the appropriate scale will vary depending on the particular function or task. We advocate that the issue of scale be examined

from more than one perspective, taking into account the various public functions. The focus should be on determining which territorial arrangement offers a suitable scale in relation to the political, legal and social nature of the public function. Tackling questions of policy at the appropriate scale leads to more effective and more responsive public administration aligned with local needs and current circumstances. Adopting such a strategy might lead to a 'patchwork' of partly overlapping joint arrangements for different fields, but this would, in most cases, be the most effective, efficient and equitable approach. Perhaps we should overcome the resistance against a fourth administrative tier. In a four tier system tasks, responsibilities and competences of municipalities could be limited and would probably be transferred to larger territorial entities with their own directly-elected council. While this is not now a reality, it is vital that in preparation of future joint arrangements, account is taken of the appropriateness and cohesion of the proposed territorial scale.

The overarching conclusion from this study is the necessity to take a broader perspective on questions of territorial organisation of public administration. Managerial standpoints alone do not provide sufficient insights. The political, legal and social implications of re-organisation and the public character of the new entity need to be taken into account because public administration is, after all, more than mere management.

LITERATUUR

- Achterhuis, H., & Koning, N. (2014). *De kunst van het vreedzaam vechten*. Rotterdam, Nederland: Lemniscaat.
- Akkermans, P.W.C., Bax, C.J., & Verhey, L.F.M. (2005). *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*. (4e ed.). Deventer, Nederland: Kluwer.
- Allers, M., & Geertsema, B. (2012, november 9). Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling. *Me Judice*. Geraadpleegd op <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/kabinet-rekent-zich-rijk-met-gemeentelijke-opschaling>
- Allers, M., & Geertsema, B. (2014, juni 27). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB Openbare financiën*, 99 (4688), 406-409.
- Allison, G.T., & Zelikow, P.D. (1999). *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crises*. (2nd ed.). Harvard, VA: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Appleby, P.H. (1949). *Policy and administration*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama press.
- Appleby, P.H. (1961). *Public administration for a welfare state*. London, England: Asia Publishing House.
- Aristoteles. (1999). *Politics*. In vertaling door B. Jowett. Kitchener, Canada: Batoche books.
- Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2009). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 165-187.
- Baldersheim, H. & Rose, L.E. (2010). Territorial choice: Rescaling governance in European states. In H. Baldersheim & L.E. Rose (Eds.), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders* (pp. 1-20). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Beekink, E., & Ekamper, P. (1999). De grenzen verlegd; twee eeuwen herindeling Nederlandse gemeenten. *Demos, bulletin over bevolking en samenleving*, 15 (6), 41-44.
- Bekke, A.J.G.M. (1990). *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samson.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). Imago en legitimiteit. In W. Kickert, L. Cachet, F.B. van der Meer, & L. Schaap (Red.), *Liefde voor het openbaar bestuur en liefde voor de bestuurskunde* (pp. 31-44). Delft, Nederland: Eburon.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. Hoboken, NJ: John Wiley & sons.
- Berghman, J., & Nagelkerke, A. (2003). Een tweede eeuw sociale zekerheid. Sociale integratie in de 21^e eeuw. In J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot, & G. Vonk (Red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland* (pp. 9-16). Delft, Nederland: Eburon.
- Berghman, J., & Verhelle, I. (2003). Gericht op de toekomst. Sociale zekerheid en sociale cohesie. In J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot, & G. Vonk (Red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland* (pp. 37-45). Delft, Nederland: Eburon.
- Berghuis, J.M.J., Herweijer, M., & Pol, W.J.M. (1995). *Effecten van herindeling*. Groningen, Nederland: Kluwer.
- Boeije, H. (2009). Kwalitatief onderzoek. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (Red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 246-281). (8^e ed). Den Haag, Nederland: Boom.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., & Van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. (8^e ed.). Deventer, Nederland: Kluwer.
- Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P., & Widdershoven, R.J.G.M. (2012). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. (7^e ed.). Deventer, Nederland: Kluwer.
- Brasz, H.A. (1966). *Modern geleed streekbestuur*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom.
- Brasz, H.A., & De Jong, L. (1968). *Burger en gemeente*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom.
- Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 2009-3, 333-350.
- Castenmiller, P., Keur, P. & Woudenberg, B. (2010). *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*. Den Haag, Nederlands: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Commissie Van Rhijn. (1945). *Sociale zekerheid. Deel II*. Den Haag, Nederland: Landsdrukkerij.
- Crick, B. (1964). *In defense of politics*. (Rev. ed.). London, England: Penguin Books.
- De Goede, M., Boeije, H. & 't Hart, H. (2009). Het onderzoeksplan. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (Red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 37-63). (8^e ed). Den Haag, Nederland: Boom.
- De Jong, H.M. (1987). Gemeentelijke overhead, schaalverandering en rechtsstaat. In T.P.W.M. van der Krogt, P.B. Boorsma, J.W. van Deth, & D.W.P. Ruiters (Red.), *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving* (pp. 73-92). Den Haag, Nederland: VUGA.
- De Koster, Y. (2015, oktober 25). Ambtelijke fusie: hit of shit. Samenvoegen ambtelijke diensten wint aan populariteit. *Binnenlands Bestuur*, 16-19.
- De Swaan, A. (1988). *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York, NY: Oxford university press.
- Den Hoed, P., & Schouten, S. (2010). 'De publieke zaak wil publiek worden behandeld': een blik op de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland sinds 1848. In H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag, & S. Schouten (Red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 55-104). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Denters, S.A.H. & De Jong, H.M. (1996). De leer van het binnenlands bestuur. In Derksen W. & Salet, W.G.M. (Eds.) *Bouwen aan het binnenlands bestuur*. (pp. 13-115). Den Haag, Nederland: SDU.
- Denters, S.A.H., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. & Rose, L.E. (Eds.). (2014). *Size and local democracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Denters, S.A.H., Heffen, O., & De Jong, H.M. (1999). An American perestroika in Dutch cities? Urban policy in the Netherlands at the end of the millennium. *Public Administration*, 77, 837-853.
- Derksen, W. (1987). De bestuurskracht van gemeenten en de ideale schaal. In T.P.W.M. van der Krogt, P.B. Boorsma, J.W. van Deth, & D.W.P. Ruiters (Red.), *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving* (pp. 63-71). Den Haag, Nederland: VUGA.
- Derksen, W. (1992). *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*. Den Haag, Nederland: VUGA.
- Derksen, W. (1996). De bijstandswet en de leer van het binnenlands bestuur. In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 215-228). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.
- Derksen, W. (1996). Inleiding. In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 7-11). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.
- Derksen W. (2013, juli). Wat kan de wetenschap Ronald Plasterk leren over bestuurlijke reorganisatie. In *Kenniskamer. Modernisering van de bestuurlijke inrichting* (pp 16-26). Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/07/23/kenniskamer-modernisering-van-de-bestuurlijke-inrichting.html>
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. (6e ed.) Dordrecht, Nederland: Convoy.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W. (1991/1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In W.W. Powell, & P.J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 63-82). Chicago, IL: The University of Chicago press (revised from original In *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-160).
- Divosa. (2013, december). *Divosa-monitor factsheet: Intergemeentelijke samenwerking*. Utrecht, Nederland: Divosa.
- Dölle, A.H.M., & Elzinga, D.J. (1996). Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur. In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 67-82). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.
- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. Londen, England: Sage.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York, NY: John Wiley & sons.
- Eijlander, Ph. (1996). De gemeente: gemeenschap met een eigen huishouding of nevenvestiging van het rijk? In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 49-65). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.

- Elzinga, D.J. (2002, april 5). De federatiegemeente heeft de toekomst. *Binnenlands Bestuur*, 14-17.
- Elzinga, D.J. (2002, april 19). Federatiegemeente is nieuwe impuls voor regionaal bestuur. *Binnenlands Bestuur*, 16-29.
- Emans, B. (1990). *Interviewen. Theorie, techniek, training*. (3^e Ed.). Groningen, Nederland: Wolters-Noordhof.
- Fokkens, B. (1985). Gemeentelijke herindeling: consequenties van schaalverandering. *Bestuur*, 5-9, 25-29.
- Fraanje, M.J., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3, 58-76.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W., & Licari, M. (2012). *The public administration theory primer*. (2nd ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Fry, B.R. (1989). *Mastering public administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, NJ: Chatham house publishers.
- Fukuyama, F. (2004). *State building. Governance and world order in the twenty-first century*. London, England: Profile.
- Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order*. London, England: Profile.
- Geurtz, J.C.H.C. (2012). *Immune to reform? Understanding democratic reform in three consensus democracies: the Netherlands compared with Germany, and Austria*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University. Tilburg, Nederland: Tilburg University.
- Goodsell, C.T. (1994). *The case for bureaucracy. A public administration polemic*. (3rd ed.). Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Gore, A. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a government that Works better & costs less. The report of the national performance review*. Washington D.C.: Government printing office.
- Greve, C., & Jespersen, P.K. (1999). New public management and its critics. Alternative roads to flexible service delivery to citizens? In L. Rouban (Ed.). *Citizens and the new governance: Beyond public management* (pp. 143-156). Amsterdam, Nederland: IOS Press.
- Hagelstein, G.H., & Traag, J.M.E. (1998). De fantasie van de beste schaal. Over schaalvragen als beste maat van besturen. *Bestuurskunde*, 1998-1, 2-9.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam, Nederland: Vossius AUP.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. (2^e ed.). Delft, Nederland: Eburon.
- Hakvoort, J.L.M., & Klaassen, H.L. (2008). *Handboek public management. Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. (2^e ed.). Den Haag, Nederland: SDU.
- Haselbekke, A.G.J. (1998). Doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid. In F. Dietz, & C. Hazeu (Red.), *Economie en beleid* (pp. 25-36). Amsterdam, Nederland: Boom.
- Hendriks, F., & Tops, P. (1999). Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, 77, 133-153.
- Herweijer, M. (2003). Overheden. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 37-63). (7^e ed.). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (2012) *Samenwerken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Herweijer, M., & Pol, W.J.M. (1995). Effecten van herindeling. In J.M.J. Berghuis, M. Herweijer, M., & W.J.M. Pol (Red.), *Effecten van herindeling* (pp. 263 – 287). Groningen, Nederland: Kluwer.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (1987). Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtsstaat. In M.A.P. Bovens, W. Derksen, & W.J. Witteveen (Red.), *Rechtsstaat en sturing* (pp. 91-104). Zwolle, Nederland: Tjeenk Willink.
- Hood, C. (1989). Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s. *Australian journal of public administration*, 48, 345-358.
- Hox, J. (2009). Definiëren en operationaliseren. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (Red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 133-163). (8^e ed.). Den Haag, Nederland: Boom.
- Hulst, R. & Van Montfort, A. (Eds.). (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht, Nederland: Springer.

- Hulst, R. & Van Montfort, A. (2007). Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon. In R. Hulst. & A. van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*. (pp 1-21). Dordrecht, Nederland: Springer.
- Hulst, R. & Van Montfort, A. (2007). Comparative analysis and conclusions. In R. Hulst. & A. van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*. (pp 211-238). Dordrecht, Nederland: Springer.
- Idenburg, Ph.A. & Van der Loo, H.R. (1994). *In alle staten. Een beschouwing over de rol en betekenis van overheidsbeelden*. Den Haag, Nederland: Vuga.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2013, oktober 7). *Signalement bestuurskracht gemeenten – Werk en inkomen*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie Werk en Inkomen. (2007, april). *Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand. Verkennende studie*. Den Haag, Nederland: Inspectie Werk en Inkomen.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York, NY: Random house.
- Jansen, W. (2009). Kwalitatief onderzoek. In H. Boeijs, H. 't Hart & J. Hox (Red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 282-306). (8^e ed). Den Haag, Nederland: Boom.
- John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. London, England: Sage.
- Kamto, M. (1997). Reaffirming public-service values and professionalism. *International review of academic sciences*, 63, 295-308.
- Kelly, J. (2007). The missing ingredient: Inter-municipal cooperation and central-local relations in the UK. In R. Hulst. & A. van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*. (pp 193-210). Dordrecht, Nederland: Springer.
- Keuning, D., & Eppink, D.J. (1996) *Management & organisatie. Theorie en toepassing*. (6e ed.). Houten, Nederland: Stenfert Kroese.
- Kickert, W.J.M. (2000). *Public management reforms in The Netherlands. Social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference*. Delft, Nederland: Eburon.
- Klosse, S., & Noordam, F.M. (2010). *Socialezekerheidsrecht*. (10^e druk). Deventer, Nederland: Kluwer.
- Korsten, A.F.A., Abma, K., Schoenmaker, M., & Schutgens, J.M.L.R. (2007). Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen. In A.F.A. Korsten, K. Abma, & J.M.L.R. Schutgens (Red.), *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen* (pp. 23-54). Delft, Nederland: Eburon.
- Korsten, A.F.A., c.s. (2002). *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen, Nederland: Open Universiteit.
- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L.J.M.J. (2004). *Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag, Nederland: InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur.
- Koster, J., Wever, R., & Glim, M. (2009, mei). *100 Bestuurskracht-onderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Amersfoort, Nederland: BMC.
- Krijnen, R., & Roetering, E. (2004, januari). *Clïëntenparticipatie*. Den Haag, Nederland: Landelijke cliëntenraad.
- Krosse, J.J. (1995). De gemeentelijke praktijk en het Tilburgse model. In M. Noordegraaf, A.B. Ringeling, & F.J.M. Zwetslloot (Red.), *De ambtenaar als publiek ondernemer* (pp. 141-148). Bussum, Nederland: Coutinho.
- Kuypers, P. (1997). Het Tilburgs model. *Openbaar Bestuur*, 7-1, 19.
- Lipset, S.M., & Lakin, J.M. (2004), *The democratic century*. Norman, OK: University of Oklahoma press.
- Locke, J. (1689)²³⁸. *Two Treatises of Government. In the Former, The False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning The True Original, Extent, and End of Civil Government*. London, England: Awnsham Churchill. Geraadpleegd als e-book (2004): Nu Vision publications.
- Loots, J., & Peeters, P.H. (2013). *De gemeenteraad heeft geen toekomst. Waarom stemmen op 19 maart 2014?* Eindhoven, Nederland: Pepijn.

238 Volgens toen geldende conventies werd het titelblad gedateerd 1690.

- Lynn Jr., L.E. (2006). *Public management: Old and new*. New York, NY: Routledge.
- Marlet, G., & Van Woerkens, C. (2014) *De nieuwe gemeentekaart*. Utrecht, Nederland: Atlas voor gemeenten, VOC uitgevers.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005, oktober 13). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Met bijlage *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011, april 15). *Brief voortgang Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013, februari 19). *Decentralisatiebrief*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. (2013, april 11). *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Den Haag, Nederland: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014, juli 1). *Antwoord op schriftelijke vragen met kenmerk 2014Z10714*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003, mei 28). Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw. *Staatscourant*, 2003-102, 25.
- Morris, C.W. (1998). *An essay on the modern state*. Cambridge, England: Cambridge University press.
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. New York, NY: Routledge.
- Nehmelman, R. (2015). *De staat achter de dijken*. Utrecht, Nederland: Universiteit Utrecht.
- Nieto Garrido, N. (2007). Inter-municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government. In R. Hulst. & A. van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*. (pp 169-192). Dordrecht, Nederland: Springer.
- Nieuwenhuis, A.J., & Hins, A.W. (2011). *Hoofdstukken grondrechten*. (2^e ed.). Nijmegen, Nederland: Ars Aequi Libiri.
- Nye, J.S., Zelikow, P.D., & King, D.D. (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oppenheim, J. (1928). *Het Nederlandsch gemeenterecht*, (Herziene editie, C.W. Van der Pot). Haarlem, Nederland: De Erven F. Bohn N.V.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley. (Paperback edition, 1993).
- Ostrom, V., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas. A theoretical inquiry. *The American political science review*, 831-842.
- Ostrom, V. (2008/1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, (3rd ed., with a foreword by B. Allen). Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Penning, L., & Metze, T. (2012). Wmo-raden, horizontaal tegenwicht of meewerkend voorwerp? Een verkennende casestudy naar de invloed van vijf Wmo-raden. *Bestuurskunde*, 2012-3, 70-79.
- Pessers, D. (2011). *De rechtsstaat voor beginners*. Amsterdam, Nederland: Balans.
- Peters, T.J., & Waterman jr., R.H. (2006/1982). *In search of excellence. Lessons from America's best-run companies*. New York, NY: HaperCollins.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. London, England: Palgrave MacMillan.
- Pleij, H. (2014). *Moet kunnen. Opzoek naar een Nederlandse identiteit*. Amsterdam, Nederland: Prometheus – Bert Bakker.
- Pol, W.J.M., & Herweijer, M. (1995) Bijstand. In J.M.J. Berghuis, M. Herweijer, & W.J.M. Pol (Red.), *Effecten van herindeling* (pp. 161-171). Groningen, Nederland: Kluwer.
- Pommer, E., Ooms, I., Van der Torre, A., & Jansen, S. (november 2012). *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Pröpper, I.M.A.M., & Steenbeek, M.A. (2009). *De aanpak van interactief beleid*. (3^e ed.) Bussum, Nederland: Coutinho.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015, januari 19). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag, Nederland
- Raad voor het openbaar bestuur (2015, december). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag, Nederland
- Raadschelders, J.C.N., & Toonen, T.A.J. (1999) Public sector reform for building and recasting the welfare state. Experiences in Western Europe. In J.L. Pery (Ed.), *Research in Public Administration, Vol. 5* (pp. 39-62). Stamford, CT: JAI Press.
- Raijmakers, L.M. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het huis van Thorbecke*. Universiteit Leiden, Nederland: Kluwer.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and gemeenteraden*. Maidenhead, England: Open University Press.
- Rienstra, M., Schreven, L., Geertjes, K., & Goedhuys, M. (2007). *Wmo te meten? Bronnenonderzoek monitoring Wet maatschappelijke ondersteuning*. Heerlen, Nederland: Centraal bureau voor de statistiek.
- Ringeling, A. (1998). Een afvalcontainer. In W. Derksen (Red.), *Politiek voor bestuurders. Tien essays over de toekomst van de lokale politiek* (pp. 55-68). Den Haag, Nederland: VNG uitgeverij.
- Ringeling, A. (2001). Rare klanten hoor, die klanten van de overheid. In H. van Duivenbode, & M. Lips (Red.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid* (pp. 33-48). Utrecht, Nederland: Lemma.
- Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. (2e ed.). Den Haag, Nederland: Elsevier.
- Ringeling, A. (2013). *An ethics course is not enough*. In M. de Vries, & G. Bouckert (Eds.), *Training for Leadership, IASIA series Public Administration Today* (pp. 301-318). Brussel, België: Bruylant.
- Ringeling, A. (2014). What We Seem to Forget in Modern Public Administration. In E. Bohne, J.D. Graham, & C.N. Raadschelders with J.P. Lehrke (Eds.), *Public Administration and the Modern State: Assessing Trends and Impact* (pp. 46-60). Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Rosenbloom, D.H., Kravchuk, R.S., & Clerkin, R.M. (2009). *Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector*. (7th ed.). New York: McGraw-Hill. (4th ed. 1998; 5th ed. 2002).
- Rutgers, M.R. (2003). *De verlichte bestuurskundige. Over de raakvlakken van filosofie en bestuurskunde*. Leiden, Nederland: Universiteit Leiden.
- Samuelson, P.A. (1973). *Handboek economie*. I. (8^e druk). Blok, C.G.H.(vertaling), Utrecht, Nederland: Het Spectrum.
- Schaap, L. (2011). Schaaldenken is 'schraal' denken. In netwerkbestuur is de schaal van het bestuur minder relevant. *Bestuurskunde, 2011-4*, 47-55.
- Schaap, L., De Graaf, L.J., & Van Ostaaijen, J.J.C. (2010). Democratisering van governance: oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde, 2010-4*, 58-66.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford, England: Oxford University Press.
- Scheltens, D.F. (1981). *Mens en mensenrechten*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samson.
- Schreurs, P. (2003). De nieuwe kleren van de keizer? Waarden en het openbaar bestuur. In G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer, & M.R. Rutgers (Red.), *Het belang van de publieke zaak. Beschouwingen over bestuurskunde en openbaar bestuur* (pp. 29-44). Delft, Nederland: Eburon.
- Smallenbroek, A.J.H., Bakker, J.M., & Burgers, L. (1999). *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag, Nederland: SGBO, VNG.
- Snellen, L.Th.M. (1987, september 4). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant op vrijdag 4 september 1984*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Snellen, L.Th.M. (1999). *Foreword*. In L. Rouban (Ed.), *Citizens and the new governance: Beyond public management* (pp. v – vi). Amsterdam, Nederland: IOS Press.

- Snellen, L.Th.M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde. Een essay over haar paradigma's*. Den Haag, Nederland: Lemma.
- Spicer, M.W. (2010). *In defence of politics in public administration. A value pluralist perspective*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- StimulanSZ. (2002). *Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de sociale zekerheid*. Den Haag, Nederland: StimulanSZ.
- StimulanSZ. (2004). *Stappenplan samenwerkingsverband WWB. Stappen en variaties om te komen tot de oprichting van een samenwerkingsverband WWB*. Den Haag, Nederland: StimulanSZ.
- StimulanSZ. (2007). *Handreiking implementatie intergemeentelijk samenwerkingsverband*. Utrecht, Nederland: StimulanSZ.
- Strikwerda, J. (2003). *Shared Service Centers. Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Assen, Nederland, Koninklijke van Gorcum.
- Struycken, A.A.H. (1912). *De gemeenten en haar gebied. Eene studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking van gemeentegrenzen*. Arnhem, Nederland: Quint.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling democratic states*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Swanborn, P.G. (2008). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* (4e ed.). Den Haag, Nederland: Boom onderwijs.
- 't Hart, H. & Snijkers, G. (2009). De enquête. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (Red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 208-245). (8^e ed.). Den Haag, Nederland: Boom.
- Taylor, F.W. (1998/1911). *The principles of scientific management*. New York, NY: Dover publications.
- Termeer, C., & Steen, T. (2011). Inleiding themanummer schaalintensief bestuur. *Bestuurskunde, 2011-4*, 2-5.
- Ten Heuvelhof, E.F. (1996). Ontwikkelingen in het denken over ruimtelijke entiteiten en communities. In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 119-133). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.
- Tjeenk Willink, H. (2013, oktober 30). De verwaarloosde staat. Bart Tromplezing, Amsterdam, Nederland: Bart Tromp Stichting. Geraadpleegd op http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/de_verwaarloosde_staat_tekst_bart_tromplezing_van_herman_tjeenk_willink
- Tops, P.W., & Van Vugt, G.W.M. (Red.). (1998). *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgse model en de logica van de burger*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samson.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede, Nederland: Universiteit Twente.
- Van Beek, K.W.H. (1996). Zin en onzin van een optimale schaal. In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 173-195). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.
- Van de Donk, W. (2014). *Decentralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities. 11^e ROB lezing 2014, 12 november 2014*. Den Haag, Nederland: Raad voor het openbaar bestuur. Geraadpleegd op <http://www.rob-rfv.nl/documenten/rob-lezing2014.pdf>
- Van de Laar, S. (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft, Nederland: Eburon.
- Van de Laar, S., Spannenburg, D., Bicer, Y., & Van Diemen, J. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Culemborg, Nederland: Seinstra Van de Laar.
- Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft, Nederland: Eburon.
- Van den Heuvel, H., & De Wit, A. (2009). Gesprek met de heer van de Vondervoort, burgemeester van Bergeijk. In H. van den Heuvel, & A. de Wit (Red.), *Durf te twijfelen en deel dilemma's. Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking* (pp. 18-20). Den Haag, Nederland: InAxis.
- Van der Donk, W., Rinnooy Kan, A., Vandenbroucke, F., Van Lieshout, P., & Hemerijck, A. (2007). *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat. Symposium SER en WRR, 16 januari 2007*. Den Haag, Nederland: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Van der Kolk, J. (2011). *Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*. Den Haag, Nederland: Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Steen, M., De Hoog, J.R., Wendt, A.R. & Van Twist, M.J.W. (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding van de drie decentralisaties*. Den Haag, Nederland: NSOB.
- Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2012). *100 jaar lokaal bestuur in beeld. Tussen traditie en moderniteit*. Den Haag, Nederland: VNG, NSoB & SDU.
- Van Duivenbode, H. (2011). *Perspectieven op weg naar de netwerkgemeente: naar vitale coalities van beleids- en bedrijfsvoering*. Tilburg, Nederland: Tias Nimbas Business School.
- Van Engelsdorp Gastelaars, R. (1996). Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren territoriale binding op laag niveau in Nederland. In W. Derksen, & W.G.M. Salet (Red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (pp. 135-147). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, Nederland: SDU.
- Van Erp, H. (1994). *Het politiek belang. Over de politieke orde in een pluralistische samenleving*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Van Gestel, N., Goverde, H., & Nelissen, N. (2000) Nieuwe vormen van besturen en bestuurlijk vermogen. In N. Nelissen, H. Goverde, & N. van Gestel (Red.), *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen* (pp. 16-40). Bussum, Nederland: Coutinho.
- Van Gunsteren, H. (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam, Nederland: Van Gennep.
- Van Montfort, A.J.G.M., & Marseille, A.T. (2003). Regelgeving, regeltoepassing en rechtsbescherming. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 351-370). (7e ed.). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer
- Van Mourik, P. (2005). *De regisserende gemeente. Brouwershaven – Broek in Waterland*, Nederland: Alert consult.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Nederland: Coutinho.
- Van Vugt, F. (1998). De kanteling van het Tilburgs model: een boeiende onderneming. In P.W. Tops, & G.W.M. van Vugt (Red.), *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgse model en de logica van de burger* (pp. 15-35). Alphen aan den Rijn, Nederland: Samson.
- Veldheer, V., Dekker, P., Van den Pennen, T., Ter Borg, E., Castenmiller, P., & Van Kesteren, J. (1994). *Het lokale profiel. De identiteit van gemeenten en de rol van de burger*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau; Den Haag, Nederland: VUGA.
- VNG. (1996). Discussienota 'Toekomstige positie van de gemeenten, de taken' *Reacties en conclusies*. Den Haag, Nederland: VNG.
- VNG. (2010). *VNG-Inzet kabinetsformatie. Het perspectief van gemeenten*. Den Haag, Nederland: VNG.
- VNG. (2013, september 23). *Drie decentralisaties*. Den Haag, Nederland: VNG.
- VVD & PvdA. (2012, 29 oktober). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag, Nederland.
- Waldo, D. (1984). *The administrative state*. (2nd ed.). New York, NY: Homes & Meier publishers.
- Waltmans, H. (1994). *Gemeentelijke herindeling in Nederland. Van de Franse tijd tot heden*. Hoogezaand, Nederland: Stuberj.
- Weber, M. (1966/1919). *Staatssociologie. Sociologie der rationelen Staatsanalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente*. Heruitgegeven door Winckelmann, J. (2nd ed.) Berlijn, Duitsland: Duncker & Humbolt.
- Weber, M. (1992/1926). *Politik als Beruf*. Heruitgave van de 2^e ed. met nawoord van R. Dahrendorf. Stuttgart, Duitsland: Phillipp Reclam.
- Wilson, W. (1887, juni). The study of administration. *Political science quarterly*, II-2, 197-222.
- Zijdeveld, A.C. (1996). Sociologische kanttekeningen bij het sectorenmodel. In Th.W.A. Camps et al. (Red.), *Is er nog toekomst na het sectorenmodel. Flexibiliteit van gemeentelijke organisaties* (pp. 105-119). Velp, Nederland: Rijnconsult Group.
- Zijlstra, S.E. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Den Haag, Nederland: VUGA.

- Zouridis, S. (2009). *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*. Den Haag, Nederland: Lemma.
- Zwaan, L.J. (2005). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. In M. Brunia, H. Hemmeler, & K.J. Rodenburg (Red.), *Naar een vitale kleurrijke overheid* (pp. 270-276). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.

BIJLAGEN

- A DOCUMENTEN**
- B INTERVIEWS**
- C BERICHTEN IN DE MEDIA**
- D RAADSVERSLAGEN**
- E CHECKLIST INTERVIEWS FASE 1**
- F VRAGENLIJST INTERVIEWS LEDEN CLIËNTENRADEN**
- G CURRICULUM VITAE**

A DOCUMENTEN

Voor de drie casussen zijn bestudeerd:

- De verslagen van de raadsvergaderingen van alle deelnemende gemeenten over de onderzoeksperiode.
- De verslagen van het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regelingen over de onderzoeksperiode.
- De begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen van de gemeenschappelijke regelingen over de onderzoeksperiode.

Daarnaast zijn uiteenlopende documenten per casus geraadpleegd, veelal uit het archief van de gemeenschappelijke regeling of van de deelnemende gemeenten. Bij alle deelnemende gemeenten heeft archiefonderzoek plaatsgevonden. Uitsluitend documenten waar in de tekst naar wordt verwezen zijn in onderstaand overzicht opgenomen.

INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST BOLLENSTREEK

- Atos consulting. (3 mei 2006). *Positionering Sociale Dienst Noordwijk*. Utrecht
- B&W Noordwijk. (19 april 2006). *Noordwijk in Balans, Coalitieakkoord 2006-2010*. Noordwijk
- B&W Noordwijkerhout. (3 maart 2011). *Advies aan de raad*. Noordwijkerhout
- B&W Voorhout. (19 februari 1998). *Onderzoek naar samenwerking backoffice sociale zaken*, Voorhout
- BMC. (mei 2000). *Houtskoolschets Samenwerking 'Sociale zaken' in de Duin en Bollenstreek*, 2^e concept, Leusden
- BMC. (2 augustus 2000). *Info-bulletin 'SoZa-samen Duin en Bollenstreek'*. Leusden
- BMC. (2001). *Formatiecalculatie en organigram*. Leusden
- Coalitie Noordwijk. (21 april 2010). *Het nieuwe gezicht van Noordwijk. 'Het Zonne-akkoord in regentijd'*. Coalitieakkoord 2010–2014. Noordwijk
- Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005*. Intergemeentelijke Sociale Dienst. Noordwijkerhout

- De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse
- Dooms, I. & Van Lonkhuijzen, A.. (januari 2010 - I). *Tevredenheidsonderzoek Wmo over 2009. Cliënten individuele voorzieningen, Gemeente Noordwijkerhout*. Den Haag: SGBO
- Dooms, I. & Van Lonkhuijzen, A.. (januari 2010 - II). *Tevredenheidsonderzoek Wmo over 2009. Cliënten individuele voorzieningen, Gemeente Teylingen*. Den Haag: SGBO
- Geerling, R. (29 augustus 2006). *De sociale dienst van de gemeente Noordwijk, zelfstandig blijven of samenwerken?* Noordwijk
- Gemeente Hillegom. (14 juli 1997). *Stand van zaken onderzoek naar samenwerking uitvoering administratie sociale zekerheidswetgeving*. Hillegom
- Gemeente Hillegom. (5 september 2006). *Instellingsbesluit Wmo adviesplatform gemeente Hillegom*. Hillegom
- Gemeente Lisse. (21 januari 2002). *Oprichting intergemeentelijke sociale dienst*. Lisse
- Gemeente Lisse. (29 januari 2002). *Oprichting intergemeentelijke sociale dienst*. Lisse
- Gemeente Lisse. (24 april 2006). *Instellingsbesluit Wmo-adviesraad*. Lisse
- Gemeente Noordwijk. (april 2006). *Nota burgerparticipatie Wmo*. Noordwijk
- Gemeente Noordwijkerhout. (12 februari 2001). *Procedure vorming ISD*. Noordwijkerhout
- Gemeente Noordwijkerhout. (28 januari 2002). *Voorstel aan B&W tot oprichting van een intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD)*. Noordwijkerhout
- Gemeente Noordwijkerhout. (24 januari 2008). *Verordening Wmo adviesraad Noordwijkerhout*. Noordwijkerhout
- Gemeente Teylingen. (13 oktober 2009). *Instellingsbesluit Wmo adviesplatform gemeente Teylingen*. Voorhout
- Gemeenteraad Noordwijkerhout. (28 februari 2002). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Noordwijkerhout

- Houtsma, J. (22 oktober 2007). *Reactie op de notitie Maatwerk en menselijke maat van wethouder De Roon*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (10 februari 2003). *Notitie Cliëntenparticipatie ISD-Bollenstreek*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2003). *Jaarverslag 2002*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2004). *Jaarrekening 2003*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (december 2004 - I). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (december 2004 - II). *Verordening cliëntenparticipatie ISD-Bollenstreek*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (mei 2005). *Jaarstukken 2004*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (april 2006). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout en Teylingen*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2006). *Jaarstukken 2005*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2007). *Jaarstukken 2006*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (12 juli 2007). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen*. Lisse (inwerkingtreding per 1 januari 2008)
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (28 mei 2008). *Verslag van de gezamenlijke bijeenkomst van het dagelijks bestuur van de ISD-Bollenstreek, het managementteam van de ISD, de beleidsmedewerkers van de ISDB en de ISD-gemeenten*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2008). *Jaarstukken 2007*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (april 2009). *Jaarstukken 2008*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (14 oktober 2009). *Verordening cliëntenparticipatie ISD-Bollenstreek 2009*. Lisse

- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (juni 2010). *Jaarstukken 2009*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (november 2010). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek*. Lisse (inwerkingtreding per 1 juli 2011)
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (25 november 2010). *Verslag van de ISD-Bollenstreek conferentie 25 november 2010*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (april 2011). *Jaarstukken 2010*. Lisse
- Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (maart 2012). *Jaarstukken 2011*. Lisse
- Jacobs, F. (maart 2009). *Opdrachtgeverschap ISD-Bollenstreek*. Utrecht: StimulanSZ
- Maasdam, L.A. & De Vries, H.W. (18 mei 1995). *Kort verslag van overleg tussen de gemeentesecretarissen van Hillegom en Lisse over mogelijke samenwerking van de twee gemeenten*. Lisse
- Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. (1 november 2001). *Informatiebulletin ISD*. Lisse
- Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (29 november 2001). *Informatiebulletin ISD*. Lisse
- Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (17 januari 2002). *Informatiebulletin ISD*. Lisse
- Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (2 februari 2002). *Informatiebulletin ISD*. Lisse
- Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (27 februari 2002). *Informatiebulletin ISD*. Lisse
- Projectgroep Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (16 maart 2002). *Informatiebulletin ISD*. Lisse
- Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. (juli 2007). *Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand*. Hillegom, Lisse & Noordwijkerhout
- Rekenkamercommissie Teylingen (17 november 2009). *Wmo de raad aanzet. Een onderzoek naar sturingsmogelijkheden en burgerparticipatie bij de Wmo in de Gemeente Teylingen*. Sassenheim
- SGBO. (december 2007 - I). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo – Hillegom*. Den Haag: SGBO

- SGBO. (december 2007 – II). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo – Noordwijkerhout*. Den Haag: SGBO
- SGBO. (december 2007 – III). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo – Teylingen*. Den Haag: SGBO
- SGBO. (januari 2008 – I). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo Hillegom*, SGBO. Den Haag: SGBO
- SGBO. (januari 2008 – II). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo Noordwijkerhout*. Den Haag: SGBO
- SGBO. (januari 2008 – III). *Rapport tevredenheid cliënten Wmo Teylingen*. Den Haag: SGBO
- Siemer, F. (30 augustus 2006). *Succes van de samenwerking in de ISDB Bollenstreek op bijstandsgebied*. Lisse: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek
- Sierevogel, W. (10 december 2007). *Analyse verloop en aantal ingetrokken bezwaarschriften*. Lisse: Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek
- Smeets, K.A.P.W. (december 2006). *Tevredenheid Wvg-clianten. Benchmark rapportage ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO
- 't Jong, R. (31 januari 2007). *Klanttevredenheidsonderzoek Wvg 2006*. Notitie aan het Dagelijks bestuur. Lisse
- 't Jong, R. (10 juni 2009). *Nieuwe gemeenschappelijke regeling / Opdrachtnemer en –geverschap*. Lisse
- Timmerman, J., Blonk, B., Schipper, E., Joosten, R., Miedema, E., Augustinus, E. & Kleyheeg, G. (2 december 1996). *Onderzoek naar samenwerking*. Lisse
- Timmerman, J. (21 november 1999). *Discussienota samenwerking afdelingen sociale zaken gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond*. Hillegom
- Van den Hil, H. (november 1999) *Regionalisering sociale zaken*. Noordwijkerhout
- Van Gaalen C. (februari 2005). *Tevredenheid WWB-klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO
- Van Lonkhuijzen, A., Gremmen, M.H. & Altalay, V. (mei 2010). *Rapport tevredenheid Maatschappelijke organisaties, Gemeente Teylingen*. Den Haag: SGBO

- Vianen, C. (januari 2007). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO
- Vianen, C. (januari 2008). *Tevredenheid WWB klanten ISD-Bollenstreek*. Den Haag: SGBO

INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST VOORNE-PUTTEN-ROZENBURG

- Afdeling BMO Rozenburg. (22 september 2003). *Vorming ISD3*. Rozenburg
- Afdeling Dienstverlening Rozenburg. (9 september 2003). *Raadsvoorstel tot het aangaan van een GR ter vorming van een ISD*. Rozenburg
- B&W Bernisse. (5 november 2002). *Stand van zaken na collegebesluiten dd. 29-10-2002*. Bernisse
- B&W Bernisse. (13 mei 2008). *Voorstel tot het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling ISD Voorne-Putten-Rozenburg*. Bernisse
- B&W Bernisse. (7 september 2010). *Uittreden Rotterdam uit Gemeenschappelijke Regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD VPR)*. Bernisse (raadsvoorstel)
- B&W Bernisse. (7 september 2010). *Toekomst sociale dienst*. Bernisse (raadsvoorstel)
- BMC. (april 2001). *Eindrapportage. Project Onderzoek naar Synergie. Rapportage over het onderzoek naar samenwerking op het gebied van Sociale Zaken op Voorne-Putten en Rozenburg*. Leusden: BMC
- Bohnen, F. & Bronsveld, S. (25 mei 1999). *Discussienota CWI/ stand van zaken samenwerking sociale diensten VPR*. Brielle & Hellevoetsluis
- Dorscheidt, E. (14 juli 2000). *Resultaten 1^e inventarisatie*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis
- Dorscheidt, E. (1 september 2000). *Eindrapportage*, memo aan projectgroep PONS. Hellevoetsluis
- Gemeente Brielle. (13 mei 2004). *Offerte P&O taken t.b.v. ISD VPR*. Brielle
- Gemeente Hellevoetsluis (21 juni 1999). *Samenwerkingsmodel sociale diensten VPR na 2000*. Hellevoetsluis
- Gemeente Westvoorne. (24 augustus 2005). *Samenwerking*. Westvoorne

- Gemeenten Bernisse, Brielle & Rozenburg (2008). *Verordening cliëntenparticipatie ISD-Voorne-Putten-Rozenburg en Wsw Bernisse, Brielle, Rozenburg 2009-2010*. Bernisse, Brielle & Rozenburg
- Gremmen, M.H., *Tevredenheid WWB-klanten. ISD VPR, SGB0*, december 2007
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (3 september 2003). *Gemeenschappelijke regeling. ISD Voorne-Putten-Rozenburg*. Bernisse, Brielle, Rozenburg
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (februari 2004). *Aanbieding actuele begroting 2004 van de ISD VPR*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (11 april 2004). *Opzet inventariserend overleg met gemeenteraden*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (28 april 2004). *Overleg gemeentesecretarissen en delegatie ISD*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (30 juli 2004). *Samenwerking in een gemeenschappelijke regeling*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2 augustus 2004). *aanvraag 1 entiteit voor de ISD*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (30 augustus 2004). *aanvraag 1 entiteit*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2005). *Verordening Cliëntenparticipatie WWB*. Brielle Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (maart 2005). *Financieel overzicht 2004 en concept begroting 2005*. Brielle.
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2006). *Jaarstukken 2005*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg.(maart 2007). *Jaarverslag 2006*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2007, 2008, 2009, 2010). *Uitkomsten balanced score card*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg.(2008). *Jaarstukken 2007*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (maart 2008). *Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Brielle

- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg.(2009). *Jaarstukken 2008*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg. (2010). *Verordening Cliëntenparticipatie ISD-Voorne-Putten-Rozenburg en Wsw Bernisse, Brielle, Rozenburg 2009-2010*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg.(2010). *Jaarstukken 2009*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg.(maart 2011). *Jaarstukken 2010*. Brielle
- Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg.(februari 2012). *Jaarstukken 2011*. Brielle
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (3 juni 2004). *Samenwerking in een gemeenschappelijke regeling*. Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (16 juli 2004). *Budget bij samenwerking*. Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (6 september 2004). *Erkenning Wgr verband als 1 entiteit*. Den Haag
- OR Rozenburg. (9 september 2003). *brief aan B&W*. Rozenburg
- OR Rozenburg. (23 september 2003). *brief aan B&W*. Rozenburg
- Parker Brady Consultancy. (4 oktober 2002). *Notitie ISD VPR*. Hellevoetsluis
- Parker Brady Consultancy. (28 februari 2003) *Onderzoek Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg*. Hellevoetsluis
- Parker Brady Consultancy. (10 juni 2003). *Notitie ISD*. Hellevoetsluis
- PONS. (juni 2000) *Nieuwsbrief PONS*.
- PONS. (april 2001). *De realisering van een intergemeentelijke sociale dienst Voorne Putten en Rozenburg en een mogelijke ontwikkeling naar een samenhangende uitvoering van de sociale zekerheid op lokaal en regionaal niveau. 'De sprong naar het vergezicht', versie 2.0*.
- PONS. (mei 2001) *Nieuwsbrief PONS*.
- PONS. (september 2001) *Nieuwsbrief PONS*.
- Van den Heuvel, A. (januari 2006). *Tevredenheid WWB-klanten ISD VPR*. Den Haag & Utrecht: SGBO & StimulanSZ
- Van Overbeek, J. (15 december 2003). *De stand van zaken in het implementatietraject per 15 december 2003*. Brielle

- Van der Linden, C.A.C. (6 maart 2003). *Advies Intergemeentelijke sociale dienst*. Bernisse
- Van der Linden, C.A.C. (23 augustus 2004). *advies inzake 1 entiteit*. Brielle
- Van der Linden, C.A.C. (februari 2005). *Notitie uitbreiding ISD met Westvoorne*. Brielle
- Van der Linden, C.A.C. (4 augustus 2005). *Notitie aan de raad m.b.t. uitbreiding ISD, 4*. Brielle
- Van Meggelen, F. (23 juni 1999) *Samenwerking sociale diensten VOPR*. Spijkenisse
- Wajer, S. (december 2009). *Tevredenheid WWB-klanten 2009 ISD Voorne-Putten-Rozenburg*, Den Haag: SGBO

OPTIMISD

- B&W Schijndel. (18 februari 2003). *Raadsvoorstel. Het uitspreken van de intentie om met de gemeente Veghel samen te werken in een intergemeentelijke sociale dienst*. Schijndel
- B&W Sint-Michielsgestel. (13 juni 2003). *Samenwerking sociale zaken*. (brief aan B&W van de gemeente Schijndel). Sint-Michielsgestel
- B&W Veghel. (12 februari 2003). *Raadsvoorstel. In principe instemmen tot oprichting ISD*. Veghel
- Bottenberg, D.B. & Van Eekert, P.M. (juli 2006). *Rekenkameronderzoek uitstroombevordering*. Leusden: BMC
- Gemeente Schijndel. (27 juni 2003). *Advies aan B&W. Instemmen met deelname St. Michielsgestel aan ISD*. Schijndel
- Gemeente Schijndel. (7 oktober 2003). *Advies aan B&W. Instemmen met deelname St. Michielsgestel aan ISD met aanvullende voorwaarden*. Schijndel
- Gemeente Veghel. (28 maart 2000). *Advies aan B&W. Instemming met notitie samenwerking soza Boekel, Landard, Uden, Veghel*. Veghel
- Jonker, K. (augustus 2007). *Tevredenheid WWB-Klanten ISD Optimisd*. Den Haag: SGBO
- Kuijpers, S.A. (12 februari 2003). *Regionale samenwerking sociale zaken*. Veghel

- Meerding, A.E. & Verheijen, M.L. (januari 2003). *Beslisdocument Samenwerking op het gebied van sociale zaken door de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel*.
- Optimisd. (november 2004). *Gemeenschappelijke regeling*. Veghel
- Optimisd. (januari 2005). *Gemeenschappelijke regeling. Tekst zoals van toepassing na 1^e wijzigingen*. Veghel
- Optimisd. (juni 2005). *Gemeenschappelijke regeling. Tekst zoals van toepassing na 2^e wijzigingen*. Veghel
- Optimisd. (2005). *Verordening cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand*. Veghel
- Optimisd. (2006). *Jaarverslag 2005*. Veghel
- Optimisd. (juni 2007). *Jaarverslag 2006*. Veghel
- Optimisd. (oktober 2007). *Voortgangsevaluatie Optimisd 2005-2007*. Veghel
- Optimisd. (2007). *Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijke sociale dienst Optimisd, Veghel, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Bernheze*. Veghel (datum inwerkingtreding 1 januari 2008)
- Optimisd. (2008). *Verordening cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand 2008*. Veghel
- Optimisd. (1 januari 2008 - I). *Memorie van toelichting behorende bij de gemeenschappelijke regeling ISD Optimisd*. Veghel
- Optimisd. (maart 2008). *Jaarrekening 2007*. Veghel
- Optimisd. (maart 2008). *Jaarverslag 2007*. Veghel
- Optimisd. (maart 2009). *Jaarrekening 2008*. Veghel
- Optimisd. (maart 2009). *Jaarverslag 2008*. Veghel
- Optimisd. (februari 2010). *Jaarrekening 2009*. Veghel
- Optimisd. (februari 2010). *Jaarverslag 2009*. Veghel
- Optimisd. (16 juni 2010). *Wijziging van de verordening cliëntenparticipatie Wet werk en bijstand 2008*. Veghel
- Optimisd. (februari 2011). *Jaarrekening 2010*. Veghel
- Optimisd. (februari 2011). *Jaarverslag 2010*. Veghel
- Optimisd. (maart 2012). *Jaarrekening 2011*. Veghel
- Optimisd. (maart 2012). *Jaarverslag 2011*. Veghel
- Rekenkamer Bernheze. (1 maart 2012). *Arbeidsre-integratie in de gemeente Bernheze*. Bernheze

- Rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel. (maart 2007). *Sturing en controle van de gemeenteraad op gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Sint-Michielsgestel*. Sint-Michielsgestel
- Straatman, J. (18 februari 2002). *Bestuursopdracht / Startnotitie samenwerking sociale zaken van de gemeenten Boekel, Schijndel en Veghel*
- Vink, D. & Frankenmolen, H. (30 juni 2003). *Startnotitie Werk ISD Veghel, Schijndel en St. Michielsgestel*. Veghel
- Wajer, S. (februari 2010). *Tevredenheid WWB-klanten 2009 Optimisd*. Den Haag: SGBO

B INTERVIEWS

Per casusorganisatie is met een aantal bij de intergemeentelijke sociale dienst betrokken personen een interview gehouden. Elk interview had deels een open karakter en heeft deels plaatsgevonden aan de hand van een checklist. Met sommige informanten heeft een tweede interview plaatsgevonden. De geïnterviewden hebben een gespreksverslag ontvangen met het verzoek eventuele onjuistheden te corrigeren. Wanneer geïnterviewden letterlijk zijn geciteerd is het citaat ter verificatie aan betrokkene voorgelegd.

INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST BOLLENSTREEK

- Asselt, M.M. van, Onderzoeker APE
- Blonk, B., Raadsgriffier gemeente Lisse/ ten tijde van de oprichting Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek Sectorhoofd Welzijn gemeente Lisse en als lid projectgroep betrokken bij de voorbereiding van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek
- De Haas, B.J.M., Wethouder samenleving gemeente Noordwijkerhout / tot 2002 raadslid/ vanaf mei 2002 wethouder samenleving/ lid Dagelijks bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek van juni 2002 tot oktober 2006
- De Roon, A.D., Wethouder sociale zaken, zorg en welzijn, cultuur en sport gemeente Lisse / van 1994 – 1998 raadslid/ vanaf mei 2002 wethouder sociale zaken, zorg en welzijn, cultuur en sport/ voorzitter Dagelijks bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek van juni 2002 tot oktober 2006
- Hellemans-Tobback, F., Voorzitter Wmo-Platform Noordwijk (vanaf 2009) / vanaf 2006 – 2009 lid van het Wmo-platform uit de katholieke ouderenbond / daarvoor lid van de Raad voor Welzijn en Zorg voor Noordwijk
- Huibers, M., Lid Wmo-adviesplatform Hillegom / voormalig Coördinator Lokaal Loket Hillegom
- Hylkema, G., Voorzitter Wmo-adviesplatform sinds 2007
- Isebia, N.D.M., Plaatsvervangend voorzitter cliëntenraad Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (vanaf 2009)
- Nulkes, S. Lid Wmo-adviesorgaan Noordwijk
- Seiffers, F.R., Controller Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek

- Siemer, F.N., Algemeen Directeur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek tot eind 2008
- 't Jong, R.J., Algemeen Directeur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek sinds begin 2009 (daarvoor afdelingshoofd)
- Van Amersfoort-Oudejans, B.M., Lid Wmo-adviesraad (uit de seniorenraad) Lisse / lid seniorenraad Lisse / mantelzorger / Wmo cliënt van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek / Vertegenwoordiger van de R.K. Kerk voor de PCI-bezoekersgroep
- Van Ast, L.J., Lid Dagelijks bestuur en wethouder Noordwijk vanaf mei 2010
- Van Mameren, N., Raadslid gemeente Warmond (1994 – 2005) / lid Dagelijks bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek van oktober 2002 tot medio 2005
- Van den Hil, H.C., Hoofd afdeling Inwoners gemeente Noordwijkerhout / als hoofd Welzijn eind jaren 90 mede aanjager van de samenwerking en als lid projectgroep betrokken bij de voorbereiding van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek
- Wilbrink-Dreef, H., Wethouder Dienstverlening en Onderwijs gemeente Teylingen / vanaf 1990 tot 2002 raadslid gemeente Sassenheim / van mei 2002 tot mei 2006 wethouder gemeente Sassenheim/ vanaf juni 2002 lid Algemeen bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek (eerst voor Sassenheim, daarna voor Teylingen)
- Valstar, N., Lid Wmo-adviesraad Lisse / lid platform gehandicaptenbeleid Lisse

INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST VOORNE-PUTTEN-ROZENBURG

- Borgonjen, W.A.J., Wethouder sociale zaken gemeente Brielle (sinds oktober 2006)
- Bruggeman, B.J., Hoofd bedrijfsvoering (vanaf 2008) en waarnemend directeur Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (vanaf oktober 2010)
- Buruma, A., Fractievoorzitter Lokaal Onafhankelijk Bernisse / van 1998 – 2005 Wethouder sociale zaken gemeente Bernisse / 2004 – 2005 voorzitter dagelijks bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg
- Hoogstad, C., Lid cliëntenplatform op voordracht van de ouderenbonden (2006 – 2011) / lid Wmo-adviesraad Bernisse

- Kester, H., Voorzitter cliëntenplatform (2010 – 2011) / lid cliëntenplatform op voordracht van de Raad van Kerken (206 – 2010) / Voormalig wethouder sociale zaken Brielle (1982- 1996)
- Knol, J.F.K., Hoofd Sector Samenleving gemeente Brielle (sinds 1989 leidinggevende in Brielle, altijd met soza in portefeuille)
- Kruike-meier, W., Voorzitter PvdA fractie Brielle (1998-2000) / Wethouder sociale zaken gemeente Brielle (2000-2006) / Lid Dagelijks bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (2004-2006)
- Krul-Wouters, J.F., Raadslid gemeente Rozenburg (1998-2002) / Wethouder sociale zaken gemeente Rozenburg en lid Dagelijks bestuur Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (2002-2006)
- Parker Bradey, M., Zelfstandig adviseur / Wethouder sociale zaken gemeente Hellevoetsluis (1986-1998) / Adviseur en projectleider vooronderzoek, voorbereiding en opzet Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (2000-2004)
- Roest, E., Lid cliëntenplatform op voordracht van Vluchtelingenwerk Nederland (2007 – 2011)
- Schutte, S.P., Wethouder sociale zaken en Dagelijks bestuur lid Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg gemeente Rozenburg (sinds april 2006) / 2000 – 2006 medewerker sociale zaken gemeente Spijkenisse / 2002 – 2006 CU raadslid gemeente Rozenburg
- Van der Linden, C.A.C., Directeur Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (sinds start van de intergemeentelijke sociale dienst in 2004 tot oktober 2010) / tot 2004 Hoofd sociale zaken gemeente Bernisse
- Van Doorn, J., Wethouder sociale zaken gemeente Bernisse en Dagelijks bestuur lid Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten-Rozenburg (sinds mei 2006) / 2000 – 20002 lid steunfractie CDA Bernisse / 2002 – 2006 raadslid Bernisse

OPTIMISD

- Fijneman, V., Directeur Optimisd (januari 2006 – 2012) (meerdere interviews)
- Kemps, A., Lid cliëntenraad uit het minimaplatform Bernheze vanaf 1 januari 2011
- Kools, I., Lid cliëntenraad uit Vluchtelingenwerk sinds oprichting (oktober 2005)

- Roozendaal, P.G.M.J., 1998 tot 2002 raadslid Schijndel met portefeuille soza / sinds 2002 Wethouder sociale zaken Schijndel / vanaf 2006 voorzitter Dagelijks bestuur Optimisd
- Slegers, J., tot 2006 voorzitter cliëntenraad Optimisd (betrokken bij oprichting cliëntenraad) / vanaf 2006 raadslid Veghel en lid Algemeen bestuur Optimisd
- Van Geffen, F., Adjunct gemeentesecretaris Schijndel / destijds als hoofd Soza een van de initiatiefnemers van de samenwerking en lid van de projectgroep
- Verkuijlen, H., Lid cliëntenraad uit KBO sinds oprichting (oktober 2005)

C BERICHTEN IN DE MEDIA

Tabel 28 Berichten in de media

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
AD (katern Voorne-Putten)	18-7-2001	<i>Bernisse: één sociale dienst</i>	VPR	Dienst	positief
Noordwijkerhouts weekblad	5-3-2002	<i>Publicatie Gemeenschappelijke regeling ISD Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheem en Warmond</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	12-2-2003	<i>Boekel wil niet samenwerken met Veghel en Schijndel</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
AD (katern Voorne-Putten)	29-4-2003	<i>Bernisse, Rozenburg en Brielle krijgen één sociale dienst</i>	VPR	Dienst	positief
AD (katern Voorne-Putten)	1-3-2004	<i>Regionale sociale dienst kampt al met tekorten</i>	VPR	Dienst	kritisch
Kliknieuws.nl	31-3-2004	<i>Drie gemeenten, één sociale dienst</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Botlek	1-9-2004	<i>Sociale diensten werken samen vanuit Brielle</i>	VPR	Dienst	neutraal
Maasstad	1-9-2004	<i>ISD officieel van start</i>	VPR	Dienst	neutraal
Brielse courant	2-9-2004	<i>Sociale diensten samen</i>	VPR	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	13-9-2004	<i>Nieuwe naam voor sociale dienst</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Schijndels-weekblad.nl	16-9-2004	<i>Nieuwe naam intergemeentelijke sociale dienst</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Briels nieuwsland	20-9-2004	<i>ISD vanaf heden gevestigd in voormalige weeshuis</i>	VPR	Dienst	neutraal
Schijndels-weekblad.nl	16-12-2004	<i>Optimisd van start</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	19-12-2004	<i>Optimisd opent 1 januari deuren</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	5-1-2005	<i>Schulden lopen ook in Meijerij enorm op</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
AD (katern Voorne-Putten)	27-1-2005	<i>Coalitie Bernisse klapt</i>	VPR	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	31-3-2005	<i>Optimisd geeft startschot voor campagne</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Kliknieuws.nl	4-7-2005	<i>Optimisd verhuist naar nieuw gebouw</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Rozenburgse Courant	5-7-2005	<i>ISD maakt werk van cliëntenparticipatie</i>	VPR	Dienst	positief
AD (katern Voorne-Putten)	12-7-2005	<i>Brielse gehandicapten laten extra bijstand links liggen</i>	VPR	Taken	neutraal
Brabants Dagblad	15-7-2005	<i>Klussen leidt tot baan</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Kliknieuws.nl	15-7-2005	<i>Baan voor werklozen na succesvol project</i>	Optimisd	Taken	positief
Kliknieuws.nl	21-7-2005	<i>Gemeente koopt grond voor één euro</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	29-8-2005	<i>Luijdijk opent Werkplein Frisselstein</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	1-9-2005	<i>Regionaal werkplein opent deuren</i>	Optimisd	Dienst	positief

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
Kliknieuws.nl	9-9-2005	<i>Brug Optimisd kost ietsje meer</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	23-9-2005	<i>Spanningen in Schijndelse coalitie lopen op</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	13-10-2005	<i>Privacy cliënten Optimisd onvoldoende</i>	Optimisd	Dienst	kritisch
Delta	8-2-2006	<i>Cliëntenplatform bijeen</i>	VPR	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	18-2-2006	<i>Optimisd verzekert ziektekosten minima</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Kliknieuws.nl	18-5-2006	<i>Optimisd ziet schuldhulpvraag groeien</i>	Optimisd	Taken	neutraal
AD (katern Voorne- Putten)	21-6-2006	<i>Bom onder samenwerking</i>	VPR	Dienst	neutraal
Schijndels-weekblad.nl	5-7-2006	<i>SP zet vraagtekens bij Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	kritisch
Brabants Dagblad	7-7-2006	<i>Bernheze ook interesse in Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	25-7-2006	<i>Veghel gaat samen met Schijndel en Gestel armoede te lijf</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
AD (katern Voorne- Putten)	15-9-2006	<i>Werken voor een uitkering</i>	VPR	Taken	positief
Brabants Dagblad	20-10-2006	<i>Sociale Dienst wellicht naar Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Leids dagblad	19-12-2006	<i>PC privé voor lage inkomens</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	7-1-2007	<i>Veghel op koers met minimabeleid</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	11-4-2007	<i>Bernheze wil bij OptimISD Veghel</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Leids dagblad	14-5-2007	<i>Noordwijk maakt stap naar ISD</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	19-5-2007	<i>Bernheze mogelijk bij Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	24-5-2007	<i>Veghel houdt € 2 miljoen over</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	26-6-2007	<i>'Ik ben bewust baanloos'</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	29-6-2007	<i>Vertrouwen voor Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	positief
Woensdagkrant	18-7-2007	<i>Gemeenteraden akkoord met komst Noordwijk naar ISD</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Woensdagkrant	1-8-2007	<i>Gemeenten geven weinig sturing aan beleid WWB</i>	ISDB	Beleid	kritisch
Kliknieuws.nl	10-9-2007	<i>Optimisd krijgt 7,3 van klanten</i>	Optimisd	Dienst	positief
Brabants Dagblad	19-9-2007	<i>Klant geeft Optimisd een ruime voldoende</i>	Optimisd	Dienst	positief
Woensdagkrant	26-9-2007	<i>Gemeente Lisse: meer werk maken van maatwerk voor WMO-clënten</i>	ISDB	Beleid	kritisch
Woensdagkrant	10-10-2007	<i>Noordwijk sluit zich aan bij ISD</i>	ISDB	Dienst	positief
Witte weekblad	17-10-2007	<i>Extraatje voor mensen met weinig financiële middelen</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Rozenburgse Courant	12-11-2007	<i>O jee we gaan zweten! Project 'Werk Werkt' gestart</i>	VPR	Taken	positief
Brabants Dagblad	20-11-2007	<i>Iedereen inburgeren in regio kost 10 jaar</i>	Optimisd	Taken	neutraal
De Lisser	21-11-2007	<i>Fouten van Welzijn hebben ook gevolgen voor Lisser cliënten</i>	ISDB	Dienst	kritisch

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
Woensdagkrant	21-11-2007	<i>Sociale dienst onderkent problemen met Welzorg</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Leids dagblad	21-11-2007	<i>Pleidooi ISD voor loslaten inkomensgrens hulpverlening</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	21-11-2007	<i>Armoedeconferentie in De Nachtegaal</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Woensdagkrant	21-11-2007	<i>ISD Bollenstreek: laat beperkingen voor schuldhulpverlening los</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	28-11-2007	<i>Kwaliteitsniveau hulp bij huishouden onder druk</i>	ISDB	Taken	neutraal
Witte weekblad	28-11-2007	<i>Gemeenteraden passief inzake Wet werk en bijstand en ISD</i>	ISDB	Beleid	kritisch
De Lisser	12-12-2007	<i>Gemeenten en ISD niet op dezelfde golflengte</i>	ISDB	Dienst	kritisch
Witte weekblad	12-12-2007	<i>Dilemma's in de praktijk</i>	ISDB	Taken	neutraal
Witte weekblad	19-12-2007	<i>Wmo-klachten ISD onder loep</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Woensdagkrant	19-12-2007	<i>Gemeente Lisse pleit voor humaner beleid sociale dienst</i>	ISDB	Beleid	kritisch
De Lisser	19-12-2007	<i>Lenen van familieleden kan leiden tot korting op bijstand</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Schijndels-weekblad.nl	19-12-2007	<i>Wethouder met krabber in de weer</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Leids dagblad	31-12-2007	<i>Aanvullende verzekering voor minima</i>	ISDB	Taken	neutraal
Leids dagblad	31-12-2007	<i>Vergoeding voor sport en cultuur in bollendorpen</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	12-1-2008	<i>Bernhezers ook welkom in Veghel</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
De Lisser	16-1-2008	<i>Sociale dienst wekt irritatie bij politici</i>	ISDB	Dienst	kritisch
Weekendkrant	18-1-2008	<i>Uitbreiding bestuur ISD Bollenstreek</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Weekendkrant	18-1-2008	<i>Akkoord ISD en gemeenteraden</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Thuisinhetnieuws.nl	18-1-2008	<i>Bernhezer nog ruimhartiger voor minima</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Leids dagblad	21-1-2008	<i>Nieuwe regfels voor bijstand</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	23-1-2008	<i>Nieuwe leden voor dagelijks bestuur ISD</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	4-2-2008	<i>Goed rapportcijfer voor Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	positief
Maasstad	13-2-2008	<i>Groot onderzoek naar armoede in Bernisse</i>	VPR	Beleid	neutraal
AD (katern Voorne-Putten)	14-2-2008	<i>Werkelozen blij met project</i>	VPR	Taken	positief
Brabants Dagblad	18-2-2008	<i>Schuldenproject wordt verlengd wegens succes</i>	Optimisd	Taken	positief
De weekkrant	19-2-2008	<i>Hulp voor mensen met financiële problemen</i>	VPR	Taken	neutraal
Witte weekblad	27-2-2008	<i>Uitgaven ISD roepen vragen op</i>	ISDB	Dienst	neutraal
De Lisser	27-2-2008	<i>College gaat achter voorziening voor gehandicapte vrouw aan</i>	ISDB	Taken	kritisch

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
Witte weekblad	5-3-2008	<i>Isd Bollenstreek vraagt meer geld</i>	ISDB	Dienst	kritisch
De Lisser	5-3-2008	<i>Lisse krijgt meer armslag voor aanpak van armoede</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	12-3-2008	<i>Wethouder De Roon steunt bezwaarschrift MS-patient</i>	ISDB	Taken	kritisch
Woensdagkrant	19-3-2008	<i>CDA en D66 op de bres voor minima</i>	ISDB	Beleid	positief
Brabants Dagblad	19-3-2008	<i>Werkproject Bernheze bij Optimisd</i>	Optimisd	Taken	positief
Schijndels-weekblad.nl	1-4-2008	<i>Broodje apart leidt op voor erkend horecadiploma</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Woensdagkrant	2-4-2008	<i>Haalbaarheidsonderzoek naar noodfonds voor minima</i>	ISDB	Beleid	kritisch
Witte weekblad	3-4-2008	<i>Pak armoede regiobreed aan</i>	ISDB	Beleid	kritisch
De Lisser	14-4-2008	<i>Vertrouwenspersoon voor sociale voorzieningen</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	22-4-2008	<i>Subsidiemeter geeft recht op geld aan</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Witte weekblad	23-4-2008	<i>Hulp bij huishouden in 2009 grotere kostenpost</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	30-4-2008	<i>Armoedebestrijding in gezamenlijk convenant</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	30-4-2008	<i>Wij willen als college mensen duurzaam aan het werk helpen</i>	ISDB	Beleid	positief
De Lisser	7-5-2008	<i>Tevredenheid bij cliënten Wmo</i>	ISDB	Taken	positief
De Lisser	7-5-2008	<i>Vernieuwing van verordening voor re-integratie</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	7-5-2008	<i>Luisternd oor ISD-zaken</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	14-5-2008	<i>Gebruikers positief over Wmo-voorzieningen</i>	ISDB	Taken	positief
Weekendkrant	16-5-2008	<i>ISD: nieuwe afspraken langdurigheidstoelage</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	28-5-2008	<i>ISD Bollenstreek kijkt naar verordening Wmo</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte weekblad	11-6-2008	<i>Schuldhelpverlening in alle vier ISD-gemeenten</i>	ISDB	Taken	neutraal
Leids dagblad	14-6-2008	<i>Directeur Siemer verlaat ISD</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Witte weekblad	18-6-2008	<i>Ook voedselpakketten in Lisse</i>	ISDB	Taken	neutraal
Witte weekblad	18-6-2008	<i>Schaf de eigen bijdrage af</i>	ISDB	Beleid	kritisch
Brabants Dagblad	19-6-2008	<i>Burgemeester luidt de noodklok</i>	Optimisd	Dienst	kritisch
Kliknieuws.nl	15-7-2008	<i>Klant Optimisd verdacht van bijstandsfraude</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	16-7-2008	<i>Veghelaar opgepakt voor bijstandsfraude</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Witte weekblad	20-8-2008	<i>Onderzoek fraude bij ISD</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Woensdagkrant	22-8-2008	<i>ISD lid van NVVK</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Weekendkrant	22-8-2008	<i>ISD: nieuwe overeenkomsten voor hulp bij het huishouden</i>	ISDB	Taken	neutraal
Woensdagkrant	10-9-2008	<i>Nieuwe overeenkomsten Hulp bij het huishouden</i>	ISDB	Taken	neutraal

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
Woensdagkrant	12-9-2008	<i>Grondig onderzoek ISD na fraude</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Leids dagblad	23-9-2008	<i>Rapport rekenkamercommissie: te weinig oog voor werk ISD</i>	ISDB	Dienst	kritisch
Leids dagblad	23-9-2008	<i>Steeds meer Bollenstrekers in geldnood</i>	ISDB	Taken	neutraal
Brabants Dagblad	3-10-2008	<i>Extra geld voor minima</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	6-10-2008	<i>Bernheze verruimt armoedebeleid</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	9-10-2008	<i>30.000 euro meer tegen armoede</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Thuisinhetnieuws.nl	16-10-2008	<i>Bernheze verruimt armoedebeleid</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	17-10-2008	<i>Bestuur voedselbank Veghel stapt op</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	5-11-2008	<i>Bernheze ruimhartiger met armoedebeleid</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
AD (katern Voorne- Putten)	10-12-2008	<i>Sneller hulp bij huurschuld</i>	VPR	Taken	positief
De weekkrant	11-12-2008	<i>Brielle verleent hulp</i>	VPR	Taken	neutraal
AD (katern Voorne- Putten)	19-12-2008	<i>Rozenburg losgeweekt van buurgemeenten</i>	VPR	Dienst	neutraal
Kliknieuws.nl	20-12-2008	<i>Veghel tevreden over Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	positief
Weekendkrant	21-12-2008	<i>ISD Bollenstreek wijzigt organisatie per 1 januari</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Witte weekblad	26-12-2008	<i>ISD Bollenstreek past dienstverlening aan</i>	ISDB	Taken	neutraal
Kliknieuws.nl	18-2-2009	<i>Veghel in spagaat door kredietcrisis</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	6-3-2009	<i>Veghel: drie ton extra voor Optimisd</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Witte Weekblad	18-3-2009	<i>Weinig naamsbekendheid Kloos</i>	ISDB	Dienst	kritisch
AD (katern Voorne- Putten)	19-3-2009	<i>Minima lopen veel geld mis</i>	VPR	Taken	neutraal
AD (katern Voorne- Putten)	2-4-2009	<i>Onderzoek naar sociale dienst voor heel eiland</i>	VPR	Dienst	neutraal
De Lisser	13-5-2009	<i>Aanvrager voorziening ISD moet meebetalen</i>	ISDB	Beleid	neutraal
Witte Weekblad	27-5-2009	<i>Seniorenraden wensen regionale samenwerking</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	27-5-2009	<i>Armoedebeleid moet ook onbekende kinderen bereiken</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Witte Weekblad	17-6-2009	<i>Forse kritiek op regiotaxi</i>	ISDB	Taken	kritisch
Leids dagblad	19-8-2009	<i>Grote fraude bij sociale dienst Bollenstreek</i>	ISDB	Dienst	neutraal
De weekkrant	15-9-2009	<i>Aan de slag! Proef houd rekening met werkzoekende</i>	VPR	Taken	neutraal
Kliknieuws.nl	21-9-2009	<i>Meer aanvragen voor hulp in Veghel</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	29-10-2009	<i>Veghel steekt geld in werk</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Brabants Dagblad	2-12-2009	<i>Ook Schijndel flink tekort Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	neutraal

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
Witte Weekblad	23-12-2009	<i>Opzet regiotaxi moet anders</i>	ISDB	Taken	kritisch
Thuisinhetnieuws.nl	10-1-2010	<i>Huub van Boxtel (CDA): 'Sociale voorzieningen belangrijker dan ooit!'</i>	Optimisd	Beleid	positief
De weekkrant	4-2-2010	<i>Samenwerking Soza blijft</i>	VPR	Dienst	neutraal
De weekkrant	12-2-2010	<i>Personele uitbreiding ISD met vijf formatieplaatsen</i>	ISDB	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	12-2-2010	<i>Klanten Optimisd tevreden</i>	Optimisd	Dienst	positief
Kliknieuws.nl	15-2-2010	<i>Optimisd scoort hoog in onderzoek</i>	Optimisd	Dienst	positief
Kliknieuws.nl	26-2-2010	<i>Project 'Samenwerking een werk' succes</i>	Optimisd	Taken	positief
Kliknieuws.nl	21-5-2010	<i>Optimisd na vijf jaar nog vol ambitie</i>	Optimisd	Dienst	positief
Kliknieuws.nl	28-5-2010	<i>Aanpak jeugswerkeloosheid in regio</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Thuisinhetnieuws.nl	29-5-2010	<i>Optimisd na 5 jaar nog vol ambitie</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	17-6-2010	<i>Optimisd bestaat vijf jaar</i>	Optimisd	Dienst	positief
De weekkrant	27-7-2010	<i>Hulp bij huissluiting</i>	VPR	Taken	neutraal
Brabants Dagblad	19-11-2010	<i>Schijndel door Optimisd flink in de min</i>	Optimisd	Dienst	kritisch
Kliknieuws.nl	30-11-2010	<i>Tegenvaller doet Veghel geen pijn</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Witte Weekblad	14-12-2010	<i>Wmo-Adviesraad steunt vertrouwensman</i>	ISDB	Taken	neutraal
De weekkrant	15-12-2010	<i>Seniorenraden wensen regionale samenwerking</i>	VPR	Dienst	neutraal
De weekkrant	11-1-2011	<i>Sociale dienst naar Spijkenisse</i>	VPR	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	13-1-2011	<i>Veel minder 'klanten' voedselbank Veghel</i>	Optimisd	Taken	positief
Kliknieuws.nl	13-1-2011	<i>Cheque SP voor voedselbank</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Thuisinhetnieuws.nl	16-1-2011	<i>Gemeente Bernheze zet social return in</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
Kliknieuws.nl	18-1-2011	<i>Gemeentelijke subsidie voor voedselbank</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
De weekkrant	18-1-2011	<i>Soos over de gemeentegrens</i>	VPR	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	19-1-2011	<i>Veghel betaalt kosten bestelbus voedselbank</i>	Optimisd	Taken	neutraal
Haarlems dagblad	4-5-2011	<i>Jacht op gebruik scootmobiel</i>	ISDB	Taken	neutraal
De weekkrant	20-9-2011	<i>In Rozenburg ga je ook in de zomer naar school</i>	VPR	Taken	positief
De weekkrant	21-9-2011	<i>In de zomervakantie naar school</i>	VPR	Taken	neutraal
Thuisinhetnieuws.nl	20-10-2011	<i>Food-bedrijven Noordoost-Branant leiden werklozen op tot toekomstige werknemers</i>	Optimisd	Taken	neutraal
De weekkrant	9-11-2011	<i>Soos slaat vleugels uit</i>	VPR	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	3-12-2011	<i>Het rommelt bij de sociale dienst</i>	Optimisd	Dienst	kritisch
Brabants Dagblad	4-12-2011	<i>VVD: 'Waarom is raad niet geïnformeerd over onvrede Optimisd?'</i>	Optimisd	Dienst	kritisch

Krant	Datum	Titel	ISD	Focus	Kritiek
Allesvan.nl/Schijndel	5-12-2011	<i>Bestuur en medewerkers Optimisd verbaasd over onrust</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	5-12-2011	<i>Bestuur Optimisd vierkant achter leiding</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	16-12-2011	<i>Gemeenten buigen zich over Optimisd</i>	Optimisd	Dienst	neutraal
Brabants Dagblad	22-12-2011	<i>Sneeuwruimen voor de uitkering komt</i>	Optimisd	Beleid	neutraal
De weekkrant	28-12-2011	<i>Help inwoners met schuld</i>	VPR	Taken	neutraal
Brabants Dagblad	23-5-2012	<i>Twee ton aan uitkeringsfraude</i>	Optimisd	Dienst	neutraal

D RAADSVERSLAGEN

Bestudering van de raadsverslagen van de deelnemende gemeenten over de periode vanaf de concrete planvorming tot en met 2011 geeft een beeld hoe de verschillende raden met het samenwerkingsverband en de beleidsterreinen sociale zaken en zorg zijn omgegaan. (Ook verslagen van de commissies op de beleidsterreinen bieden enige informatie, maar zijn vaak beperkt tot globale besluitenlijsten.) Alle raadsverslagen van de deelnemende gemeenten per casusorganisatie zijn vanaf ongeveer twee jaar voor de start van het samenwerkingsverband tot en met 2001 gescreend op de behandeling en bespreking van de intergemeentelijke sociale dienst en het door de dienst uit te voeren beleid. Per casusorganisatie is een samenvatting opgesteld.

INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST BOLLENSTREEK

In de raden komen de voorbereidingen voor samenwerking op het terrein van sociale zaken met enige regelmaat aan de orde. Aanvankelijk zijn meer gemeenten bij de oriëntatie betrokken, maar het zijn uiteindelijk vijf gemeenten die in april 2001 zich uitspreken voor de vorming van een regionale sociale dienst. De voorbereiding wordt vooral overgelaten aan de ambtelijke projectgroep. Voor zover discussie in de raad plaatsvindt, gaat dat vooral over kosten en mogelijke financiële besparingen.

In de laatste aanloop naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek als onder meer de gemeenschappelijke regeling en de begroting 2002 moeten worden vastgesteld worden in de diverse raden vooral opmerkingen gemaakt over de hoge aanloopkosten. Dit leidt echter niet tot aanpassingen. In maart 2002 gaan de raden akkoord met de gemeenschappelijke regeling.

In de tweede helft van 2002 is de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek net van start gegaan. In de raden wordt vooral gereageerd op direct merkbare consequenties, in het bijzonder het verdwijnen van lokale loketten, maar ook achterstanden in WVG aanvragen ten gevolge van vacatures in de opstartfase. Rond de begroting van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek worden in de diverse raden zorgen geuit over de aanloopp problemen van en organisatorische problemen bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Hoewel zorgen over het mogelijk mislukken van de samenwerking worden uitgesproken, blijft het daarbij.

Ten aanzien van het beleidsplan 2003 wordt wat gemopperd over de late aanlevering, maar inhoudelijke discussie blijft achterwege.

De eerste helft van 2003 wordt een notitie Cliëntenparticipatie behandeld zonder noemenswaardige discussie.

Medio 2003 onthoudt de raad van Warmond als enige op één punt goedkeuring aan de begroting 2004. De raad vindt een bedrag voor externe ondersteuning onnodig. Vermindering van kwetsbaarheid bij o.m. wetswijzigingen was immers een belangrijke reden voor samenvoeging en nu men is samengevoegd vraagt men toch om externe expertise, zo luidt de redenatie.

Een begrotingswijziging noodzakelijk om de formatie aan te passen en zelf de boekhouding te kunnen voeren passeert zonder problemen. Tot dan werd dit door Sassenheim verzorgd, maar de kwaliteit daarvan werd algemeen als onder de maat beschouwd.

Eind 2003 vinden vooral discussies plaats over de consequenties van de nieuwe wet Werk en Bijstand (WWB), die 1 januari 2004 van kracht wordt. In dat kader wordt het document Visie Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en Beleidsplan 2004 besproken. In de gemeente Lisse ontstaat in het bijzonder een lange discussie over de mate waarin de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek uit eventuele overschotten uit de Rijksgelden WWB een reserve mag opbouwen. In de gemeenten Lisse, Sassenheim en Warmond worden amendementen aangenomen. Deze bepalen dat niet gebruikte gelden zoveel mogelijk ter beschikking van de afzonderlijke gemeente moeten komen en daar gereserveerd voor sociale zaken.

De tevredenheid over de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek is eind 2003 wisselend. In de raad van Lisse wordt gerefereerd aan de aanloopproblemen, maar wordt het vertrouwen uitgesproken dat dit beter zal gaan. De raad van Warmond klaagt over gebrek aan helderheid in rapportages en plannen. In Noordwijkerhout stelt vooral het CDA zich kritisch op door te stellen dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek meer kost zonder dat de kwaliteit verbeterd is, overigens met de kanttekening als zouden samenwerkingsvormen eigenlijk nooit voordelig zijn. In de raad van Hillegom stelt de VVD vraagtekens bij de controle op de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Het college zou (overigens binnen zijn bevoegdheid) bedragen hebben goedgekeurd zonder de raad daarin te betrekken. Ook betreurt de VVD dat Hillegom geen vertegenwoordiger in het DB heeft. Diverse fracties laten zich kritisch uit over het functioneren van de Intergemeentelijke sociale dienst

Bollenstreek al concluderen CDA en de wethouder dat er veel werk is verzet en zich vooruitgang aftekent.

Begin 2004 passeert de startnotitie schuldhelpverlening Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zonder noemenswaardige discussie. Voorjaar 2004 vindt wel de nodige discussie plaats over de Collectieve ziektekostenverzekering minima Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Het functioneren van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek als zodanig speelt daarin echter geen rol en uiteindelijk wordt de regeling conform het voorstel van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek vastgesteld. Een re-integratieverordening, maatregelenverordening, bijstandsverordening, verordening cliëntenparticipatie, handhaving-verordening, handhaving-beleidsplan, boeteverordening en re-integratieplan passeren zonder noemenswaardige discussie. Alleen de raad van Warmond uit zich kritisch. Vooral de VVD vindt het re-integratieplan en het handhaving-beleidsplan mager en vraagt een aanscherping in de tekst van de boeteverordening. De raad van Warmond neemt een motie aan waarin het Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek bestuur wordt opgeroepen om documentatie voortaan zorgvuldiger te formuleren, de financiën beter te onderbouwen en kritischer toe te zien op de financiële huishouding.

In de raad van Hillegom ontstaat in september 2004 nog een discussie rond een amendement van Groen Links inzake het omgaan met sollicitatieplicht. De suggestie is gewekt dat Groen Links de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek klantmanagers beschuldigt van willekeur en rechtsongelijkheid. In november 2004 meldt Groen Links echter dat hun kritische mening over de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek inmiddels ten gunste is bijgesteld. De Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek maakt een goede ontwikkeling door. *“Het is de vraag of een lokale sociale dienst had kunnen bereiken wat de ISDB nu bereikt heeft, met name waar het de invoering van de Wet Werk en Bijstand betreft”* (Raadsvergadering Hillegom, 5 november 2004). Dit ontlokt de wethouder de opmerking *“dat het een goede keus van de raad is geweest om de heer Jansen (Groen Links) lid van het AB te maken, juist vanwege zijn eerdere scepsis”*. Najaar 2004 tijdens de Algemene Beschouwingen refereert het CDA Noordwijkerhout in een pleidooi voor een zelfstandig Noordwijkerhout aan de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Het gevaar zou zich aftekenen dat onder meer bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek geen

democratische controle mogelijk is. De heer Ket (CDA) zegt: *“De afspraak is dat de gemeente het beleid bepaalt en de ISDB het uitvoert. De trend is echter gezet dat de ISDB zowel beleid als uitvoering bepaalt”* (Raadsvergadering Noordwijkerhout, 14 oktober 2004). In de algemene beschouwingen in de raad van Sassenheim wordt waardering voor de intergemeentelijke sociale dienst, *“na een moeizame start”* uitgesproken (Raadsvergadering Sassenheim, 2 november 2004).

Ten aanzien van de begroting 2005 ontstaat discussie in college, commissie en raad. De toelichting op de begroting wordt als mager ervaren en men wil dat het overschot op het inkomensdeel niet wordt bestemd voor re-integratie, maar direct terugvloeit naar de gemeente. Besloten wordt om deze gevoelens aan het Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek bestuur kenbaar te maken. In 2005 passeren de jaarrekening 2004, enkele begrotingswijzigingen 2005 en de begroting 2006 van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek na behandeling in de raadscommissie veelal als hamerstuk de raden. De raad van Sassenheim moppert wel over voortdurende tegenvallers en onvoldoende zicht op de kostendruk. Onzekerheid over de vraag of de nieuwe gemeente Teylingen wel of niet in de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek zal participeren leidt er toe dat hier en daar voorbehouden worden gemaakt ten aanzien van structurele verplichtingen. De enige stevige discussie rond de begrotingswijzigingen 2005 vindt plaats in de raad van Warmond, waar verdeeldheid zelfs een maal leidt tot het aanhouden van het voorstel tot de volgende raadsvergadering. Raadsleden vragen zich af waarom de bestuurders aan deze samenwerking zijn begonnen als zij van tevoren hadden kunnen weten dat de startorganisatie veel te krap bemeten was, wat tot tegenvaller na tegenvaller heeft geleid.

In Hillegom is in februari 2005 wel bovendien discussie over de opschaling van de sociale dienst. Groen Links heeft vraagtekens, maar ziet dit als onvermijdelijk omdat Hillegom nu eenmaal onderdeel is van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en hierniet opeigen gelegenheid kan afwijken. De wethouder wijst erop dat vooral het rijk op opschaling heft aangedrongen. In september 2005 vindt in Hillegom nog een discussie plaats over een amendement van de PvdA op de ‘beleidsnotitie bijzondere bijstand/verstrekkingenboek Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek’. Er wordt echter besloten niet af te wijken van het voor het hele Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gebied gevoerde beleid.

Als enige verwerpt de gemeenteraad van Warmond tegen het advies van het college in de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek notitie chronisch zieken, gehandicapten en ouderen.

Het meest intensief komt de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in 2005 onder de loep in de raad van Noordwijkerhout, waar de Commissie Onderzoek gemeentefinanciën in september een rapport aanbiedt inzake de intergemeentelijke sociale dienst.²³⁹ De raad beaamt dit en onderschrijft het rapport.

Eind 2005 ontstaan discussies over de Wmo, die per 1 januari 2007 van kracht wordt. Daarbij wordt gesproken over mogelijk te behalen schaalvoordelen door samenwerking in Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek verband. Aandacht wordt gevraagd voor de wijze waarop kwaliteitseisen worden gesteld bij een indirecte relatie tussen gemeente en zorgaanbieder met de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek daar tussen. Ook worden kanttekeningen geplaatst bij de objectiviteit van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. Daarbij wordt gesignaleerd dat er signalen zijn dat bezwarenprocedures bij de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek te lang openstaan.

Een begrotingsaanpassing in 2006 leidt vooral tot discussie in Noordwijkerhout omdat daar de lasten rond WVG vervoer sterk stijgen. Dit blijkt samen te hangen met de demografische opbouw van deze gemeente. De suggestie dat de overkomst van Voorhout als onderdeel van de herindeling-gemeente Teylingen nadelig zou doorwerken wordt door de wethouder tegengesproken. Overigens leiden ook in Lisse de stijging van de WVG vervoerslasten tot vragen. Verder speelt er in 2006 weinig ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst in de raden.

Begin 2007 speelt in alle gemeenten de behandeling van de aanvullende beleidsregels bijzondere bijstand en wordt in alle raden een amendement aangenomen om de vergoedingsregeling voor computers voor schoolgaande kinderen te verruimen.

Het besluit financiële bijdragen en verstrekkingenbeleid maatschappelijke

²³⁹ Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën Noordwijkerhout. (september 2005). *Rapport Commissie Onderzoek Gemeentefinanciën. Onderzoeksjaar 2004-2005. Intergemeentelijke Sociale Dienst.* Noordwijkerhout

ondersteuning (bij Wmo) leidt op aangeven van de Wmo-adviesraad ook in alle raden tot enige discussie. In Hillegom, Lisse en Teylingen worden, overigens verschillende, amendementen verworpen. In Noordwijkerhout haalt een motie met enkele kleine amendementen het wel.

In Lisse wordt in maart bij motie een overgangsregeling getroffen rond de WVG vervoersregeling. In juli volgt een motie om te onderzoeken of de inkomenstoets bij schuldhelpverlening kan worden afgeschaft.

In Hillegom wordt in november een motie om meer te doen om de bijzondere bijstand bekend te maken verworpen onder de argumentatie dat er al voldoende wordt gecommuniceerd naar de bevolking.

De aangepaste gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek in verband met de toetreding van Noordwijk passeert in alle raden zonder noemenswaardige discussie.

In december 2007 komt de beleidsnota Wmo in de raden. In de gemeente Lisse valt de behandeling daarvan samen met de bespreking van de notitie 'Op weg naar maatwerk en menselijke maat' van de wethouder sociale zaken van Lisse.²⁴⁰ De bespreking van de notitie in de raad van Lisse is zeer uitvoerig. De meeste fracties ondersteunen de notitie en vragen het college met een nadere concretisering te komen.

De beraadslaging speelt zich vooral af tegen de achtergrond van de Wmo. Vooral de VVD wijst erop dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek uiteindelijk gemeentelijk beleid uitvoert en dat het aantal klachten erg meevalt. De PvdA benadrukt vooral het belang van onderzoek om vast te stellen of er echt een probleem is. De wethouder en andere partijen willen toch een meer individuele benadering en vinden dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek met meer empathie richting de colleges en raden moet aangeven wanneer de verordeningen te weinig speelruimte bieden. D66 geeft aan gekrenkt te zijn door de opmerking van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek dat hier sprake zou zijn van incidentenpolitiek.

Op de achtergrond van de discussie spelen ook klachten over de dienstverlening van de hulpmiddelenleverancier Welzorg een rol. Hierover zijn eerder in het jaar vragen in de raad gesteld.

In alle raden, ook in Lisse, wordt de beleidsnota Wmo aangenomen. In Teylingen is dit een hamerstuk. In Hillegom en Noordwijkerhout vindt enige discussie

240 De Roon, A. (12 september 2007). *Op weg naar meer maatwerk en menselijke maat*. Lisse

plaats waarbij ook de notitie van de wethouder uit Lisse zijdelings ter sprake komt. In Hillegom vindt de behandeling pas in januari 2008 plaats. Een motie om nadere kengetallen voor de toepassing Wmo te ontwikkelen wordt aangenomen. In Noordwijkerhout worden enkele kritische kanttekeningen bij de notitie uit Lisse geplaatst. De wethouder zegt dat het college de reactie van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek op de notitie onderschrijft. Al met al lijkt de discussie over de menselijke maat hoofdzakelijk zich tot Lisse te beperken.

2007 is ook het jaar dat de toetreding van Noordwijk in de diverse raden wordt besproken. Dit leidt nergens tot veel discussie. Binnen de raad van Noordwijk zelf was in 2006 nog wel enige discussie over nut en noodzaak, waarna nader extern onderzoek is uitgevoerd. Dat daarmee de afstand van de raad tot de sociale dienst zou worden vergroot wordt expliciet als te aanvaarden consequentie uitgesproken. Medio 2007 heeft de raad van Noordwijk ingestemd met aansluiting bij de intergemeentelijke sociale dienst, waarbij vooral de kwetsbaarheid van de eigen sociale dienst werd benadrukt.

December 2007 heeft Noordwijk de eigen verordeningen voor het Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek werkterrein ingetrokken en de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek verordeningen voor Noordwijk vastgesteld omdat dit praktischer zou zijn. Wel handhaaft Noordwijk een klein aantal hogere vergoedingen.

Maart 2008 vraagt de raad van Lisse het college om de mogelijkheden van een noodfonds armoedebeleid in te stellen de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek op te roepen het beleid op de langdurigheidtoeslag te versoepelen. Het thema armoedebeleid komt in de raad van Lisse in 2008 en 2009 enkele malen terug op de raadsagenda.

Voorjaar 2008, bij de algemene beschouwingen, uit Groen Links in Hillegom zorgen over de intergemeentelijke sociale dienst, die steeds meer een eigen koers zou varen en moeilijk controleerbaar zou zijn. In juni naar aanleiding van de programmabegroting Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek komt de discussie in andere bewoording naar boven en spitst zich verder toe op de afstemming tussen de planningscyclus van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en de raad. De raad wil door betere afstemming meer in staat worden gesteld om nog invloed uit te oefenen.

Ook in de raad van Teylingen worden zorgen geuit, maar dan meer toegespitst op de aanbesteding en continuïteit van de thuiszorg.

April 2008 spreekt de raad van Lisse zich uit om voortaan geen raads- maar collegeledenaftevaardigen naar het algemeenbestuur van de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek. In het geval een lid van de gemeenteraad deel zou uitmaken van het algemeen bestuur, dan zou de raad niet/onvoldoende zijn controlerende taak kunnen uitvoeren. Een lokale partij stemt tegen.

In juli 2008 krijgt de evaluatie van de verordening maatschappelijke ondersteuning de nodige aandacht in de raad van Hillegom.

Eind 2008 worden in de raad van Lisse zorgen geuit over de continuïteit van de zorg, in het bijzonder in relatie tot de aanbesteding van huishoudelijke zorg.

Maart 2009 krijgt de evaluatie van de verordening maatschappelijke ondersteuning een vervolg in een discussie over de inzetbaarheid van kinderen in het huishouden. Een amendement om in de verordening maatschappelijke ondersteuning te schrappen dat van kinderen van 5 tot 12 enige huishoudelijke taken mogen worden verwacht, haalt het niet. In Noordwijk wordt in 2009 deze categorie wel geschrapt. In Teylingen wordt in maart 2009 een motie aangenomen om deze categorie expliciet wel op te nemen.

In Lisse en Noordwijkerhout volgt uit dezelfde evaluatie geen discussie.

Medio 2009 neemt de raad van Lisse een motie aan om bijzorgindicatie voortaan huisbezoek toe te passen.

Juli 2009 stemt de raad van Noordwijk in om zoveel mogelijk het armoedebeleid van de andere Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gemeenten te volgen, mede omdat cliënten het niet begrijpen als per gemeente verschillende regelingen gelden.

December 2009 bespreekt de raad van Teylingen een rekenkamerrapport over de Wmo.²⁴¹ De rekenkamercommissie stelt vast dat de raad weinig stuurt. De raad stemt in met het rapport, maar bespreekt het ondanks de conclusies over hun eigen rol slechts kort.

Waar Noordwijk aanvankelijk vooral zoveel mogelijk wilde harmoniseren met de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gemeenten komt met de nieuwe coalitie in 2010 een omslag. Op 21 april 2010 wordt het akkoord in

²⁴¹ Rekenkamercommissie Teylingen (17 november 2009). *Wmo de raad aan zet. Een onderzoek naar sturingsmogelijkheden en burgerparticipatie bij de Wmo in de Gemeente Teylingen*. Sassenheim

de raad besproken. Daarbij wordt kritisch gekeken naar de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek en gesteld dat harmonisatie geen doel op zich mag zijn.²⁴²

Vanaf de tweede helft van 2009 tot en met 2011 vindt in de diverse raden verder weinig inhoudelijke discussie over Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek aangelegenheden plaats. Wel wordt in enkele raden over de bezuinigingen in relatie tot de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek gesproken. Februari 2010 zijn de voorgestelde bezuinigingen aanleiding tot stevige discussie in de raad van Noordwijkerhout. Uiteindelijk wordt ingestemd met de bezuinigingsvoorstellen. In de loop van het jaar steekt de bezuinigingsdiscussie meermalen de kop op. Ook in de raad van Teylingen krijgen de bezuinigingen enige aandacht.

In 2011 krijgt het nieuwe Wmo beleidsplan enige aandacht, maar wordt na betrekkelijk weinig discussie vastgesteld. In het najaar volgt wel een aantal bezuinigingsvoorstellen op het terrein van de Wmo. Verder wordt in 2011 de nieuwe gemeenschappelijke regeling zonder veel discussie aangenomen. De discussie gaat vooral over het al dan niet toestaan van een weerstandsreserve voor de intergemeentelijke sociale dienst.

Samenvattend zien wij een niet al te grote bemoeienis van de raden met de intergemeentelijke sociale dienst. In de meeste thema's is de raad eerder volgend dan initiërend. Een aanvankelijk kritische boventoon slaat in de loop van 2004 en 2005 om naar een meer positieve. Enkele malen wordt stilgestaan bij de vraag of er voldoende controle is, maar daar wordt verder niet op doorgepakt. Rond de komst van de Wmo neemt de aandacht van de raad wel toe. De kritische houding van Lisse, die tot uitdrukking komt rond de behandeling van de notitie *'Op weg naar maatwerk en menselijke maat'*, beperkt zich tot deze gemeente. Bovendien is de discussie vooral ingegeven door de notitie van de wethouder. De raad is volgend.

In de discussie in de raad van Lisse klinkt door dat raadsleden soms vergeten dat de intergemeentelijke sociale dienst niet op zichzelf staat, maar van hen is en hun verordeningen uitvoert. Er zijn echter ook raadsleden die daar expliciet aan herinneren.

242 Coalitie Noordwijk. (21 april 2010). *Het nieuwe gezicht van Noordwijk. 'Het Zonne-akkoord in regentijd'. Coalitieakkoord 2010 – 2014.* Noordwijk

INTERGEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST VOORNE-PUTTEN, ROZENBURG

Tot medio 2001 is de verkenning voor een mogelijk samenwerkingsverband vooral een ambtelijk en bestuurlijk gebeuren. In oktober 2002 is een samenvattend advies geformuleerd.²⁴³ Op basis van dit advies besluiten de diverse raden tot de daadwerkelijke vorming van een intergemeentelijke sociale dienst. De raad van Hellevoetsluis gaat echter formeel op financiële gronden niet akkoord, waardoor automatisch de instemming van de andere raden wordt opgeschort. Kort daarop trekt ook Westvoorne zich terug. De raad van Westvoorne is bezorgd over een te prominente rol van de grootste deelnemer, de gemeente Spijkenisse.

Begin 2002 wordt in de raden van de overgebleven gemeenten verder gesproken over de vorming van een samenwerkingsverband op het terrein van sociale zaken. Vooral de raden van de kleinere gemeenten (Bernisse, Brielle, Rozenburg) uiten wel zorgen over het afhaken van Hellevoetsluis en Westvoorne, maar over de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst wordt in termen van onvermijdelijkheid gesproken. De komende veranderingen op het terrein van sociale zaken en de grote kwetsbaarheid worden als reden aangevoerd om toch voortvarend door te zetten bij de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst. Wel zijn er wat zorgen over de financiën en de te verwachten formatie. Als Spijkenisse ook afhaakt houden de colleges van de overgebleven gemeenten even pas op de plaats en laten verder onderzoek uitvoeren alvorens weer met de raden in dialoog te gaan.

In 2003 wordt met de raden verder gesproken over een samenwerking met drie partijen. Er zijn wat vragen over de huisvestingslocatie, over de overgang van zittend personeel, over wachtgeldverplichtingen, over kosten van externe ondersteuning en over de zetelverdeling in het bestuur. Diverse raadsleden vinden dat reductie op personele kosten en algehele efficiencywinst mogelijk moeten zijn. De wethouders benadrukken dat het vooral gaat om kwaliteit van de dienstverlening. De drie raden gaan akkoord met de plannen.

In het bijzonder in Bernisse wordt in de raad gepleit voor behoud van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij toepassing van de WWB. In de raad van Brielle wordt een pleidooi gehouden voor kostenreductie.

243 Parker Brady Consultancy. (4 oktober 2002). *Notitie ISD VPR*. Hellevoetsluis

Najaar 2003 stellen de raden de gemeenschappelijke regeling vast. Alleen in Rozenburg gaat dat gepaard met veel discussie en schorsingen. Hoewel de raad de intergemeentelijke sociale dienst vanwege dreigende kwetsbaarheid onvermijdelijk acht is er veel kritiek ten aanzien van de kosten. Ook worden zorgen geuit over de lokale dienstverlening. Omdat de back office op één plaats komt is men bang dat het lokale loket niet veel meer dan een informatieluik zal zijn. Een raadslid noemt daarbij de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst een noodverband, gericht op het uitvoeren van bestaand beleid en wettelijke kaders, maar ook niet meer dan dat. Hij mist aanzetten naar nieuw beleid. Ten slotte wordt lang gesproken over het al dan niet wenselijk zijn van een nulmeting om goed te kunnen monitoren of de intergemeentelijke sociale dienst inderdaad efficiënter werkt. De daarmee gemoeide tijd en kosten alsmede het argument dat met de overgang van ABW naar WWB een onvergelykbare situatie ontstaat leiden ertoe dat dit voorstel het niet haalt. Dat ontlokt een raadslid de opmerking: *"Dat betekent, dat de raad zich doelen heeft gesteld, vanavond, die we niet kunnen meten"* (Raadsvergadering Rozenburg, 30 oktober 2003).

Nog voor de start van de intergemeentelijke sociale dienst ontstaat in november 2003 tijdens de algemene beschouwingen in de raad van Rozenburg een discussie over harmonisatie versus lokaal beleid. De Christen Unie wil in 2004 een kaderstellend debat over het minimabeleid. Deze motie haalt het overigens niet nadat het college deze als onnodig typeert, omdat er al toezeggingen zijn gedaan om over minimabeleid te spreken.

Begin 2004 neemt de raad van Brielle een motie aan om het college op te roepen om alsnog te proberen om Westvoorne weer bij de intergemeentelijke sociale dienst te betrekken in de verwachting dat dit tot kostenreductie zou leiden. Verder vindt er in de raad van Brielle dat jaar weinig tot geen discussie over de intergemeentelijke sociale dienst of het sociale domein plaats. Wel complimenteert de raad over de heldere opzet van het strategisch beleidsplan voor de intergemeentelijke sociale dienst.

In Bernisse en Rozenburg ontstaat in het voorjaar van 2004 echter de nodige discussie over de financiële kant van de intergemeentelijke sociale dienst. De gepresenteerde cijfers leiden tot teleurstelling over het uitblijven van kostenreductie. Bovendien wordt om een extra krediet gevraagd. Vooral

ten aanzien van de huisvestingskeuze is kritiek.²⁴⁴ Dit leidt tot oproepen om te onderzoeken of de intergemeentelijke sociale dienst niet met andere gemeenten kan worden uitgebreid teneinde de overhead te drukken.

De wethouder in Bernisse wordt verweten dat hij het uitgangspunt 'budgetneutraliteit' niet serieus neemt en dat de verwachte efficiencyvoordelen uitblijven. De wethouder presenteert een raming van de kosten wanneer de gemeente de sociale dienst in eigen beheer zou houden. Vooral door benodigde ICT vernieuwingen en de overgang naar de WWB zouden de verwachte kosten dan nog hoger zijn, zodat in zekere zin de samenwerking wel degelijk besparend werkt.

Medio 2004 ontstaan in de raad van Rozenburg vragen over de lokale loketfunctie. Er is onvrede omdat dit zich beperkt tot het verstrekken van formulieren. Daarnaast wordt opgemerkt dat de loketfunctie slecht is geregeld, waardoor mensen aan het loket hun hele hebben en houwen moeten vertellen waar iedereen kan meeluisteren. Dit leidt tot een vrij emotionele discussie, waarbij de wethouder en de voorzitter stellen dat dit met iets anders te maken heeft en daar aan wordt gewerkt.

Als bovendien opnieuw extra middelen voor de intergemeentelijke sociale dienst worden gevraagd, ontlokt dat bij een raadslid de verzuchting: *"Bij elke steen, die ze optilt, springt er weer zo één naar boven en die vraagt weer om geld. En die blijft maar vragen. Het is in de commissie ook al gezegd. De één noemt het een vergiet. Wij noemen het een bodemloze put"* (Raadsvergadering Rozenburg, 1 juli 2004).

Diverse onverwachte posten passeren de revue. De wijze waarop is begroot krijgt flinke kritiek. Ook het bureau dat de implementatie heeft voorbereid en de procesmanager die de implementatie begeleidt krijgen er van langs omdat zoveel kosten niet waren voorzien. De raad heeft het gevoel dat zij geen keuze heeft dan maar weer mee te gaan, maar geeft aan dat de maat vol is. De raad van Rozenburg roept het college op bij de intergemeentelijke sociale dienst aan te dringen op bezuiniging.

De raad van Rozenburg blijft in deze fase de meest kritische van de drie. Tijdens de algemene beschouwingen in november komen diverse sociale thema's voor het voetlicht. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor de positie van de klantmanagers bij de intergemeentelijke sociale dienst, die voor de cliënten

²⁴⁴ De Intergemeentelijke sociale dienst Voorne-Putten, Rozenburg was gehuisvest in een monumentaal pand.

het aanspreekpunt in veel van de sociale thema's zijn. Onder meer door de WWB komen meer thema's en taken op de intergemeentelijke sociale dienst af. Er wordt gepleit om te zorgen voor voldoende klantmanagers, ook als dit financiële consequenties heeft.

Daarnaast wordt gesignaleerd dat er veel klachten over de intergemeentelijke sociale dienst en de schulphulpverlening bij de ombudsman komen. Ook wordt opgemerkt dat wanneer intergemeentelijke sociale dienst medewerkers op het gemeentehuis zitten ter bemensing van het lokale loket zij geen internet of computer hebben, waardoor zij weinig kunnen.

Rozenburgse raadsleden vragen zich af wanneer de intergemeentelijke sociale dienst vruchten gaat afwerpen. Tot nu toe heeft men vooral de nadelen ondervonden.

In de loop van 2004 passeren desondanks de eerste producten van de intergemeentelijke sociale dienst (handhaving-verordening WWB, re-integratieverordening WWB, maatregelenverordening WWB, boeteverordening WIN, ontwerpbegroting intergemeentelijke sociale dienst 2005, meerjarenraming ID 2005-2008, WWB beleid 2005) de diverse raden. Deze passeren zonder veel discussie en zelfs met een enkel compliment. Voornamelijk in de raad van Rozenburg is sprake van enige discussie. De verordening cliëntenparticipatie WWB krijgt in Bernisse wat tegenwind van de VVD, die het nut er niet van inziet, maar ook deze verordening wordt verder vrij geruisloos vastgesteld.

De ontwerpbegroting intergemeentelijke sociale dienst 2006, de meerjarenraming intergemeentelijke sociale dienst 2006-2009 en de jaarrekening en jaarverslag intergemeentelijke sociale dienst 2004 worden in 2005 na wat technische vragen en toelichting zonder veel discussie door de raad van Bernisse goedgekeurd. In de raad van Brielle zijn wel wat vragen over het in hun ogen complexe besluitvormingstraject en over de verdeelsleutel. Er ontstaat ook discussie over het vormen van een weerstandsreserve binnen de intergemeentelijke sociale dienst versus het terug laten vloeien van gelden naar de gemeenten.

Het lokaal beleidsplan WWB 2006 alsmede het strategisch beleidsplan intergemeentelijke sociale dienst 2006 passeren in 2005 ook zonder veel discussie, zij het met een klein amendement ten aanzien van het bedrag categorale bijstand. Ook ontstaat wat discussie over het al dan niet afschaffen

van het persoonsgebonden budget. Er is kritiek op de wijze waarop de cliënten in het voortraject zijn betrokken. Dit zou zijn gekomen doordat de gemeenten en de nieuwe intergemeentelijke sociale dienst nog niet volledig op elkaar zijn afgestemd. De raad pleit voor meer harmonisatie binnen het werkgebied van de intergemeentelijke sociale dienst.

Bij de algemene beschouwingen in november 2005 constateert de VVD in de raad van Brielle dat de gewenste efficiencyvoordelen van de intergemeentelijke sociale dienst nog niet financieel vertaald zijn. De wethouder wijst erop dat de intergemeentelijke sociale dienst een financiële inhaalslag moet maken in verband met frictiekosten en dat met het verstrijken van de tijd de meetbaarheid kleiner wordt.

In november 2005 ontstaat in de raad van Bernisse naar aanleiding van de toeslagenverordening WWB discussie over de door de raad gewenste beleidsvrijheid. Raadsleden vinden dat het streven naar uniformiteit bij de intergemeentelijke sociale dienst hier niet altijd mee strookt. De aanpassingen die worden gevraagd blijken echter marginaal en de verordening wordt uiteindelijk conform voorstel van de intergemeentelijke sociale dienst vastgesteld. Het ongenoegen over de drang tot harmonisatie steekt echter bij het volgende agendapunt, het beleid bijzondere bijstand 2006, opnieuw de kop op. De wethouder zegt toe dit signaal in het Algemeen Bestuur van de intergemeentelijke sociale dienst aan de orde te stellen.

De meeste discussie ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst in 2005 wordt in de raad van Rozenburg gevoerd. Er zou nog geen voortgang zitten in het aantrekken van nieuwe deelnemers van de intergemeentelijke sociale dienst. De tijdelijke regeling 2004-2005 categorale bijstand chronisch zieken, ouderen en gehandicapten wordt pas na lange discussie vastgesteld. De extra uitvoeringskosten voor de intergemeentelijke sociale dienst roepen grote weerstand op. Een discussie over de Wmo en mogelijke intergemeentelijke samenwerking op dat terrein ontlokt een raadslid de opmerking dat men niet zit te wachten op een intergemeentelijke sociale dienst 2. Meermalen worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de kosten van de vorming van de intergemeentelijke sociale dienst (en andere uitplaatsingen) en de vraag gesteld of de dienstverlening nu werkelijk is verbeterd. Raadsleden vinden dat zij bij de WWB te volgend op de intergemeentelijke sociale dienst zijn geweest. In het dossier Wmo wil men meer zelf het initiatief nemen. De intergemeentelijke sociale dienst bezwaarprocedures zouden niet correct worden gevolgd.

Het raadslid wil hierover beter worden geïnformeerd. Een andere fractie vindt dat een groot aantal mensen niet correct door de intergemeentelijke sociale dienst behandeld wordt. Een raadslid merkt op dat hij de informatievoorziening rond de intergemeentelijke sociale dienst vaak als een lijdensweg ervaart.

Ook in 2006 en 2007 vindt in de raden van Bernisse en Brielle weinig discussie rond de intergemeentelijke sociale dienst plaats. De diverse plannen en verordeningen passeren zonder veel discussie. Hier en daar valt een klein compliment. In de raad van Brielle wordt in 2006 bij een bredere discussie over regionale samenwerking de intergemeentelijke sociale dienst in positieve zin als voorbeeld aangehaald. De raad zegt erg tevreden te zijn met de intergemeentelijke sociale dienst.

In juni 2006 pleit de SP in Brielle ervoor dat de intergemeentelijke sociale dienst de schuldhelpverlening gaat organiseren.

Begin 2006 klinken nog steeds kritische geluiden uit de raad van Rozenburg. Er zijn kritische vragen naar de wijze waarop de intergemeentelijke sociale dienst is omgegaan met de inschrijving van cliënten voor de collectieve ziektekostenverzekering. Ook zijn er kritische vragen omtrent de keuze voor de geselecteerde verzekeraar. Een raadslid vraagt inzicht in de vooraf gemaakte benchmark, wat wordt toegezegd.

In april 2006 constateert echter de voorzitter in de raad van Rozenburg dat de intergemeentelijke sociale dienst zeer bekritiseerd was, maar dat de aanloopp problemen zijn overwonnen en dat er in goede samenwerking met de gemeente een goede collectieve ziektekostenverzekering is gerealiseerd. In mei wordt er in de raad tevredenheid geuit over een gevonden oplossing voor met ontslag bedreigde medewerkers met een ID-baan.

In 2007 lijkt het debat in Rozenburg rond de intergemeentelijke sociale dienst en het beleidsterrein sociale zaken wat te zijn verstomd. Er klinkt zelfs enige tevredenheid door. In de voorjaarsnota van Rozenburg wordt over de intergemeentelijke sociale dienst gezegd: *“De in 2004 opgerichte ISD functioneert inmiddels als een volwaardige organisatie. Er is nu aandacht voor re-integratiebeleid als middel voor uitstroombevordering en voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening”* (Raadsvergadering Rozenburg, 5 juli 2007).

In 2007 treedt de Wet Inburgering in werking. Dat de intergemeentelijke sociale dienst deze gaat uitvoeren leidt verder niet tot discussie. In Brielle ontstaat wel discussie over het sanctieregime, dat de SP te zwaar acht. Het SP amendement wordt echter verworpen.

In 2008 en 2009 passeren diverse zaken betreffende de intergemeentelijke sociale dienst zonder veel discussie. Naast jaarstukken betreft dat diverse verordeningen (in verband met gewijzigde landelijke wet- en regelgeving) en de nieuwe gemeenschappelijke regeling (2008). Wel vraagt de raad van Bernisse (najaar 2008) naar aanleiding van het jaarplan of er in de toekomst een meer afgerond lokaal beleidsplan kan worden voorgelegd in plaats van een document met de nodige losse eindjes. In Brielle maakt alleen de SP bij diverse gelegenheden bezwaren, onder meer tegen onderdelen van verordeningen. Alleen in Rozenburg leidt de nieuwe gemeenschappelijke regeling tot discussie. De raad heeft moeite met een collegeregeling, waarbij geen directe vertegenwoordiging uit de raad voorzien is.

In Brielle ontstaat november 2008 enige discussie als de PvdA vraagt het extra geld uit het gemeentefonds voor minima ook daadwerkelijk voor deze doelgroep in te zetten als 'kerstgratificatie'. De SP opent in dezelfde vergadering een discussie over de schuldhulpverlening en dient een motie in. De SP wil de toegang meer laagdrempelig maken met een digitaal vraagloket en wil een actiever beleid van het college bij de aanpak van schuldproblematiek.

De PvdA en D66 in Brielle stellen bij de programmabegroting in 2009 voor om alle gemeenschappelijke regelingen een taakstellende bezuiniging van 5% op te leggen. VVD en CDA verzetten zich tegen deze motie omdat de intergemeentelijke sociale dienst hiermee te zwaar belast zou worden. Toch haalt de motie het.

Maart 2009 gaat de raad van Rozenburg akkoord met fusie met de gemeente Rotterdam. De aanloop naar de fusie gaat vanaf dan steeds meer domineren in de raadsvergaderingen. Bij de behandeling van het lokaal beleidsplan WWB worden vervolgens in de raad van Rozenburg vragen gesteld over de toekomst van de intergemeentelijke sociale dienst en de vraag hoeveel ruimte er na de herindeling voor de deelraad bestaat voor lokaal sociaal beleid. (Pas later zal duidelijk worden dat de gemeente Rotterdam kiest voor uittreding uit de intergemeentelijke sociale dienst.)

Als in de tweede helft van 2010 duidelijk wordt dat Rozenburg op termijn de intergemeentelijke sociale dienst zal verlaten leidt dit in de raden van Bernisse en Brielle tot discussie over de toekomst van de intergemeentelijke sociale dienst. In de raad van Bernisse wordt zonder al te veel discussie al snel de voorkeur uitgesproken voor beëindiging van de intergemeentelijke sociale dienst en uitbesteding aan de sociale dienst Spijkenisse. In Brielle daarentegen zijn de discussies in de raad over de toekomst van de intergemeentelijke sociale dienst heftig en lang. Opvallend daarbij zijn de vele lovende woorden voor de intergemeentelijke sociale dienst die tijdens de discussie uit verschillende kanten passeren. Omdat Bernisse inmiddels de voorkeur heeft uitgesproken voor uitbesteding aan Spijkenisse zou een zeer kwetsbare Brielse sociale dienst overblijven. Verbreding van het takenpakket met de Wmo is tegen de wens van het college. Dit beweegt sommige partijen (VVD, CDA, OLP) om met pijn in het hart over te willen gaan tot beëindiging van de intergemeentelijke sociale dienst en uitbesteding aan Spijkenisse. De SP protesteert en vindt dat het college overhaast te werk gaat. De SP wil de intergemeentelijke sociale dienst de kans geven een eigen offerte op te stellen. De SP vraagt zich af of Spijkenisse op termijn echt wel goedkoper is.

De PvdA is tegen zolang niet geregeld is dat voor de cliënten hun reiskosten naar een verder weg gelegen loket worden vergoed. De wethouder stelt in de raad dat financiën niet doorslaggevend zijn, maar kwaliteit. Hij twijfelt of de intergemeentelijke sociale dienst, teruggebracht tot één gemeente, nog wel voldoende kwaliteit kan bieden. De haast die geboden is verklaart hij uit zorg voor het personeel, dat duidelijkheid wil. Deze discussie mondt uit in een motie van afkeuring van de SP tegen de wethouder. De PvdA ondersteunt de motie omdat zij vindt dat het proces niet goed is verlopen. De motie wordt echter verworpen. Het voorstel om de onderhandelingen met Spijkenisse te beginnen haalt het wel met 11 tegen 6.

Februari 2011 gaat de raad van Brielle toch akkoord met uitbesteding aan Spijkenisse. Wel gaat dit met discussie gepaard. De SP uit zich kritisch en stelt: *“De SP wil zich niet zomaar conformeren aan beleid van Spijkenisse”* en *“We verwachten dat alle beleidsveranderingen in een vroeg traject worden voorgesteld en dat sturing door de raad mogelijk blijft”* (Raadsvergadering Brielle, 8 februari 2011). Verder klinkt er van verschillende kanten veel aandacht voor de zorg voor het personeel van de intergemeentelijke sociale dienst.

Samenvattend kan worden gesteld dat het ontstaan en het functioneren van de intergemeentelijke sociale dienst in de gemeenteraden van Bernisse en Brielle weinig discussie opleveren. Ook wordt het binnen de intergemeentelijke sociale dienst voorbereide beleid zonder veel discussie overgenomen. De raad van Brielle geeft wel wat kaderstellende suggesties voor het beleid mee en vindt vooral belangrijk dat het bestaande niveau niet wordt aangetast. De raad van Bernisse is wel wat teleurgesteld bij het in de opstartfase tegenvallende kostenplaatje, maar dat wordt niet erg zwaar opgespeeld. Wat discussie over beleidsautonomie heeft verder weinig concrete consequenties.

De raad van Rozenburg laat, vooral de eerste jaren, een ander geluid horen. Hier bemoeit de raad zich veel actiever met zowel het functioneren van de intergemeentelijke sociale dienst als het te formuleren beleid. De toonzetting is daarbij zeer kritisch, waarbij de intergemeentelijke sociale dienst zowel ten aanzien van kostenaspect als kwaliteit onder vuur komt. Ook is het de raad van Rozenburg die moeite heeft met het voorstel om de Gemeenschappelijke regeling om te zetten in een zuivere collegeregeling, waarbij de gemeenteraden geen afvaardiging in het intergemeentelijke sociale dienst bestuur meer hebben. In 2008 stemt de raad van Rozenburg hier na twee jaar discussie over de nieuwe regeling met enige tegenzin mee in. Bij de opstelling van de Rozenburgse raad moet worden bedacht dat circa 45% van het cliëntenbestand uit inwoners van Rozenburg bestaat.

In de laatste jaren laat de raad van Rozenburg niet veel meer horen rond de intergemeentelijke sociale dienst of het beleidsveld. Zeker niet nadat herindeling met Rotterdam in zicht komt. Het is juist de gemeente Brielle waar de raad in deze jaren wat meer van zich laat horen op het terrein van sociaal beleid. Het is daarbij vooral de SP en in enige mate ook de PvdA die zich kritisch uitlaten. Maar uiteindelijk worden de intergemeentelijke sociale dienst- en collegevoorstellen steeds zonder noemenswaardige aanpassingen gevolgd.

Rond het einde van de intergemeentelijke sociale dienst ontstaat nog wel vuurwerk in de raad van Brielle. Waar de raad van Bernisse snel een voorkeur uitspreekt voor uitbesteding aan Spijkenisse wordt in Brielle gepleit voor handhaving van een eigen SD. Vooral SP en PvdA hebben flinke kritiek op de wethouder, die in hun ogen te snel en gemakkelijk de weg van Bernisse volgt en uitbesteding als onvermijdelijk lijkt te zien. Een (verworpen) motie van wantrouwen is zelfs het gevolg. Dit kan niet verhinderen dat ook Brielle er

uiteindelijk voor kiest om de intergemeentelijke sociale dienst te beëindigen en sociale zaken aan Spijkenisse uit te besteden.

OPTIMISD

In de aanloopperiode naar de samenwerking (2001-2004) wordt in de Raad van Schijndel een paar keer over de samenwerking gesproken, maar zonder al te veel discussie. Het behoud van de eigen identiteit wordt daarbij wel een keer als punt van aandacht geuit. Het aandachtsveld sociale zaken komt daarnaast hoofdzakelijk aan de orde bij de jaarlijkse vaststelling van het beleidsplan van de afdeling sociale zaken. Dat levert telkens wel discussie op, die zich vooral toespitst op aspecten van de WVG. In het algemeen krijgt het beleidsplan sociale zaken elk jaar weer de nodige bijval.

Ook in de raad van Sint-Michiëlsgestel komt het thema samenwerking op het terrein van sociale zaken een aantal keren naar voren. Als medio 2003 de gemeente Haaren zich terugtrekt als samenwerkingspartner op het terrein van sociale zaken gaat de raad zonder veel discussie mee met het voorstel van B&W om dan maar aan te sluiten bij het initiatief van Schijndel en Veghel. De PvdA benadrukt wel dat de samenwerking de invloed van de raad niet mag ondergraven.

In de jaren dat Veghel zich op de samenwerking oriënteert, zien wij betrekkelijk weinig discussie daarover in de raad. De noodzaak tot schaalvergroting wordt dan vooral in het licht van kwetsbaarheid en deskundigheid besproken, hoewel ook efficiency en kosten worden genoemd.

Zomer 2004 stemt de raad van Schijndel in met de vorming van de intergemeentelijke sociale dienst en de gemeenschappelijke regeling, zij het met twee tegenstemmen van een lokale partij (SnS). Naast positieve geluiden worden door de VVD en SnS kanttekeningen geplaatst bij het in hun ogen te rooskleurige financiële perspectief. De SP uit vooral zorgen over het personeel en over de beleidsautonomie.

In de raad van Sint-Michiëlsgestel stelt vooral de PvdA zich kritisch op. De PvdA vreest dat een gecentraliseerde intergemeentelijke sociale dienst op één locatie afstand creëert en ten koste gaat van de dienstverlening. Ook de frictiekosten komen aan de orde. De raad heeft zorgen over de werkdruk bij het intergemeentelijke sociale dienst personeel en over de gevolgen van de bezuinigingstaakstelling. Als zomer 2004 de verdere besluitvorming over de

vorming van de intergemeentelijke sociale dienst in de raad komt gaat dat dan ook met de nodige discussie gepaard, maar uiteindelijk stemt de raad in. De raad van Veghel stemt met overwegend positieve geluiden uit de verschillende fracties zonder veel discussie in met de gemeenschappelijke regeling.

Al bij de najaarsnota van 2004 moppert de VVD in Sint-Michielsgestel dat de intergemeentelijke sociale dienst niet de beloofde besparingen heeft opgeleverd maar slechts heeft geleid tot kostenverhoging.

De vaststelling van diverse verordeningen in het kader van de WWB leidt in de raad van Veghel in oktober 2004 tot een lange discussie in de raad over re-integratie. De VVD wil strakkere kaders, meer meten, meer aandacht voor fraude en waar mogelijk bezuinigen en brengt daarover diverse amendementen in. Deze worden allemaal verworpen. In diezelfde vergadering levert ook de Boeteverordening Wet Inburgering Nieuwkomers enige discussie op, waarbij twee amendementen van de VVD worden verworpen.

In de raad van Schijndel is er ruim een jaar weinig tot geen discussie over het werkterrein van de intergemeentelijke sociale dienst tot in september 2005 de SP kritische vragen stelt over de dienstverlening bij Optimisd, onder meer ten aanzien van de wijze waarop met de privacy van cliënten wordt omgegaan. De SP wil directe bemoeienis van de wethouder, maar deze verwijst op grond van de gemeenschappelijke regeling naar de eigen verantwoordelijkheid voor uitvoeringszaken van het intergemeentelijke sociale dienst bestuur.

De kritiek van SP-zijde gaat door in 2006. De SP uit zware kritiek naar aanleiding van de bespreking van de begroting 2007 van Optimisd. De SP vindt de overhead en vooral de verhouding formatie – cliënten te groot. De SP vindt dat de belofte van een goedkopere sociale dienst door samenwerking niet is nagekomen. Op dit punt steunt de VVD de SP. De wethouder beaamt in de raadsvergadering dat de formatie is tegengevallen, maar stelt dat er op andere punten, met name ICT, wel efficiencywinst is gerealiseerd. Ook stelt hij dat uitbreiding van de samenwerking naar andere gemeenten wordt onderzocht om verder schaalvoordeel te kunnen realiseren.

De SP gaat ook in op een geval van een cliënt die niet goed zou zijn behandeld. De wethouder verwijt hier de SP dat er geen wederhoor heeft plaatsgevonden. Ook bij andere gelegenheden uit de SP kritiek op de bedrijfsvoering van

Optimisd. Een motie van de SP in november 2006 om de rekenkamercommissie Optimisd op doelmatigheid te laten doorrekenen wordt met 15 tegen 3 verworpen.

In de raad Sint-Michielsgestel wordt, mede naar aanleiding van de eerste ervaringen met de intergemeentelijke sociale dienst, juist gepleit voor meer intergemeentelijke samenwerking. Wel wordt gesteld dat de intergemeentelijke sociale dienst laat zien dat dit niet automatisch tot kostenreductie leidt, maar men ziet wel kansen voor verbetering van kwaliteit en efficiency.

Maar daarnaast worden kritische vragen gesteld naar aanleiding van berichten in de media over de wijze waarop de intergemeentelijke sociale dienst met de privacy van de cliënten omgaat. Het open karakter van het gebouw waar de intergemeentelijke sociale dienst gevestigd is, zou hier aanleiding voor zijn.

Ook in 2006 is de intergemeentelijke sociale dienst in de raad van Sint-Michielsgestel met enige regelmaat onderwerp van discussie.

Maart 2006 dient Senioren Gestel een motie in voor een eenmalige uitkering voor minima en ouderen. Het onderwerp wordt door de wethouder geplaatst in de bredere aandacht voor armoedebeleid en doorgeschoven naar de nieuwe raad.

Rond de coalitievorming in 2006 wordt de vorming van de intergemeentelijke sociale dienst door een raadslid aangevoerd als argument om te volstaan met minder wethouders. Er ligt immers een taakveld minder bij B&W. Het argument legt echter geen gewicht in de schaal.

Zomer 2006 roept de koerswijziging van het ministerie van sociale zaken, waardoor Optimisd niet langer als één entiteit wordt beschouwd bij de berekening van de rijks gelden voor WWB, vragen op in de raad. Daarnaast is er de nodige discussie rond de begroting 2007 van Optimisd en de tekorten daarin. Een raadslid vraagt zich af (paradoxaal) of de bezuiniging op personeel bij de start uiteindelijk niet heeft geleid tot een minder efficiënte organisatie.

De zorg bij diverse raadsfracties over de uitstroom leidt ertoe dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar de uitstroombestemming. In oktober 2006 worden de resultaten in de raad besproken. Een lange discussie volgt over het granieten bestand en de noodzaak voor meer inspanning op het gebied van re-integratie en betere afstemming met de re-integratiepartners. Ook wordt aandacht gevraagd voor verbetering van de communicatie tussen Optimisd en de gemeenten en van de planning- en controlcyclus. De raad ziet het rapport als signaal aan Optimisd waarmee Optimisd aan de slag moet. De raad wil rapportages in de vorm van buraps en over een half jaar een debat. De

wethouder wijst erop dat Optimisd eerst veel energie heeft moeten steken in de opbouw. Op de twijfel van een raadslid of de raad überhaupt nog wel wat in de melk te brokkelen heeft bij een gemeenschappelijke regeling als Optimisd antwoordt de wethouder, dat de raad via het Algemeen bestuur-lid dat wel degelijk kan. Ten slotte zegt hij toe de directeur Optimisd uit te nodigen om met de raad te spreken.

In november 2006 ten slotte volgt een lange en moeizame discussie over de verantwoording 2005 WWB, IOAW en IOAZ/BBZ. Er is vooral kritiek op de late en onduidelijke wijze waarop de raad is geïnformeerd.

In de raad van Veghel komt de intergemeentelijke sociale dienst in 2005 en 2006 weinig aan de orde. Wel wordt terloops opgemerkt dat nu meer met minder wordt bereikt en vooral op het terrein van werkgelegenheid veel is gebeurd.

Ook in 2007 en 2008 is het in de raad van Schijndel voornamelijk de SP die op diverse momenten dat Optimisd aan de orde komt een kritisch geluid laat horen. Als in juni 2007 de raad instemt met de toetreding van de gemeente Bernheze tot de gemeenschappelijke regeling en als in december 2007 de aangepaste gemeenschappelijke regeling wordt behandeld stemt de SP als enige partij tegen. De SP komt ook meermalen met moties, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de verordening Wet inburgering (augustus 2007). In september 2007, in november 2007 (bij de programmabegroting), in maart 2008 en in juni 2008 dient de SP moties, telkens met ongeveer gelijke strekking, in om het sociale beleid te maximaleren. Geen van deze moties krijgen steun. Ook amendementen van de SP op de in september 2008 vastgestelde nota armoedebeleid krijgen geen steun in de raad.

In de raad van Sint-Michielsgestel klinken in 2007 nog kritische geluiden ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst. Mei 2007 wordt de verordening wet inburgering besproken. Er zijn vraagtekens of Optimisd deze wet adequaat kan uitvoeren en er wordt gesuggereerd dat Optimisd bij misverstanden snel de andere (zwakkere) partij de schuld geeft.

Bij de behandeling in juni 2007 van de jaarstukken 2006 en begroting 2008 van Optimisd is de directeur uitgenodigd. Met name de PvdA stelt zich kritisch op. Zij zeggen te horen dat de klantvriendelijkheid te wensen overlaat en hebben twijfels bij de effectiviteit van Optimisd. Ook suggereert de PvdA dat in de twee andere gemeenten meer geld wordt uitgegeven aan bijstand.

Bij de begrotingsbehandeling in november 2007 vraagt de PvdA aandacht voor arbeidsmarktbeleid, dat een ondergeschoven punt zou zijn. Ditmaal stelt de PvdA overigens dat Optimisd goed scoort op uitstroombeleid.

Per 1 januari is de gemeente Bernheze toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling. De toetreding is nauwelijks punt van discussie in de raad. Ook na de toetreding vindt weinig discussie over de intergemeentelijke sociale dienst plaats. Wel levert eind 2008 de nota armoedebeleid enige controverse op. Bij de behandeling van de nota armoedebeleid hebben twee lokale partijen moeite met diverse passages en stemt een van hen tegen.

In de aanloop naar de samenwerking zijn de raden van Schijndel en Veghel overwegend positief en is de discussie beperkt. Het is vooral Sint-Michielsgestel, dat pas later aanschuift als hun voorgenomen samenwerking met Haren afketst, waar de raad kritische geluiden laat horen.

In 2008 wordt de toonzetting in de raad van Sint-Michielsgestel ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst positiever. In maart 2008 stelt de raad zonder veel discussie een kadernota vast voor Optimisd. Oktober 2008 wordt de nota armoedebeleid besproken. Hoewel de discussie lang is, wordt de nota overwegend positief ontvangen en krijgt Optimisd daarin de nodige waardering.

Net als in Schijndel, zij het minder fel, is het in de raad van Veghel de SP waar het kritische geluid ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst vandaan komt. Naar aanleiding van de 1e bestuursrapportage 2007 uit de SP kritische geluiden over uitgeplaatste onderdelen in het algemeen en gezien de omvang van de gemoeide bedragen Optimisd in het bijzonder. Naar de mening van de SP kan de gemeenteraad diens kaderstellende en vooral controlerende taak niet adequaat uitvoeren als uitgeplaatste onderdelen van de gemeentelijke organisatie, zoals Optimisd, niet tijdig hun beleidsverantwoording en financiële rapportage inleveren. De SP haalt de rekenkamercommissie aan die heeft opgemerkt dat Optimisd tijdig de accountantsverklaring moet aanreiken.

In november 2008 wordt een voorstel van de SP aangenomen om n.a.v. de nota armoedebeleid met Optimisd in overleg te gaan hoe meer mensen te bereiken met de extra bijzondere bijstand die ter beschikking is gesteld.

In de raad van Schijndel blijft het vooral de SP die keer op keer kritiek uit op de intergemeentelijke sociale dienst en stemt regelmatig tegen voorstellen met betrekking tot de intergemeentelijke sociale dienst.

In de raad van Sint-Michielsgestel doen zich na 2008 geen al te zware discussies rond de intergemeentelijke sociale dienst voor. Bij de behandeling van de kadernota in het voorjaar van 2009 uiten wel diverse partijen zich ongerust over de financiële positie van Optimisd, mede in het licht van de financiële crisis. De PvdA mist in het coalitieakkoord (2010) aandacht voor de rol van Optimisd. Begin 2011 staan bezuinigingsvoorstellen op de agenda. Het CDA vraagt zich af of de door het college gewenste bezuiniging van 13% op de bedrijfsvoering bij Optimisd wel realistisch is. Als a-cyclisch bedrijf komt er juist in deze tijd van crisis veel op de intergemeentelijke sociale dienst af. De wethouder meent dat Optimisd toch in staat moet zijn te bezuinigen en de extra toestroom aan cliënten op te vangen.

In de raad van Veghel vallen na 2008 twee discussiemomenten in de raad op. In 2010 ontstaat discussie rond de kadernota Optimisd voor 2011. De VVD is van mening dat ook Optimisd een bijdrage aan de bezuinigingen moet leveren. Het college wil bezuinigingen niet uitsluiten, maar evenmin op zaken vooruitlopen. De kadernota wordt ondanks tegenstemmen van de VVD aangenomen.

In november 2011 wordt een motie ingediend en aangenomen waarin de raad Optimisd oproept om *“voortvarend te werk te gaan om de maatregel van wederdiensten structureel op te nemen in de regeling van bijstandsgerechtigden”* (Raadsvergadering gemeente Veghel, 10 november 2011). De raad roept zijn vertegenwoordiger in het Algemeen bestuur op om voornoemde uitspraken uit te dragen.

Samenvattend zien wij een wisselend beeld per gemeente in de opstelling van de gemeenteraad ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst. De kritische opstelling van de raad van Sint-Michielsgestel zet zich ook na de start van de intergemeentelijke sociale dienst nog een aantal jaren voort. In geen van de deelnemende gemeenten wordt zoveel over het beleidsveld van de intergemeentelijke sociale dienst en de intergemeentelijke sociale dienst zelf gesproken als in de raad van Sint-Michielsgestel. Vooral het re-integratiebeleid levert stof tot discussie. Overigens is het de vraag of de kritische houding in Sint-Michielsgestel specifiek is voor de houding ten opzichte van de

intergemeentelijke sociale dienst of eerder kenmerkend is voor de algeheel harde vergaderstijl in deze raad.

In Schijndel is het hoofdzakelijk de SP die keer op keer het sociale beleid in de raad ter discussie stelt en meermalen (vergeefs) moties indient om het minimale beleid te maximaliseren. De SP uit al in de aanloop naar de intergemeentelijke sociale dienst zorgen over het verlies aan beleidsautonomie en is na de start meermalen uiterst kritisch over het functioneren van Optimisd.

In Veghel is vanaf aanvang van de intergemeentelijke sociale dienst de discussie in de raad zelf over de intergemeentelijke sociale dienst nog het minste. Maar in deze gemeente is het gebruikelijk om veel al in de commissie af te doen.

Gaandeweg (vooral na 2008) is het sociaal beleid en de intergemeentelijke sociale dienst steeds minder punt van discussie in de gemeenteraden. Wel stemt de SP in Schijndel telkens onder protest in met de jaarstukken en vraagt in 2010 (opnieuw en vergeefs) om een rekenkameronderzoek naar Optimisd. In Sint-Michielsgestel klinken in 2009 en in 2011 wat zorgelijke geluiden over de gevolgen van de crisis. Over de intergemeentelijke sociale dienst wordt overwegend met waardering gesproken. In Veghel ontstaat in 2010 nog enige discussie omdat de VVD wil dat ook de intergemeentelijke sociale dienst bijdraagt aan de bezuinigingen. In de raad van Bernheze vindt vrijwel geen debat rond de intergemeentelijke sociale dienst plaats.

E CHECKLIST INTERVIEWS FASE 1

Deze checklist is niet meer dan een leidraad.

- Naam
- Functie
- Contactgegevens
- Functionele relatie tot het samenwerkingsverband
- Eigen betrokkenheid bij het ontstaan van het samenwerkingsverband
- Verloop van de fase tot nu toe (initiatief, voorbereiding, start, eerste Jaren)
- Beoogde doelen van het samenwerkingsverband volgens geïnterviewde
- Randvoorwaarden bij de samenwerking volgens geïnterviewde
- In welke mate worden de beoogde doelen gerealiseerd
- In welke mate worden de vooraf gestelde randvoorwaarden gerespecteerd
- Eventuele overige effecten van de samenwerking
- Knelpunten in het functioneren van het samenwerkingsverband
- Positieve punten in het functioneren van het samenwerkingsverband
- Effect op en gebruik van gemeentelijke beleidsvrijheid
- Invloed van B&W
- Invloed van de raden
- Kwaliteit van de dienstverlening
- Klanttevredenheid
- Herkenbaarheid van de ISD en (beeld van de) waardering door de omgeving
- Kosten
- Hoe waardeert geïnterviewde de samenwerking
- Overige aandachtspunten

F VRAGENLIJST INTERVIEWS LEDEN CLIËNTENRADEN

- 1) Sinds wanneer bent u lid van de cliëntenraad (dan wel Wmo platform)
- 2) Vanuit welke achterban?
- 3) Hebt u hiervoor al met de intergemeentelijke sociale dienst te maken gehad?
- 4) Zo ja, in welke hoedanigheid?
- 5) Hoe vaak vergadert de cliëntenraad?
- 6) Hoe vaak heeft de raad afstemming met het intergemeentelijke sociale dienst management?
 - a. Waarover?
 - b. Hoe verloopt dit? (soepel of niet?)
- 7) Hoe vaak heeft de raad afstemming met het intergemeentelijke sociale dienst bestuur?
 - a. Waarover
 - b. Hoe verloopt dit? (soepel of niet?)
- 8) Hoe vaak heeft de raad afstemming of contact met afzonderlijke portefeuillehouders uit de aangesloten gemeenten?
 - a. Waarover?
 - b. Hoe verloopt dit? (soepel of niet?)
- 9) Hoe vaak heeft de raad afstemming of contact met de gemeenteraden?
 - a. Waarover?
 - b. Hoe verloopt dit? (soepel of niet?)
- 10) Hoe vaak heeft de raad afstemming of contact met belangengroeperingen?
 - a. Welke?
 - b. Waarover?
 - c. Hoe verloopt dit? (soepel of niet?)
- 11) Hoe vaak heeft de raad afstemming of contact met individuele cliënten?
 - a. Waarover?
 - b. Hoe verloopt dit? (soepel of niet?)
- 12) Hoe beoordeelt u de invloed van de colleges op de intergemeentelijke sociale dienst?
- 13) Hoe beoordeelt u de invloed van de gemeenteraden op de intergemeentelijke sociale dienst?

- 14) Hoe beoordeelt u de invloed van de cliëntenraad op de intergemeentelijke sociale dienst?
- 15) In hoeverre dragen de cliëntenraad bij aan het maatschappelijk draagvlak voor de intergemeentelijke sociale dienst?
- 16) Ontvangt de raad klachten van cliënten?
 - a. Waarover?
 - b. Hoe vaak?
- 17) Hoe waardeert u de verregaande harmonisatie van beleid op het beleidsterrein voor de intergemeentelijke sociale dienst gemeenten?
- 18) Moet er minder, evenveel of meer harmonisatie komen?
- 19) Wat zijn volgens u de belangrijkste gemeente-specifieke regelingen?
 - a. Hoe waardeert u deze?
- 20) Vindt u het intergemeentelijke sociale dienst bestuur, ondanks de minder directe controle, voldoende gelegitimeerd?
- 21) In hoeverre ervaart u bij de bevolking draagvlak voor het beleid en de uitvoering daarvan door de intergemeentelijke sociale dienst (indien mogelijk te onderscheiden naar de bevolking in algemene zin en de cliëntgroepen).
- 22) Hoe kijkt uw achterban tegen de intergemeentelijke sociale dienst aan?
- 23) Heeft het samenwerkingsverband (intergemeentelijke sociale dienst) invloed gehad:
 - a. Rechtszekerheid;
 - b. Rechtsgelijkheid;
 - c. Ruimte om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen (maatwerk);
 - d. Ervaren rechtvaardigheid.
- 24) In welke mate leeft het beleidsterrein en het handelen van de intergemeentelijke sociale dienst draagvlak bij de bevolking en waaruit blijkt dat?
- 25) In welke mate slaagt de intergemeentelijke sociale dienst erin om mensen maatschappelijk te betrekken dan wel de sociale cohesie te versterken?
- 26) Hoe waardeert u de effectiviteit van de intergemeentelijke sociale dienst en waar meet u dat aan af?

- 27) Hoe waardeert u de efficiency van de intergemeentelijke sociale dienst en waar meet u dat aan af?
- 28) Zou uw gemeente de taken die bij de intergemeentelijke sociale dienst zijn ondergebracht ook zelf kunnen doen?
- 29) Wat zou, als uw gemeente niet in de intergemeentelijke sociale dienst zou participeren, beter en /of slechter gaan?
- 30) Wat zijn zaken die de intergemeentelijke sociale dienst bij uitstek goed doet?
- 31) Wat zou de intergemeentelijke sociale dienst echt beter moeten doen?
- 32) Wat zijn uw grootste zorgen ten aanzien van de intergemeentelijke sociale dienst?
- 33) Overige opmerkingen?

G CURRICULUM VITAE

Laurens Jonathan Zwaan

Geboren 28 november 1960 te Lobith-Tolkamer
(gemeente Herwen en Aerdt)

Gehuwd, Drie kinderen

1997-1998: Post Doctorale opleiding Management Consulting, Vrije
Universiteit

1992: Kertraject organisatiekunde, SIOO

1987-1996: Diverse modules, bedrijfskunde en bestuurskunde, Open
Universiteit

1987: Opleiding formatiezaken & HR, Stichting Management

1986: Eerste graad lesbevoegdheid, Universiteit Utrecht

1979-1986: Doctoraal Kunsthistorie, Universiteit Utrecht

1973-1979: Gymnasium B, Werenfridus college Hoorn / Corderius college
Amersfoort

1990-heden: Organisatieadviseur, Leeuwendaal advies

1987-1989: Organisatieadviseur, Stichting Management / ODRP

1987-1988: Correspondent en fotograaf voor 'Groot Utrecht', Wegener
persgroep

1980-1987: Reisleider, Holland Program & Sindbad Tours

Diverse bestuurlijke en maatschappelijke functies (o.a. CDA, Conseil
Scientifique d'Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en
Europe, Heerenlanden College Leerdam, Introductiecommissie Universiteit
Utrecht, Jong Management (VNO/NCW), Merwe Sinfonietta, Ooa, Rotary,
RUSKO, Steenkampinstituut, Stichting Instrumentenfonds Gorinchem, USKO,
Vluchtelingenwerk).

