



Rekenkamer
BARENDRECHT

opzet onderzoek BAR-samenwerking

1 Inleiding

Vanaf 2007 is sprake van samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Het eerste richtinggevende document voor deze samenwerking vormde de nota BAR-goed!¹ die in 2008 en 2009 werd vastgesteld door de gemeenteraden. In 2010 is besloten om de samenwerking de vorm te geven van een netwerkorganisatie die zich richtte op regionale opgaven.

Begin 2012 is het onderzoek 'haalbare kaart' van de Rekenkamers van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk gepubliceerd. Een van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek was dat een gemeenschappelijke visie op de BAR-samenwerking ontbrak, met uitzondering van het uitgangspunt dat deze niet ten koste mocht gaan van de autonomie van de gemeenten.

Eind 2011 en begin 2012 is in de gemeenteraden gesproken over de ambities ten aanzien van de BAR-samenwerking. Mede op basis van deze besprekingen is begin 2012 een tweede koersdocument opgesteld door de colleges van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk: BAR-beter.² In de nota BAR-beter worden vijf mogelijke scenario's benoemd waardoor de BAR-samenwerking kan worden verdiept. Het resultaat van de uitwerking is in de nota BAR-code³ neergelegd: er is gekozen voor een gezamenlijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie. Hieraan is uitvoering gegeven door de ambtelijke organisaties per 1 januari 2014 te fuseren en onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling. In het vervolg van dit document wordt deze gemeenschappelijke regeling ook wel aangeduid als 'de BAR-organisatie'. Inmiddels is deze ambtelijke fusie uitgevoerd en functioneert de gemeenschappelijke regeling meer dan een jaar.

In het coalitieakkoord Barendrecht 2014-2018 en het collegeprogramma Barendrecht 2014-2018 is opgenomen dat een breed onderzoek zal worden uitgevoerd naar de werking van de BAR-organisatie. Het college van Barendrecht heeft, met instemming van de commissie Planning en Control van de gemeenteraad, op 9 maart 2015 de rekenkamer Barendrecht verzocht om dit onderzoek uit te voeren. De rekenkamer heeft op 31 maart 2015 laten weten voornemens te zijn dit onderzoek uit te voeren.

2 Beleidsmatige en financiële context

2-1 Beleidsmatige context

De beleidsmatige context wordt geschetst in de genoemde nota's BAR-goed, BAR-beter en BAR-code. Relevante ontwikkelingen, die in deze nota's worden genoemd zijn onder andere:

- de decentralisaties van taken op het gebied van zorg van de provincies en het Rijk naar de gemeenten;

¹ BAR-goed! Koersdocument voor het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking tussen de BAR-gemeenten, augustus 2007.

² BAR-beter. Tweede koersdocument voor het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking tussen de BAR-gemeenten, 8 maart 2012.

³ BAR-code, 22 oktober 2012. Eind oktober 2012 hebben de gemeenteraden van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk deze nota vastgesteld.

- technologische ontwikkeling op het gebied van dienstverlening (digitalisering);
- opheffing van de Stadsregio Rotterdam;
- de structuurvisies, collegeprogramma's en andere beleidsdocumenten van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Deze zijn volgens de nota BAR-beter ontwikkelingsgericht en ambitieus. Voor de realisatie van deze ambities zijn volgens de nota krachtige besturen onmisbaar.

De BAR-samenwerking waarborgt volgens de nota BAR-beter de lokale identiteit van de gemeenten en stelt de deelnemende gemeenten in staat hun burgers een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te bieden tegen acceptabele kosten, ook op de lange termijn.

In de nota BAR-goed worden zeven doelstellingen ten aanzien van de BAR-samenwerking benoemd. Deze doelstellingen worden in tabel 1-1 nader toegelicht.

tabel 2-1: doelstellingen BAR samenwerking

doelstelling	toelichting
1 vergroten van de kracht van de drie gemeenten	• gezamenlijk inspelen op bovenlokale ontwikkelingen • sterkere positie in bovenlokale samenwerking
2 verbeteren van de dienstverlening	• beter de ontwikkelingen kunnen volgen op gebieden als e-dienstverlening, WMO etc.
3 beperken van de kwetsbaarheid	• grotere omvang van specialismen, daar waar nu de omvang beperkt is • beter kunnen omgaan met onvoorziene omstandigheden van vacatures en ziekte
4 vergroten van de kwaliteit en deskundigheid	• meer mogelijkheden tot specialisatie • beperken van noodzaak tot externe inhuur door gebrek aan specialisme • kwaliteiten van afzonderlijke gemeenten meer benutten
5 versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen	• strategischer omgaan met regionale ontwikkelingen • sterkere positie in de beslissingen die onze gemeenten raken
6 vergroten van efficiëntie	• sneller kunnen aanpassen op gewijzigde vraag • schaalvoordeel behalen. Dat kan door het realiseren van een grotere massa, b.v. bij inkoop of • door het tegengaan van het verrichten van werkzaamheden in meervoud. • meer kunnen inzetten op innovatie
7 beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	• grotere aantrekkingskracht uitoefenen op schaarse kwaliteit • meer loopbaanperspectief aan eigen medewerkers kunnen bieden

De rekenkamer merkt op dat doelstellingen 1 en 5 een meer strategisch/bestuurlijk karakter hebben en de andere doelstellingen een meer operationeel karakter.

Naast doelstellingen zijn in de nota BAR-beter ook randvoorwaarden voor de BAR-samenwerking benoemd:

- 1 'wij blijven drie zelfstandige gemeenten'

- 2 bestuur dichtbij de burger
- 3 de BAR-samenwerking is de kern
- 4 de samenwerking moet uiteindelijk voor iedereen voordelen opleveren.

2-2 financiële context

De financiële context van de BAR-samenwerking wordt eveneens geschetst in de nota's BAR-goed, BAR-beter en BAR-code. *“De financiële druk neemt fors toe. Het takenpakket groeit, maar de beschikbare financiële middelen nemen af. Dit vraagt om verantwoordelijke en creatieve overheden”*.⁴

En verder: *“De BAR-samenwerking moet uiteindelijk naast kwaliteitsverbetering en verminderde kwetsbaarheid ook efficiëntiewinst gaan opleveren in de taken die we nu uitvoeren. Daarnaast willen we nieuwe taken ook zo efficiënt mogelijk vormgeven”*.⁵

In de BAR-code is de efficiencydoelstelling concreter gemaakt: *“uitgaande van een gelijkblijvend takenpakket van de gemeenten verwachten wij dat de organisatiekosten in 2017 ongeveer € 5 miljoen lager liggen ten opzichte van het niveau van de drie afzonderlijke gemeenten op basis van hun jaarrekeningen 2011”*.⁶ Dit komt neer op een besparing van 10%. Uit de begroting 2015⁷ blijkt dat bij de berekening van organisatiekosten rekening wordt gehouden met indexatie in verband met stijgende prijzen en kosten van arbeid.

Tevens zijn in BAR-code de uitgangspunten geformuleerd voor de verrekening van kosten van de BAR-samenwerking, namelijk:

- verdeel kosten en opbrengsten op basis van solidariteit en billijkheid;
- werk alleen met het doorbelasten van extra kosten in de uitvoering als dit opweegt tegen de kosten van het doorbelasten; geen “factuurfabriek”;
- naast gezamenlijkheid en vertrouwen zijn eenvoud en overzichtelijkheid uitgangspunt;
- gerealiseerde besparingen gaan terug naar de bestuurlijke opdrachtgever(s).

In het document *verrekenen in de BAR-samenwerking (2013)*⁸ zijn nadere regels over verdeling kosten tussen de deelnemende gemeenten gesteld.

⁴ BAR-beter, versie 8 maart 2012, p.4.

⁵ Idem, p. 16.

⁶ BAR-code, versie 22 oktober 2012, p.29. Overigens is het totaal van het budget dat de drie gemeenten inbrachten in de BAR-organisatie hoger: € 62,3 miljoen. Het verschil met het eerder berekende bedrag wordt grotendeels verklaard door kosten welke toegeschreven worden aan de grondexploitaties, de afvalstoffenheffing en rioolrechten. Het realiseren van een efficiëntievoordeel op deze posten veroorzaakt volgens de BAR-organisatie echter geen voordeel in de exploitatiebegroting van de BAR-gemeenten. In begroting 2014-2017 (vastgesteld op 17 december 2013) van de BAR-organisatie wordt daarom voorgesteld om oorspronkelijke € 5 miljoen taakstelling (welke ten gunste komt aan de exploitaties van de gemeenten) conform de oorspronkelijke planning tot 2017 te realiseren. In de BAR-begroting 2015 zijn voorstellen opgenomen voor de invulling van de resterende € 1,2 miljoen.

⁷ Begroting 2015-2018 BAR-organisatie, vastgesteld op 2 juli 2014.

⁸ Verrekenen in de BAR-samenwerking, versie 23 februari 2013.

3 organisatorische context

Door het vaststellen van de nota BAR-code hebben de gemeenteraden gekozen voor een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Hierbij heeft de gemeente Albrandswaard een regieteam, dat geen onderdeel is van de BAR-organisatie. De gemeenten Ridderkerk en Barendrecht hebben een bureau bestuursondersteuning dat wel onderdeel is van de BAR-organisatie. De vormgeving van de BAR-organisatie is weergegeven in een bijlage bij de nota BAR-code. De BAR-organisatie wordt ambtelijk aangestuurd door een directie bestaande uit drie directeuren. Het lidmaatschap van de BAR-directie wordt ingevuld door de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten.

De bestuurlijke aansturing van de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie ligt bij het dagelijks en algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Het dagelijks bestuur en algemeen bestuur wordt in het vervolg van dit document ook wel aangeduid als 'het bestuur van de BAR-organisatie'. In het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft vanuit elke gemeente de burgemeester en een wethouder zitting (voor Barendrecht is dit de portefeuillehouder BAR-organisatie en dienstverlening). Het algemeen bestuur bestaat uit de voltallige colleges van de drie gemeenten. De bevoegdheden van het dagelijks en algemeen bestuur zijn vastgelegd in de *gemeenschappelijke regeling werkorganisatie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk*.⁹

4 doel en vraagstelling

De drie gemeenten werken al sinds 2007 samen. Door de fusie van de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten per 1 januari 2014 is de BAR-samenwerking echter in een geheel nieuwe fase terecht gekomen. Medio 2015 is de samenwerking in de BAR-organisatie anderhalf jaar onderweg. Het onderzoek van de rekenkamer komt dus in een vrij vroeg stadium om te bepalen welke effecten de vorming van de BAR-organisatie reeds heeft op de realisatie van de doelstellingen. Wel kan in kaart worden gebracht in hoeverre het bestuur van de BAR-organisatie hier adequaat op stuurt. De rekenkamer beoogt daarom met dit onderzoek na te gaan in hoeverre de realisatie van de doelstellingen op koers liggen om te worden gerealiseerd en in hoeverre de BAR-organisatie adequaat wordt aangestuurd om de doelstellingen te realiseren.

De centrale vraag luidt als volgt:

In hoeverre ligt de realisatie van de doelstellingen van de BAR-organisatie op koers en in hoeverre wordt de BAR-organisatie adequaat aangestuurd om de doelstellingen te realiseren?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Op welke wijze is de aansturing van de BAR-organisatie vormgegeven?

⁹ Ondertekend op 2 juli 2013.

- 2 Heeft het bestuur van de BAR-organisatie voldoende mogelijkheden om de BAR-organisatie adequaat aan te sturen om de doelstellingen te realiseren en in hoeverre maakt het bestuur gebruik van deze mogelijkheden?
- 3 Welke sturingsmogelijkheden heeft het college van Barendrecht binnen het bestuur van de BAR-organisatie en in hoeverre maakt het college gebruik van deze mogelijkheden?
- 4 Ligt de realisatie van de doelstellingen door de BAR-organisatie op koers (en zo niet; wat zijn hiervan de oorzaken)?
- 5 In hoeverre heeft de gemeente Barendrecht baat bij de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking?

5 aanpak

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen een, twee en drie zal een analyse worden gemaakt van relevante documenten (o.a. begrotingen en jaarverslagen van de BAR-organisatie en de notulen van vergaderingen van het bestuur van de BAR-organisatie) en interviews worden gevoerd met betrokkenen. Het ligt in de lijn der verwachting dat in ieder geval gesprekken worden gevoerd met de bestuurders van Barendrecht, de directie van de BAR-organisatie en medewerkers van concern control. Ten behoeve van het opstellen van deze onderzoeksopzet zijn reeds gesprekken gevoerd met concern control en de projectleider die de vorming van de BAR-organisatie heeft begeleid.

Voor de beantwoording van de vierde en vijfde onderzoeksvraag zal per doelstelling een verschillende aanpak worden gebruikt. Deze is weergegeven in tabel 1-2. Zoals eerder is opgemerkt kan een onderscheid worden gemaakt tussen de strategische doelstellingen (doelstelling een en vijf) en de overige, operationele, doelstellingen. De operationele doelstellingen zijn verder geclusterd onder de thema's dienstverlening (doelstelling twee), personeel (doelstellingen drie, vier en zeven) en financiën (doelstelling zes).

tabel 5-1: onderzoeksaanpak per doelstelling

doelstelling	onderzoeksaanpak
strategische doelstellingen	
1 vergroten van de kracht van de drie gemeenten	• interviews met bestuurders en ambtelijk medewerkers.
5 versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen	
operationele doelstellingen	
<i>dienstverlening</i>	

2 verbeteren van de dienstverlening

- analyse van rapportages van de BAR-organisatie over de dienstverlening;
- interviews met ambtelijk medewerkers;
- analyse van het onderzoek 'waar staat je gemeente' van het Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten (KING);¹⁰

personeel

- 3 beperken van de kwetsbaarheid
- 4 vergroten van de kwaliteit en deskundigheid
- 7 beter kunnen inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

- analyse van overzichten van de formatie, bezetting, vacatures, ziekteverzuim, instroom, uitstroom en doorstroom van personeel, (uitputting van) opleidingsbudgetten, de urenregistratie en externe inhuur;
- interviews met ambtelijk medewerkers;

financiën

- 6 vergroten van de efficiëntie

- analyse van financiële overzichten zoals begrotingen en rapportages, business cases etc.;
- interviews met ambtelijk medewerkers.

6 normen

De eerste, de derde en de vijfde onderzoeksvraag zijn beschrijvend. Bij de beantwoording van deze vragen hanteert de rekenkamer derhalve geen normen. Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag zal de rekenkamer de volgende normen hanteren:

2. Heeft het bestuur van de BAR-organisatie voldoende mogelijkheden om de BAR-organisatie adequaat aan te sturen om de doelstellingen te realiseren en in hoeverre maakt het bestuur gebruik van deze mogelijkheden?

Normen:

- er zijn prestatieafspraken gemaakt tussen het bestuur en de directieraad van de BAR-organisatie;
- deze prestatieafspraken sluiten logisch aan bij de doelstellingen van de BAR-samenwerking;
- de prestatieafspraken zijn specifiek, meetbaar, realistisch en tijdsgebonden (waarbij zo nodig ook tussentijdse prestaties zijn afgesproken, zodat duidelijk is of de BAR-organisatie op koers ligt);
- er zijn afspraken gemaakt met de directieraad van de BAR-organisatie over wijze en frequentie van rapportage over de geleverde prestaties;
- de afspraken over rapportage waarborgen in opzet dat het bestuur van de BAR-organisatie hiermee tijdig en voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties;

¹⁰ Mocht dit onderzoek onvoldoende informatie opleveren om de onderzoeksvraag te beantwoorden, dan kan worden overwogen om zelfstandig een enquête te houden onder burgers, bedrijven, verenigingen en maatschappelijke partners in Barendrecht.

- het bestuur van de BAR-organisatie monitort voldoende of rapportages van de BAR-organisatie adequaat zijn en tijdig worden aangeleverd;
- het bestuur van de BAR-organisatie monitort voldoende of de prestaties voldoen aan de overeengekomen prestatieafspraken;
- indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte afspraken neemt het bestuur van de BAR-organisatie gepaste stappen richting de BAR-organisatie om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren.

De vierde onderzoeksvraag zal per doelstelling worden beantwoord. Bij iedere doelstelling zijn normen geformuleerd. Deze zijn opgenomen in tabel 1-3. Bij elke doelstelling zullen zowel de gevolgen van de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking voor de drie deelnemende gemeenten samen, als voor Barendrecht worden bepaald.

tabel 1-3: normen per doelstelling

doelstelling	norm
strategische doelstellingen	
vergroten van de kracht van de drie gemeenten en versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen	• het aantal (bovenlokale) beleidsonderwerpen waarop de drie gemeenten gezamenlijk opereren is toegenomen na de ambtelijke fusie; • de resultaten van deze samenwerking zijn verbeterd na de ambtelijke fusie.
operationele doelstellingen	
<i>dienstverlening</i>	
Verbeteren van de dienstverlening	• kwantiteit en kwaliteit van het aanbod van dienstverlening (o.a. normtijden, openingstijden etc.) zijn toegenomen na de ambtelijke fusie; • de tevredenheid van burgers, bedrijven en organisaties met de dienstverlening is hoger.
<i>personeel</i>	
beperken van de kwetsbaarheid, vergroten van de kwaliteit en deskundigheid en beter kunnen inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.	• de gemeenten kunnen voor meer specialismen gebruik maken van intern beschikbare capaciteit; • voor de specialismen waarvoor reeds intern formatie was, is de beschikbare capaciteit vergroot; • er worden minder specialisten extern ingehuurd; • het loopbaanperspectief van de medewerkers, is verbeterd.
<i>financiën</i>	

vergroten van de efficiëntie

- de kosten voor personeel en bedrijfsvoering van de BAR-organisatie zijn in 2017 met 10% verlaagd ten opzichte van de kosten van de voormalige ambtelijke organisatie van de deelnemende gemeenten in 2011 (tegen de huidige prijzen en met een gelijkblijvend takenpakket).

In het onderzoek 'haalbare kaart' (2012) van de Rekenkamers Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard werd reeds geconstateerd dat de doelstellingen van de BAR-samenwerking niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Medio 2015 is deze constatering in grote lijnen nog steeds van toepassing, zo blijkt uit een eerste analyse van beleidsdocumenten en gesprekken met betrokken medewerkers¹¹.

Alleen de efficiency doelstelling is verder ingevuld: de organisatiekosten dienen in 2017 € 10% lager liggen dan het niveau van 2011, uitgaand van een gelijkblijvend takenpakket.¹²

Voor de andere doelstellingen kunnen geen criteria worden geformuleerd ten aanzien van de mate waarin deze dienen te zijn bereikt. De rekenkamer zal echter wel hypothesen (veronderstellingen) formuleren ten aanzien van de realisatie van de normen. Deze hypothesen zullen in het onderzoek worden getoetst. Voor het formuleren van hypothesen zal gebruik worden gemaakt van reeds verrichte onderzoeken naar de voor- en nadelen van bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten.¹³ Mocht bijvoorbeeld uit het reeds verrichte onderzoek blijken dat de tevredenheid van burgers sterk verbeterd door ambtelijke samenwerking, dan veronderstelt de rekenkamer dat dit ook zal gebeuren in Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard.

Wanneer daartoe aanleiding is zal de rekenkamer de normen en criteria verder aanscherpen en aanvullen in de loop van het onderzoek.

7 organisatie en planning

7-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Rekenkamer Barendrecht bestaande uit:

- Esther Doodkorte (projectleider);
- Nicole Kuijpers;
- Laurens Wijmenga.

¹¹ Ambtelijk interviews op 28 april en 7 mei 2015.

¹² BAR-code (2012), p. 29.

¹³ Relevant zijn onder andere de Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSS) van de Technische Universiteit Delft en publicaties van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) van de Universiteit Groningen



7-2 planning

De voorbereiding van dit onderzoek is in april 2015 gestart. Het onderzoek zal resulteren in publicatie van de rapportage in november 2015.