

# samen en nog steeds apart

*realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*



Rekenkamer  
**BARENDRECHT**





# samen en nog steeds apart

*realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*



Rekenkamer

**BARENDRECHT**







## voorwoord

Sinds 2007 zijn de BAR-gemeenten in toenemende mate bezig om hun onderlinge samenwerking te versterken. Eind 2014 heeft dat uiteindelijk geresulteerd in een ambtelijke fusie in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een vergaande stap die veel samenwerkende gemeenten (nog) niet hebben durven nemen.

In de voortgaande ontwikkeling in de samenwerking tussen de BAR-gemeenten blijft uiteindelijk wel de vraag hangen of het expliciet uitgesproken uitgangspunt van bestuurlijke zelfstandigheid, de realisatie van de strategische doelstellingen van de samenwerking niet ergens in de weg gaat zitten. Dit geldt met name voor de wens om als BAR-gemeente een sterkere positie te verwerven op de bovenlokale ontwikkelingen. Daarvoor is een verdergaande bestuurlijke samenwerking dan thans het geval is op termijn noodzakelijk. Het ontbreken van de politieke wil naar verdergaande bestuurlijke ontwikkeling, is een zeker gemis voor een gebied dat op basis van ligging en potentie een belangrijke positie kan opeisen tussen Rotterdam en de Drechtsteden.

Wat dan resteert zijn het eventueel realiseren van de meer operationele doelen van de BAR-samenwerking, zoals het vergroten van efficiency en het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. Het onderhavige onderzoek laat echter zien dat ook deze doelen nog ver verwijderd zijn van het oorspronkelijk uitgesproken ambitieniveau. Zo is de dienstverlening aan de inwoners van Barendrecht sinds de ambtelijke fusie alleen maar achteruitgegaan en is de realisatie van de financiële taakstelling niet volledig haalbaar meer.

Voor de politiek resteert dan uiteindelijk de vraag of voortzetting van het huidige samenwerkingsbeleid uiteindelijk wel voldoende winst oplevert om alle inspanningen ook in de toekomst te (blijven) legitimeren.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Laurens Wijmenga, Nicole Kuijpers en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra  
directeur Rekenkamer Barendrecht





	<b>samen en nog steeds apart</b>	<b>1</b>
	<b>voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>bestuurlijke nota</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	10
<b>2</b>	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofdconclusies	12
	2-3 aanbevelingen	17
<b>3</b>	reactie en nawoord	19
	3-1 reactie dagelijks bestuur BAR-organisatie en nawoord	19
	3-1-1 reactie dagelijks bestuur	19
	3-1-2 nawoord	19
	3-2 reactie B en W en nawoord	19
	3-2-1 reactie B en W	19
	3-2-2 nawoord	23
	<b>nota van bevindingen</b>	<b>27</b>
<b>1</b>	inleiding	29
	1-1 aanleiding	29
	1-2 context	30
	1-2-1 beleidsmatige context	30
	1-2-2 financiële context	31
	1-2-3 organisatorische context	31
	1-3 doel- en vraagstelling	32
	1-4 leeswijzer	33
<b>2</b>	aansturing BAR-organisatie	35
	2-1 inleiding	35
	2-2 vormgeving aansturing BAR-organisatie	36
	2-2-1 organisatiestructuur	36
	2-2-2 resultaatafspraken	39
	2-2-3 bestuurlijke overlegvormen	39
	2-3 sturing op realisatie BAR-doelstellingen	40
	2-3-1 BAR-doelstellingen	40
	2-3-2 samenhang sturingsinstrumenten – BAR-doelstellingen	42
	2-3-3 monitoring realisatie BAR-doelstellingen	44
	2-3-4 BAR-doelstellingen in overleggen	46
	2-3-5 sturing op realisatie doelstellingen – overkoepelend beeld	47
	2-4 sturing college Barendrecht	49
<b>3</b>	resultaten ander onderzoek	51
	3-1 inleiding	51





	3-2	bevindingen literatuurstudie	51
<b>4</b>		strategische doelstellingen	55
	4-1	inleiding	55
	4-2	normen en criteria	55
	4-3	realisatie	56
	4-4	oorzaken	59
	4-5	maatregelen	62
<b>5</b>		doelstellingen dienstverlening	65
	5-1	inleiding	65
	5-2	normen en criteria	65
	5-3	realisatie	66
	5-4	oorzaken	68
	5-5	maatregelen	70
<b>6</b>		doelstellingen personeel	73
	6-1	inleiding	73
	6-2	normen en criteria	73
	6-3	beperken kwetsbaarheid	75
	6-3-1	realisatie	75
	6-3-2	oorzaken	77
	6-3-3	maatregelen	77
	6-4	vergroten kwaliteit en deskundigheid personeel	78
	6-5	inspelen ontwikkelingen arbeidsmarkt	81
	6-5-1	realisatie	81
	6-5-2	maatregelen	82
<b>7</b>		efficiencydoelstelling	85
	7-1	inleiding	85
	7-2	omvang efficiencydoelstelling	85
	7-3	maatregelen	90
	7-3-1	verwerking efficiencydoelstelling in begroting	90
	7-3-2	onderbouwing maatregelen	91
		<b>bijlagen</b>	<b>95</b>
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	97
bijlage 2		geraadpleegde bronnen	99
bijlage 3		afkortingen	102

*bestuurlijke nota*







# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Sinds 2007 is sprake van samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Bij het begin van de BAR-samenwerking zijn de volgende zeven doelstellingen voor de BAR-samenwerking geformuleerd:

- 1 Het vergroten van de kracht van de drie gemeenten.
- 2 Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.
- 3 Het beperken van de kwetsbaarheid.
- 4 Het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid.
- 5 Het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen.
- 6 Het vergroten van de efficiency.
- 7 Het beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

In 2010 is besloten om de samenwerking de vorm te geven van een netwerkorganisatie die zich richt op regionale opgaven. Eind 2011 en begin 2012 is in de gemeenteraden gesproken over de ambities ten aanzien van de BAR-samenwerking. Mede naar aanleiding van deze bespreking hebben de gemeenteraden besloten om de samenwerking te verdiepen en de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten per 1 januari 2014 onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling ook wel aangeduid als “de BAR-organisatie”. De ambtelijke fusie per 1 januari 2014 is voor de betrokken gemeentebesturen geen aanleiding geweest de doelstellingen voor de BAR-samenwerking te heroverwegen en/of aan te passen. De doelstellingen zijn dus nog steeds geldig.

Het college van Barendrecht heeft, met instemming van de raadscommissie Planning en Control, op 9 maart 2015 de Rekenkamer Barendrecht verzocht een onderzoek uit te voeren naar “de wijze waarop tot nu toe de BAR-samenwerking functioneert en in hoeverre de voorgenomen doelstellingen worden gerealiseerd.”<sup>1</sup> De rekenkamer heeft op 31 maart 2015 laten weten voornemens te zijn dit onderzoek uit te voeren.

## 1-2 doel- en vraagstelling

Medio 2015 is de samenwerking in de vorm van 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 heeft op de realisatie van de doelstellingen. Wel kan in kaart worden gebracht in hoeverre de realisatie van de doelstellingen op koers ligt en of 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 ligt en in hoeverre de BAR-organisatie adequaat wordt aangestuurd om de doelstellingen te realiseren.

<sup>1</sup> College Barendrecht, brief m.b.t. onderzoeksverzoek Rekenkamer Barendrecht voor 2015, 18 maart 2015.



In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- 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?

### 1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 Ten aanzien van de meeste doelstellingen van de BAR-samenwerking is na de ambtelijke fusie voor de gemeente Barendrecht nog geen verbetering zichtbaar ten opzichte van de situatie voor de fusie, of is geen verbetering te verwachten:
  - a De beleidsinhoudelijke samenwerking tussen de drie gemeenten is beperkt, waardoor de kracht van de drie gemeenten niet is vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet is versterkt.
  - b De dienstverlening aan burgers in Barendrecht is verslechterd.
  - c De doelstelling om door samenwerking in 2017 10% (€ 6,2 miljoen) te hebben bespaard op de bedrijfsvoeringskosten van de drie gemeenten, zal waarschijnlijk niet volledig worden gerealiseerd.
  - d Ten aanzien van de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand en de kwetsbaarheid van de organisatie voor uitval van medewerkers is een verbetering zichtbaar ten opzichte van de gemeente Barendrecht voor de fusie. Deze verbetering staat echter onder druk, als gevolg van de uitstroom van personeel door de taakstelling op de personeelskosten.
- 2 Belangrijke oorzaken dat de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking achterblijft, zijn de volgende:
  - a De bestuurders van de drie gemeenten zijn te weinig betrokken bij de beleidsinhoudelijke samenwerking, omdat het gezamenlijk belang om samen te werken ontbreekt of onvoldoende concreet is gemaakt.
  - b Er is een zekere spanning tussen de doelstellingen. Zo gaat de realisatie van de doelstelling om de efficiency van de bedrijfsvoering te verbeteren ten koste van de realisatie van de doelstellingen op het terrein van personeel (het beperken van de kwetsbaarheid voor uitval van personeel, het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid en het beter inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt).
  - c Er is tevens een zekere spanning tussen de doelstelling om de efficiency van de bedrijfsvoering door samenwerking te verbeteren en de wens van de drie gemeenten om zelfstandig te blijven.
- 3 Maatregelen om de doelstellingen van de BAR-samenwerking waarvan de resultaten achterblijven alsnog te realiseren, zijn afwezig of grijpen onvoldoende in op de oorzaken van de achterblijvende resultaten.
- 4 Noch op directieniveau, noch op bestuurlijk niveau wordt de BAR-organisatie expliciet aangestuurd op de realisatie van de door de gemeenteraden vastgestelde doelstellingen van de BAR-samenwerking. Sturing op de realisatie van deze doelstellingen is ook niet mogelijk omdat de doelstellingen (met uitzondering van de efficiencydoelstelling) niet SMART<sup>2</sup> zijn gemaakt en niet zijn uitgewerkt in concrete prestatieafspraken met de ambtelijke organisatie.

<sup>2</sup> Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.





- 5 Het college van Barendrecht heeft verschillende mogelijkheden om in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie aandacht te vragen voor en te sturen op de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking. Sinds de vorming van de BAR-organisatie heeft het college van Barendrecht echter niet aantoonbaar gebruikgemaakt van deze mogelijkheden.

## 2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 Ten aanzien van de meeste doelstellingen van de BAR-samenwerking is na de ambtelijke fusie voor de gemeente Barendrecht nog geen verbetering zichtbaar ten opzichte van de situatie voor de fusie, of is geen verbetering te verwachten:
- a De beleidsinhoudelijke samenwerking tussen de drie gemeenten is beperkt, waardoor de kracht van de drie gemeenten niet is vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet is versterkt.
- In de nota 'BAR-code' zijn zeven verbindende thema's beschreven die zich lenen voor verdere inhoudelijke samenwerking en afstemming tussen de drie gemeenten: duurzaamheid, veiligheid, economie, samenleving, voorzieningen, ruimte en mobiliteit
  - De samenwerking tussen de besturen van de drie gemeenten ten aanzien van de verbindende thema's is beperkt gebleven tot periodieke portefeuillehouders-overleggen, het (ambtelijk) delen van kennis en ideeën en samenwerking in de beleidsuitvoering.
  - Voor geen enkel thema is er een volledige gezamenlijke aanpak of strategie opgesteld, hooguit op onderdelen.
  - Ten aanzien van de verbindende thema's is slechts incidenteel sprake van een gezamenlijke inbreng of vertegenwoordiging bij verbonden partijen dan wel in regionale overleggen.
- b De dienstverlening aan burgers in Barendrecht is verslechterd.
- De prestaties van de BAR-organisatie ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening zijn in 2014 verslechterd ten opzichte van de prestaties van de gemeente Barendrecht voor de ambtelijke fusie:
    - de wachttijd voor een telefoongesprek is gestegen van 25 seconden in 2012 tot 84 seconden in december 2014.
    - het percentage bezoekers van de publieksbalie met afspraak dat binnen 5 minuten wordt geholpen is gedaald van 95% in het vierde kwartaal van 2012 tot 91% in het vierde kwartaal van 2014.
    - het percentage bezoekers van de publieksbalie zonder afspraak dat binnen 10 minuten wordt geholpen is gedaald van 90% in het vierde kwartaal van 2012 tot 78% in het vierde kwartaal van 2014.
    - het percentage klachten van burgers van de gemeente Barendrecht dat binnen 4 weken is afgehandeld is gedaald van 64% in het vierde kwartaal van 2012 tot 57% in het vierde kwartaal van 2014.
    - het percentage bezwaarschriften van burgers van de gemeente Barendrecht dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld is gedaald van 96% in het vierde kwartaal van 2012 tot 89% in het vierde kwartaal van 2014.
- M.u.v. de afhandeling van bezwaarschriften zijn deze prestaties verder verslechterd in het eerste halfjaar van 2015.



- Het oordeel van burgers over de dienstverlening door de gemeente Barendrecht is verslechterd in 2015 (7,1) ten opzichte van 2013 (7,7). Het oordeel van bezoekers van de publieksbalie is ongeveer hetzelfde gebleven (7,9 in 2015 en 7,8 in 2013).
  - c *De doelstelling om door samenwerking in 2017 10% (€ 6,2 miljoen) te hebben bespaard op de bedrijfsvoeringskosten van de drie gemeenten, zal waarschijnlijk niet volledig worden gerealiseerd.*
- De BAR-organisatie heeft een besparing begroot van € 5 mln. ten opzichte van de door de drie gemeenten ingebrachte budgetten voor bedrijfsvoering. Dit is minder dan de oorspronkelijke doelstelling van 10% (€ 6,2 mln.) van de bedrijfsvoeringskosten van de drie gemeenten in 2011.
- De te realiseren efficiëncydoelstelling is verminderd met € 1,2 mln. omdat dit bedrag reeds voor de ambtelijke fusie zou zijn bespaard door samenwerking tussen de drie gemeenten. De rekenkamer acht deze redenatie onvoldoende onderbouwd:
  - volgens ambtelijke informatie bestaat de bezuiniging op de bedrijfsvoeringskosten voor het grootste deel uit het niet doorvoeren van indexering op alle bedrijfsvoeringskosten in de begroting en het niet invullen van vrijgekomen (management)vacatures.
  - het niet verhogen (indexeren) van kosten in verband met loon- en prijsstijgingen is een verkapte bezuiniging, aangezien de kostenstijging door hogere lonen en prijzen zich wel voordoet. Deze kostenstijging moet dan echter wel worden gecompenseerd worden door een bezuiniging elders binnen de begroting. Er is echter niet nader gespecificeerd hoe aan deze bezuiniging invulling is gegeven; dat kan efficiencywinst zijn als gevolg van de samenwerking tussen de drie gemeenten, maar kan ook zijn gerealiseerd door minder werkzaamheden uit te voeren.
- De BAR-organisatie zal de gereduceerde efficiëncydoelstelling eind 2017 niet volledig realiseren omdat het langer duurt voordat de ingezette bezuinigingsmaatregelen effect hebben.
- Voor een deel van de begrote besparing ontbreekt een gedetailleerde onderbouwing van de wijze waarop deze zal moeten worden gerealiseerd.
  - d *Ten aanzien van de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand en de kwetsbaarheid van de organisatie voor uitval van medewerkers is een verbetering zichtbaar ten opzichte van de gemeente Barendrecht voor de fusie. Deze verbetering staat echter onder druk, als gevolg van de uitstroom van personeel door de taakstelling op de personeelskosten.*
- Het aantal functies en de kosten van extern ingehuurd personeel zijn indicatoren van de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand. Een toename van het aantal functies is een indicatie dat voor meer specialismen intern personeel beschikbaar is. Door het creëren van meer specialistische functies hoeven minder deskundigen extern te worden ingehuurd.
- Het aantal functies van de BAR-organisatie is eind 2014 meer dan verdubbeld ten opzichte van het aantal functies van de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht eind 2013. Ook huurde de BAR-organisatie in 2014 in verhouding 30% minder extern personeel in dan de gemeente Barendrecht in 2013.
- In ambtelijke gesprekken werd bevestigd dat door de grotere schaal van de BAR-organisatie meer specialisatie mogelijk is. Bovendien is er volgens ambtelijke medewerkers ook meer diversiteit aan kennis, 'best practices' en competenties, wat bij zou kunnen dragen aan de kwaliteit en deskundigheid van het personeel.





- De gemiddelde bezetting per functie en het percentage medewerkers zonder vervanger zijn indicatoren van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie voor uitval van medewerkers. Wanneer de gemiddelde bezetting (capaciteit) per functie toeneemt en er minder medewerkers zijn zonder vervanger kan een onverwacht vertrek of ziekte van een collega namelijk makkelijker worden opgevangen.
- De gemiddelde bezetting per functie van de BAR-organisatie is eind 2014 11% hoger dan de gemiddelde bezetting per functie van de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht eind 2013. Het percentage medewerkers zonder vervanger is ongeveer gelijk gebleven.

Door uitstroom van personeel als gevolg van de taakstelling zal waarschijnlijk het aantal gespecialiseerde functies afnemen, de gemiddelde bezetting per functie dalen en het percentage medewerkers zonder vervanger stijgen.

2 *Belangrijke oorzaken dat de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking achterblijft, zijn de volgende:*

- a *De bestuurders van de drie gemeenten zijn te weinig betrokken bij de beleidsinhoudelijke samenwerking, omdat het gezamenlijk belang om samen te werken ontbreekt of onvoldoende concreet is gemaakt.*
- De beperkte mate van beleidsinhoudelijke samenwerking tussen de gemeenten wordt volgens het dagelijks bestuur en ambtenaren van de BAR-organisatie veroorzaakt doordat de bestuurders van de drie gemeenten hier weinig aandacht aan besteden.
- Ten aanzien van de verbindende thema's duurzaamheid, veiligheid, ruimte en mobiliteit is niet concreet gemaakt wat het gezamenlijke belang van de drie gemeenten is.
- Bij verschillende verbindende thema's is sprake van verschillende of tegengestelde belangen van de drie gemeenten. Het gaat hierbij onder andere om:
  - de te volgen lijn ten aanzien van Nieuw Reijerwaard;
  - lokale verschillen bij gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (o.a. in het omgaan met crises);
  - de structuur van het leer-werkbedrijf;
  - de plaatsing van windmolens en gaswinning.
- b *Er is een zekere spanning tussen de doelstellingen. Zo gaat de realisatie van de doelstelling om de efficiency van de bedrijfsvoering te verbeteren ten koste van de realisatie van de doelstellingen op het terrein van personeel (het beperken van de kwetsbaarheid voor uitval van personeel, het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid en het beter inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt).*
- Als onderdeel van de begrote besparing van € 5 mln. op de totale kosten van de BAR-organisatie is een taakstelling ingeboekt op de personeelskosten oplopend tot € 3,3 mln. in 2017. Aangezien het personeel een werkgarantie heeft tot 2017 zullen de personeelskosten moeten worden verminderd door natuurlijke uitstroom van personeel (m.a.w. het niet invullen van vrijgekomen vacatures). Bij benadering zal ongeveer 52 fte moeten uitstromen om de taakstelling te realiseren. Dit heeft negatieve effecten op de realisatie van de doelstellingen op het gebied van personeel:
  - de kwetsbaarheid voor uitval van personeel neemt toe (zie toelichting bij hoofdconclusie 1);
  - de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand neemt af;
  - de mogelijkheden om schaars talent aan te trekken en een beter loopbaanperspectief te bieden voor interne medewerkers nemen af.



- Maatregelen om een beter loopbaanperspectief voor interne medewerkers te bieden kunnen een negatief effect hebben op de mogelijkheden om schaars talent aan te trekken en op de kwaliteit en deskundigheid van personeel. Wanneer de voorkeur wordt gegeven aan interne kandidaten bij vacatures, verminderen namelijk de mogelijkheden om talent aan te trekken van buiten. Wanneer interne kandidaten de gelegenheid wordt gegeven 'te groeien in hun rol', kan dit tijdelijk een negatief effect hebben op de kwaliteit en deskundigheid van het personeel.
  - c *Er is tevens een zekere spanning tussen de doelstelling om de efficiency van de bedrijfsvoering door samenwerking te verbeteren en de wens van de drie gemeenten om zelfstandig te blijven.*
- In ambtelijke gesprekken werd naar voren gebracht dat het realiseren van een besparing wordt bemoeilijkt door het gekozen samenwerkingsmodel. De gemeenten hebben bewust gekozen voor een model waarbij de gemeenten beleidsinhoudelijk autonoom blijven. Dit model kent echter een bepaalde mate van inefficiëntie ten aanzien van de beleidsuitvoering en facilitaire ondersteuning. Hiervan werden onder andere de volgende voorbeelden gegeven:
  - er worden geen identieke beleidsnota's of verordeningen opgesteld, mede door de verschillende beleidsinhoudelijke wensen van de colleges.
  - de colleges en raden hebben verschillende wensen met betrekking tot het format en de lay-out van rapportages en begrotingen.
  - het college van Albrandswaard kent een regieteam, dat beleidsnota's inhoudelijk beoordeeld. Bij de andere twee gemeenten gebeurt dit niet. Ook hebben gemeentesecretarissen verschillende wensen met betrekking tot bijvoorbeeld de mate van gedetailleerdheid van nota's.
  - voor facilitaire ondersteuning van de colleges en gemeenteraden wordt gebruik gemaakt van verschillende leveranciers, waardoor ook de werkwijze verschilt per gemeente.
- 3 *Maatregelen om de doelstellingen van de BAR-samenwerking waarvan de resultaten achterblijven alsnog te realiseren, zijn afwezig of grijpen onvoldoende in op de oorzaken van de achterblijvende resultaten.*
- De BAR-organisatie bereidt ambtelijk een lobbyagenda en lobbyaanpak voor en inventariseert de mogelijkheden voor het vergroten van de invloed van de gemeenten bij verbonden partijen. Deze maatregelen volstaan echter niet om de kracht van de drie gemeenten te vergroten en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen te versterken. Hiervoor is een grotere betrokkenheid van de bestuurders van de drie gemeenten bij de beleidsinhoudelijke samenwerking nodig.
- De BAR-organisatie heeft maatregelen genomen die de oorzaken van de verminderde bereikbaarheid van het callcenter en de lange wachttijden bij de balie logischerwijze zouden kunnen wegnemen. De bereikbaarheid van het callcenter is in het derde kwartaal 2015 ook daadwerkelijk verbeterd, wat er op wijst dat de maatregelen effect hebben. Er zijn geen maatregelen genomen om de afhandeling van klachten te versnellen. Of de ambtelijke fusie uiteindelijk zal leiden tot een verbetering van de dienstverlening aan burgers in Barendrecht, is onzeker.
- De BAR-organisatie heeft een aantal maatregelen genomen om de doelstellingen op het terrein van personeel te realiseren. Deze maatregelen grijpen niet in op de uitstroom van personeel als gevolg van de taakstelling.
- De voorgenomen bezuinigingsmaatregelen leveren onvoldoende op om de efficiencydoelstelling te realiseren (zie toelichting bij hoofdconclusie 1). Er zijn geen aanvullende maatregelen genomen om de doelstelling alsnog te realiseren.





- 4 *Noch op directieniveau, noch op bestuurlijk niveau wordt de BAR-organisatie expliciet aangestuurd op de realisatie van de door de gemeenteraden vastgestelde doelstellingen van de BAR-samenwerking. Sturing op de realisatie van deze doelstellingen is ook niet mogelijk omdat de doelstellingen (met uitzondering van de efficiencydoelstelling) niet SMART zijn gemaakt en niet zijn uitgewerkt in concrete prestatieafspraken met de ambtelijke organisatie.*
- In het rekenkameronderzoek 'HaalBARE kaart' is de aanbeveling gedaan om de door de gemeenteraden vastgestelde doelstellingen van de BAR-samenwerking te herijken en SMART te maken. Deze aanbeveling is overgenomen door de gemeenteraad van Barendrecht. Alleen de efficiencydoelstelling is SMART gemaakt.
  - De BAR-organisatie wordt voornamelijk aangestuurd op basis van:
    - vijf 'succesfactoren' (hoogwaardige dienstverlening, innoverende organisatiecultuur, sterke omgevingsgevoeligheid, efficiënte en transparante bedrijfsvoering en financiën op orde) die nader worden toegelicht in het concernperspectief 2014-2018 van de BAR-organisatie.
    - resultaatafspraken tussen de colleges en de verschillende domeinen van de BAR-organisatie.
    - een 'vijfpuntenplan' van het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie, dat bestaat uit vijf onderwerpen waarop de BAR-organisatie een extra inspanning moet verrichten.
  - Een deel van de inhoud van de succesfactoren, de resultaatafspraken en het vijfpuntenplan raakt de thema's dienstverlening en efficiency en daarmee de doelstellingen 'verbeteren van de dienstverlening' en 'vergroten van de efficiëntie'. Voor de andere doelstellingen ontbreekt enige aansluiting met de genoemde sturingsinstrumenten. De succesfactoren, resultaatafspraken en het vijfpuntenplan zijn op enkele kleine uitzonderingen na niet SMART gemaakt.
  - De realisatie van de doelstellingen is geen expliciet onderwerp van gesprek in bestuurlijke overleggen en de directieoverleggen rond de BAR-organisatie. In het dagelijks- en algemeen bestuur komen indirect wel onderwerpen aan de orde die gerelateerd zijn aan de BAR-doelstellingen 'verbeteren kwaliteit dienstverlening' en 'vergroten van de efficiency'. Op directieniveau komt gerelateerd aan de doelstellingen alleen het onderwerp dienstverlening regelmatig aan bod in overleggen.
  - In managementrapportages, tussenrapportages en jaarstukken wordt niet gerapporteerd over de realisatie van de doelstellingen van de ambtelijke fusie. Op onderdelen bevatten de rapportages beperkte informatie die raakt aan de doelstellingen over dienstverlening, personeel en arbeidsmarkt. Deze informatie biedt echter onvoldoende basis om bij te kunnen sturen op de realisatie van de doelstellingen. Enkel in relatie tot het thema dienstverlening wordt sinds de tweede helft van 2014 separaat gerapporteerd in het kader van het actieplan 'Dienstverlening doen we samen.'
- 5 *Het college van Barendrecht heeft verschillende mogelijkheden om in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie aandacht te vragen voor en te sturen op de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking. Sinds de vorming van de BAR-organisatie heeft het college van Barendrecht echter niet aantoonbaar gebruikgemaakt van deze mogelijkheden.*
- Het college van Barendrecht kan aandacht vragen voor en sturen op de doelstellingen van de ambtelijke fusie door zijn inbreng in de vergaderingen van het





dagelijks en algemeen bestuur van de BAR-organisatie en door onderwerpen op de agenda van deze overleggen te plaatsen.

- Uit de notulen van het dagelijks en algemeen bestuur blijkt dat het college van Barendrecht sinds de vorming van de BAR-organisatie niet actief aandacht heeft gevraagd voor de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking.

### 2-3 **aanbevelingen**

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie:

- 1 Herijk de doelstellingen van de BAR-samenwerking en maak deze doelstellingen SMART. Houd hierbij rekening met:
  - a De spanning tussen de verschillende doelstellingen van de BAR-samenwerking.
  - b De inherente inefficiëntie in het huidige samenwerkingsmodel als gevolg van de behoefte aan maatwerk in de beleidsuitvoering en facilitaire ondersteuning per gemeente (eigenheid per gemeente).Leg de herijkte en SMART-geformuleerde doelstellingen ter goedkeuring voor aan de gemeenteraden van de drie gemeenten.
- 2 Formuleer prestatieafspraken met de ambtelijke organisatie ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen en borg de realisatie van deze afspraken in de planning- en control cyclus van de BAR-organisatie.
- 3 Tref vervolgens onderbouwde maatregelen om de prestatieafspraken te realiseren.

Daarnaast doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W van Barendrecht:

- 1 Stel in het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van de BAR-organisatie de (sturing op de) realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking actief aan de orde.
- 2 Doe recht aan de twee motieven van deelname aan de BAR-samenwerking: het vergroten van de kracht van de gemeente Barendrecht en het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen. Concretiseer daartoe met de bestuurders van Ridderkerk en Albrandswaard per verbindend thema het gezamenlijk belang om beleidsinhoudelijk samen te werken. Formuleer vervolgens per thema, op basis van het gezamenlijk belang, een plan van aanpak of strategie voor de samenwerking.





## **3** reactie en nawoord

### **3-1 reactie dagelijks bestuur BAR-organisatie en nawoord**

#### **3-1-1 reactie dagelijks bestuur**

Op 29 oktober jongstleden hebben wij uw rekenkamerrapport 'Resultaten BAR-samenwerking' met begeleidende brief ontvangen.

Wij constateren dat het gemeentebestuur van Barendrecht opdrachtgever van dit onderzoek is en laten het aan het college van Barendrecht over om een bestuurlijke reactie te geven.

#### **3-1-2 nawoord**

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie niet heeft gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van het rapport, omdat het dagelijks bestuur veronderstelt dat het college van B en W van de gemeente Barendrecht opdrachtgever is van het onderzoek. We willen erop wijzen dat de Rekenkamer Barendrecht geen opdracht heeft gekregen van het college van B en W, maar een verzoek heeft gekregen. De rekenkamer was ook zelf al voornemens een onderzoek naar de BAR uit te voeren, maar met het additionele verzoek was zij in staat een breder en diepgaander onderzoek te verrichten.

Overigens doet een eventueel opdrachtgeverschap in deze niet ter zake, omdat de Rekenkamer Barendrecht rechtstreeks bevoegd is onderzoek te doen bij de BAR als verbonden partij van de gemeente Barendrecht. Gelet op deze bevoegdheid en gelet op het feit dat het onderzoek grotendeels naar en binnen de BAR is verricht, is de rekenkamer op grond van de Verordening Rekenkamer Barendrecht verplicht het bestuur van de BAR om een reactie te vragen.

In deze verordening staat ook dat het zogeheten betrokken orgaan, indien van toepassing, in het wederhoor meedeelt welke aanbevelingen het overneemt, inclusief een motivering waarom het bepaalde aanbevelingen niet overneemt (artikel 9). Gelet op artikel 8 van de verordening geldt deze verplichting – als partij in de zin van artikel 184 Gemeentewet – ook voor het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie. Met het niet geven van een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen handelt het bestuur daarom onrechtmatig.

### **3-2 reactie B en W en nawoord**

#### **3-2-1 reactie B en W**

Uw (concept)rapport 'Resultaten BAR-samenwerking' hebben wij op 29 oktober 2015 in goede orde ontvangen. Wij willen met deze brief gebruik maken van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven op uw rapport.

**Inleiding**

Als college stellen wij vast dat uw rapport stevige conclusies bevat, grotendeels waardevolle aanbevelingen bevat voor het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie en beperkt bruikbare aanbevelingen voor het college van Barendrecht. Wij zien de BAR-organisatie nadrukkelijk als een middel om onze ambities en doelstellingen uit het collegeprogramma en de besluiten van de raad van Barendrecht te realiseren en niet als een doel op zich. Om deze reden vragen wij ons af of de SMART opvolging van alle 7 doelstellingen uit de BAR-code even relevant is, terecht beveelt u het DB aan de oorspronkelijke doelstellingen te herijken.

**Fase waarin de BAR-organisatie zich bevindt**

Een grootschalige reorganisatie gaat met de nodige uitdagingen gepaard. Zeker als deze ook nog eens gerealiseerd moet worden in een periode van maatschappelijke veranderingen, zoals de op ons afgekomen decentralisaties van de overheid. Uw onderzoek komt dan ook in een periode waarin nog veel verbeterprocessen in uitvoering zijn. Vanaf 2018 moeten de effecten van de BAR-organisatie volledig duidelijk zijn. In dit kader merken wij op dat de titel van uw rapport 'resultaten BAR-samenwerking' en de strekking van uw conclusies en aanbevelingen impliceren dat de eerste fase van de BAR-samenwerking is afgerond. Bij uw doel- en taakstelling geeft u aan dat uw onderzoek in een vrij vroeg stadium komt om te bepalen welke effecten de vorming van de BAR-organisatie heeft op de realisatie van de doelstellingen. Wij zien uw onderzoek dan ook als een eerste momentopname, waarvan wij de aanbevelingen en conclusies uit uw rapport in het onderstaande bespreken.

**Hoofdconclusies van de Rekenkamer****Realisatie doelstellingen BAR-samenwerking**

Als college delen wij grotendeels de eerste conclusie van de Rekenkamer, waarin u aangeeft dat er op dit moment van de meeste doelstellingen van de BAR-samenwerking, voor de gemeente Barendrecht nog geen verbetering zichtbaar is. Wij zijn echter wel van mening dat er na de eerste opstartfase veel verbeterprocessen zijn opgestart en dat er inmiddels ook op diverse terreinen verbeteringen zijn bewerkstelligd. De Rekenkamer concludeert dat de beleidsinhoudelijke samenwerking tussen de drie gemeenten beperkt is, waardoor de kracht van de drie gemeenten niet is vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet is versterkt. Dit zijn naar de mening van het Barendrechtse college doelstellingen van een vrij hoog abstractieniveau en als zodanig moeilijk SMART te maken. Het samenwerken op (zeven) verbindende thema's moet naar onze mening vooral vanuit de diverse bestuurders zelf komen: zij moeten er de meerwaarde van inzien. De BAR-organisatie is een bedrijfsvoeringsorganisatie, die ten dienste staat van de colleges, gemeenteraden en hun beleidsprogramma's met ieder de eigen politieke ambities, doelstellingen en keuzes.

De Rekenkamer concludeert dat de dienstverlening is verslechterd. De cijfers ten aanzien van de dienstverlening die u bij uw onderzoek heeft gebruikt, geven inderdaad een verslechterend beeld en dat is kwalijk. Een belangrijke oorzaak hiervan lag bij de invoering en samenvoeging van het callcenter per 1 januari 2014. Het college is van mening dat daarin te snel, te veel, tegelijkertijd is veranderd qua mensen en systemen en onvoldoende aandacht is geweest voor de negatieve risico's voor de dienstverlening in de beginperiode ná de ambtelijke fusie.





Wij zijn bekend met de verslechterde cijfers van de dienstverlening en hebben daarom al snel na het aantreden van het college in 2014, aan onze collega portefeuillehouders van Albrandswaard en Ridderkerk - aantoonbaar - verzocht om een nulmeting op de dienstverlening, om vervolgens effectief te kunnen sturen op verbetering. Helaas heeft het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie hieraan geen gehoor gegeven: het voorstel is destijds van de agenda gehaald. In het collegeoverleg van Barendrecht is de verslechterende dienstverlening (wachtijden) meermalen aan de orde geweest. Dienstverlening is een specifieke portefeuille en de Barendrechtse portefeuillehouder heeft maandelijks een Portefeuillehouderoverleg (PHO) dienstverlening, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de dienstverlening en uitwerking van het Barendrechtse collegeprogramma op dit terrein. Wij blijven de verminderde dienstverlening steeds opnieuw expliciet aan de orde stellen bij het DB van de BAR-organisatie.

Belangrijk daarbij is te analyseren - ook naar aanleiding van uw conclusies - hoe het kan dat met de inbreng van dezelfde bedrijfsbudgetten, de dienstverlening voor Barendrecht is teruggelopen.

Ten aanzien van de efficiency doelstelling, concludeert de Rekenkamer dat de besparing van 10% op de bedrijfsvoeringskosten in 2017 waarschijnlijk niet volledig zal worden gerealiseerd. Wij merken op dat vertraagde realisatie - in dit geval voor het domein Maatschappij - reeds formeel aan de gemeenteraad is voorgelegd. De € 5 miljoen besparing is verder verwerkt in de meerjarenbegroting van zowel de BAR-organisatie als de individuele gemeenten. Tevens heeft op verzoek van de portefeuillehouder van Barendrecht periodiek een gedetailleerde presentatie van de uitwerking van deze doelstelling voor de korte en middellange termijn plaatsgevonden aan (een deel van) het DB BAR. Hierdoor zijn we als Barendrechts college van mening dat we voldoende in staat zijn op de realisatie van deze doelstelling te sturen.

Tenslotte concludeert de Rekenkamer in haar eerste hoofdconclusie dat de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand is verbeterd en de kwetsbaarheid van de organisatie verminderd. Dat onderschrijven wij.

De komende jaren zal door vergrijzing en natuurlijk verloop een deel van het huidige ambtenarenbestand verdwijnen. De borging van de kennis van deze medewerkers zien wij ook als een risico waaraan de komende jaren aandacht besteed moet worden. Wij onderschrijven derhalve het laatste onderdeel van uw eerste conclusie, maar zien dit ook als een beheersbaar risico en zullen dit bij het DB BAR (blijven) aankaarten.

#### ***Oorzaken dat de realisatie van de doelstellingen achterblijft***

Ten aanzien van uw tweede conclusie merken wij op dat de grote veranderingen binnen onze organisatie een grote uitdaging zijn voor zowel ons als bestuur als voor ons personeel. U geeft aan dat het belang om beleidsinhoudelijk samen te werken ontbreekt of onvoldoende concreet is gemaakt. Dat onderschrijven wij. Wij onderkennen tevens dat er soms bestuurlijke tegenstellingen zijn bij de drie gemeenten. Sterker nog, het college van Barendrecht heeft hier expliciet aandacht voor gevraagd, wat heeft geresulteerd in het memo "spanningsgebieden", waarnaar de Rekenkamer in haar rapport refereert (voetnoot 61). Beleidskeuzes zijn verder politieke keuzes. De BAR-organisatie heeft niet als doel om uniform beleid te maken. Ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen hebben wij eerder opgemerkt dat de BAR-organisatie een middel is en geen doel op zich. Als Barendrechts college hechten we ten aanzien van de BAR-organisatie vooral aan de doelstellingen die zien op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en het vergroten van de efficiency.





Met name in de eerste fase van de BAR-organisatie, waarin nog veel onduidelijk is, moeten wij de balans vinden tussen de hoeveelheid extra taken die op ons af zijn gekomen en de impact hiervan op het personeel. Daar waar nodig hebben wij de afgelopen periode gebruik gemaakt van externe inhuur om de werkdruk tijdelijk te verlagen. Met name binnen het domein Maatschappij dat belast is met de uitvoering van de decentralisaties. Wij blijven zoeken naar een balans tussen de eigen identiteit van onze gemeente en het realiseren van de doelstelling om de efficiency van onze bedrijfsvoering te vergroten.

#### ***Maatregelen om de doelstellingen te realiseren en sturing op de doelstellingen***

Bij de derde en vierde conclusie in uw rapport geeft u aan dat niet alle doelstellingen van de BAR-samenwerking SMART zijn geformuleerd, waardoor een expliciete aansturing wordt bemoeilijkt. Bij de oprichting van de BAR-organisatie is er geen nadrukkelijke behoefte aangegeven om op alle doelstellingen expliciet te sturen. Wij gaan het DB vragen de 7 doelstellingen en de 7 verbindende thema's uit de BAR-code op korte termijn tegen het licht te houden, waar nodig te herijken en - na deze herijking - daar waar mogelijk SMART te formuleren. Wij gaan hierover verder in overleg met onze partners. Inmiddels hebben wij al wel een aantal maatregelen getroffen om de verantwoordingsinformatie te verbeteren in de vorm van kengetallen gekoppeld aan doelstellingen. In de BAR-organisatie wordt - op afspraak van Barendrecht - gewerkt aan een voorstel om te onderzoeken welke kengetallen het beste kunnen worden opgenomen. Hierbij wordt uitgegaan van de 5 succesbepalende factoren uit het Concernperspectief en de BAR-begroting: excellente dienstverlening, sterke omgevingsgevoeligheid, innoverende organisatiestructuur, efficiënte en transparante bedrijfsvoering en de financiën op orde. Wij hebben de gemeenteraad in een brief van 21 september 2015 overigens over onze ambitie ten aanzien van de kpi's geïnformeerd.

#### ***Het college van Barendrecht maakt niet aantoonbaar gebruik van haar sturingsmogelijkheden***

Wij herkennen ons als college zeer beperkt in uw vijfde conclusie. U geeft hier aan dat de gemeente Barendrecht niet aantoonbaar gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid om aandacht te vragen voor en te sturen op de realisatie van de BAR-organisatie. Als college sturen wij wel degelijk op de realisatie van de doelstellingen en daarvan hebben wij u ook een aantal voorbeelden gegeven in deze reactiebrief. Wel erkennen wij dat er een kans ligt om deze sturingsmomenten nóg explicieter (en dus aantoonbaar) vast te leggen. Zoals wij tijdens de verschillende interviews hebben aangegeven, zijn er buiten de formele kanalen veelvuldig contacten en gesprekken met de bestuurders, waarbij de aandacht voor de realisatie van de doelstellingen aan de orde komt. Een voorbeeld hiervan is onze brief van 11 maart jongstleden aan het DB van de BAR-organisatie ten aanzien van spanningsgebieden beleidsthema's BAR en een gedetailleerde presentatie over de taakstellingen die op initiatief van het college van Barendrecht heeft plaatsgevonden.

#### ***Aanbevelingen van de Rekenkamer aan het DB van de BAR-organisatie***

Het college onderschrijft de aanbevelingen van de Rekenkamer aan het DB en zal deze dan ook aan de orde gaan en blijven stellen in het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie.

#### ***Aanbevelingen van de Rekenkamer aan het college***



Met uw eerste aanbeveling aan het college, ten aanzien van het aan de orde stellen van de realisatie van de doelstellingen in het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie, zetten wij ons al ingezette beleid voort. Wij stellen immers al actief de realisatie van doelstellingen aan de orde. Wel gaan wij ervoor zorgen dat in de toekomst deze sturingsmomenten nog beter, en dus aantoonbaar, worden vastgelegd.

Uw tweede aanbeveling ziet op het vergroten van de kracht van de gemeente Barendrecht en het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen. Zoals eerder in deze reactie al aangegeven, zijn dit begrippen van een vrij groot abstractieniveau. Het college heeft namens de gemeenteraad een aanzienlijk aantal doelstellingen te realiseren vanuit het Barendrechtse collegeprogramma. Die doelstellingen zijn leidend en het is aan iedere individuele bestuurder om op zijn of haar beleidsterrein te zoeken naar versterking in de vorm van samenwerking. De bestuurlijke lijnen naar onze BAR-collega's zijn vanzelfsprekend korter geworden als gevolg van de intensieve samenwerking in de bedrijfsvoering. Beleidsinhoudelijke samenwerking kan enkel en alleen, wanneer alle portefeuillehouders op die beleidsterreinen daar urgentie, nut en noodzaak zien. Want beleid, dat bepalen immers de individuele gemeenteraden.

#### **Conclusie**

Wij zullen met onze BAR-partners bespreken in hoeverre wij de huidige doelstellingen in stand houden en/of in hoeverre deze herijkt moeten worden en op welke wijze deze SMART kunnen worden geformuleerd. Wij vragen ons bij een aantal van de huidige doelstellingen af of deze wel volledig SMART te maken zijn. De resultaten hiervan, zullen wij terugkoppelen aan de Barendrechtse gemeenteraad.

Als college van Barendrecht willen wij verder de komende tijd onze mogelijkheden aanwenden om in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie aandacht te vragen voor herijking van de doelstellingen en vervolgens te sturen op deze herijkte doelstellingen. De conclusies en aanbevelingen uit uw rapport zullen wij hierbij meenemen.

#### **3-2-2 nawoord**

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het verheugt de rekenkamer dat het college de conclusies en aanbevelingen grotendeels herkent en onderschrijft. Daar waar het college een conclusie of aanbeveling niet of slechts gedeeltelijk onderschrijft, heeft de rekenkamer enkele nadere opmerkingen. De reactie geeft echter ook aanleiding voor enkele algemene opmerkingen.

#### **algemeen**

In algemene zin spreekt uit de reactie een zekere ambivalentie ten opzichte van de motieven voor de samenwerking. Zo wordt enerzijds gesteld "dat de BAR-organisatie een bedrijfsvoeringsorganisatie is, die ten dienste staat van de colleges, gemeenteraden en hun beleidsprogramma's met ieder eigen politieke ambities, doelstellingen en keuzes", alsook dat het aan "iedere individuele bestuurder is om op zijn of haar beleidsterrein te zoeken naar versterking in de vorm van samenwerking." Hiermee lijkt het college aan te geven dat bestuurlijke samenwerking geen motief is voor de BAR-samenwerking. De samenwerking wordt feitelijk verengd tot een ambtelijke samenwerking. Dit staat toch op gespannen voet met de oorspronkelijke doelstellingen van de BAR-samenwerking, waartoe wel degelijk ook bestuurlijke en strategische doelen behoorden (de versterking van de kracht van Barendrecht in de





regio en de integraliteit in regionale ontwikkelingen). Het college lijkt afscheid te hebben genomen van deze oorspronkelijke bestuurlijke ratio van de samenwerking,

Als de meer strategische bestuurlijke doelen van de BAR-samenwerking worden losgelaten, dan vindt de rekenkamer dit een gemiste kans om daadwerkelijk in regionaal verband een krachtiger speler te worden. Het is dan ook wenselijk dat het college zich expliciet uitspreekt: ook op bestuurlijk terrein meer samenwerken, of enkel een ambtelijke fusie. Zolang echter de samenwerkende gemeenten blijven hechten aan hun eigenheid, zullen inefficiënties inherent zijn aan een ambtelijke fusies en deels eventuele voordelen tenietdoen.

#### **hoofdconclusies**

Ten aanzien van de vierde hoofdconclusie over het SMART-maken van de doelstellingen betwijfelt het college of dit wel bij alle doelstellingen kan. Met name de doelstellingen ten aanzien van beleidsinhoudelijke samenwerking zouden moeilijk SMART te maken zijn.

SMART geformuleerde doelstellingen bieden het dagelijks bestuur handvatten om te kunnen sturen. De ene doelstelling zal gemakkelijker SMART gemaakt kunnen worden dan de andere, maar ten aanzien van alle doelstellingen zal op zijn minst een overtuigend beeld moeten worden geformuleerd van wanneer een doelstelling binnen bereik is. Zo kan ten aanzien van samenwerking worden geïnventariseerd op hoeveel “verbindende thema’s” daadwerkelijk nieuwe initiatieven zijn ondernomen. In de tweede aan het college gerichte aanbeveling is verder toegelicht hoe de doelstellingen “vergroten van de kracht van de drie gemeenten” en “versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen” meer SMART kunnen worden gemaakt.

Los hiervan wijst de rekenkamer erop dat reeds in het rekenkameronderzoek ‘HaalBARe kaart’ de aanbeveling is gedaan om de doelstellingen van de BAR-samenwerking te herijken en SMART te maken. Deze aanbeveling is toentertijd overgenomen door de gemeenteraad van Barendrecht. We moeten nu constateren dat het college geen uitvoering aan deze aanbeveling heeft gegeven.

Het college herkent zich “zeer beperkt” in de vijfde hoofdconclusie. Volgens het college stuurt het binnen de BAR wel degelijk op de realisatie van de doelstellingen en heeft het hier ook voorbeelden van gegeven. Het college wijst hierbij onder andere op de brief aan het dagelijks bestuur over spanningsgebieden ten aanzien van beleidsthema’s. Ook zouden er buiten de formele kanalen veelvuldig contacten en gesprekken zijn, waarin aandacht wordt gevraagd voor de realisatie van de doelstellingen. Wel erkent het college dat deze sturingsmomenten explicieter vastgelegd kunnen worden. Met het laatste onderschrijft het college de conclusie dat er niet aantoonbaar gebruik is gemaakt van de beïnvloedingsmogelijkheden. Ten aanzien van de door het college genoemde brief merkt de rekenkamer op dat hierin vooral gebieden worden benoemd waarop de belangen van de colleges verschillen, maar dat daarmee nog geen bijdrage wordt geleverd aan de sturing op de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking.

#### **aanbevelingen**

Het college neemt de eerste (aan het college gerichte) aanbeveling over. De tweede aanbeveling neemt het college niet over. Het geeft prioriteit aan de doelstellingen uit het collegeprogramma van Barendrecht zelf. Zoals we in het algemene deel van het



nawoord al aangeven, moet volgens het college beleidsinhoudelijke samenwerking vooral vanuit de individuele bestuurders komen en lijkt er nog weinig waarde te worden gehecht aan de oorspronkelijke bestuurlijke motieven voor deelname aan de BAR-samenwerking (namelijk het vergroten van de kracht van de gemeente Barendrecht en het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen). Deze doelstellingen zijn toentertijd door de gemeenteraad van Barendrecht vastgesteld, op grond waarvan verwacht mag worden dat het college zich er actief voor inzet.

Nu het college de aanbeveling niet overneemt, is het aan de raad van Barendrecht om zich uit te spreken over de vraag of er voldoende politiek-bestuurlijke motieven voor de BAR-samenwerking resteren. Daarbij dient het zich rekenschap te geven van het dilemma dat hiervoor is geschetst: bij geen bestuurlijke samenwerking is er een gemiste kans op het daadwerkelijk spelen van een krachtige regionale rol, maar het vasthouden aan eigenheid bij een ambtelijke fusie werkt inefficiënties in de hand.





# *nota van bevindingen*





# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

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!'<sup>3</sup> 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 richt op regionale opgaven.

Begin 2012 is het onderzoek 'Haalbare kaart' van de rekenkamers van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk gepubliceerd. Een van de 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. Verder concludeerden de rekenkamers dat de BAR-samenwerking substantiële investeringen vergde, terwijl de baten ver achterbleven. De deelnemende gemeenten waren op dat moment nog niet bereid om taken of bevoegdheden onder te brengen in een juridische constructie.

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'.<sup>4</sup> 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-code'<sup>5</sup> 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 de 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.

<sup>3</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-goed! Koersdocument voor het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking tussen de Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk', augustus 2007.

<sup>4</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-beter. Tweede koersdocument voor het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking tussen de Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk', 8 maart 2012.

<sup>5</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', 22 oktober 2012. Eind oktober 2012 hebben de gemeenteraden van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk deze nota vastgesteld.

Op 2 juni 2015 is de onderzoeksopzet verstuurd naar de gemeenteraad van Barendrecht, het college van Barendrecht en het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie.

## 1-2 context

### 1-2-1 beleidsmatige context

De beleidsmatige context van de BAR-samenwerking wordt geschetst in de eerder 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;
- 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 de 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 genoemd. Deze doelstellingen worden in tabel 1-1 nader toegelicht.

**tabel 1-1: doelstellingen BAR-samenwerking**

doelstelling	toelichting
1 vergroten van de kracht van de drie gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gezamenlijk inspelen op bovenlokale ontwikkelingen</li> <li>• sterkere positie in bovenlokale samenwerking</li> </ul>
2 verbeteren van de dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beter de ontwikkelingen kunnen volgen op gebieden als e-dienstverlening, Wmo etc.</li> </ul>
3 beperken van de kwetsbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• grotere omvang van specialismen, daar waar nu de omvang beperkt is</li> <li>• beter kunnen omgaan met onvoorziene omstandigheden van vacatures en ziekte</li> </ul>
4 vergroten van de kwaliteit en deskundigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meer mogelijkheden tot specialisatie</li> <li>• beperken van noodzaak tot externe inhuur door gebrek aan specialisme</li> <li>• kwaliteiten van afzonderlijke gemeenten meer benutten</li> </ul>
5 versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strategischer omgaan met regionale ontwikkelingen</li> <li>• sterkere positie in de beslissingen die onze gemeenten raken</li> </ul>
6 vergroten van efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sneller kunnen aanpassen op gewijzigde vraag</li> <li>• 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.</li> <li>• meer kunnen inzetten op innovatie</li> </ul>



- 
- 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.

#### 1-2-2 **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."<sup>6</sup> 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."<sup>7</sup>

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." Dit komt neer op een besparing van 10%.

Tevens zijn in de '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'<sup>8</sup> zijn nadere regels over verdeling kosten tussen de deelnemende gemeenten gesteld.

#### 1-2-3 **organisatorische context**

Met het vaststellen van de nota 'BAR-code' hebben de gemeenteraden gekozen voor een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. De vormgeving van de BAR-organisatie is weergegeven in een bijlage bij de nota 'BAR-code'. De BAR-organisatie wordt ambtelijk

<sup>6</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-beter', versie 8 maart 2012, p.4.

<sup>7</sup> Idem, p. 16.

<sup>8</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'Verrekenen in de BAR-samenwerking', versie 23 februari 2013.





aangestuurd door een directieraad bestaande uit drie directeuren. Het lidmaatschap van de directieraad 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. Het dagelijks bestuur en algemeen bestuur worden in het vervolg van dit rapport 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 BAR-organisatie'.<sup>9</sup>

### 1-3 **doel- en vraagstelling**

Zoals aangegeven werken de drie gemeenten 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 heeft op de realisatie van de doelstellingen. Wel kan in kaart worden gebracht in hoeverre de realisatie op koers ligt en of 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 ligt 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?
- 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? Zo niet, wat zijn hiervan de oorzaken en neemt de BAR-organisatie in opzet adequate maatregelen?<sup>10</sup>
- 5 In hoeverre heeft de gemeente Barendrecht baat bij de realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking?

<sup>9</sup> Ondertekend op 2 juli 2013.

<sup>10</sup> Deze vraag wijkt af ten opzichte van de vraag in de oorspronkelijke opzet. Toegevoegd is het deel over de maatregelen.



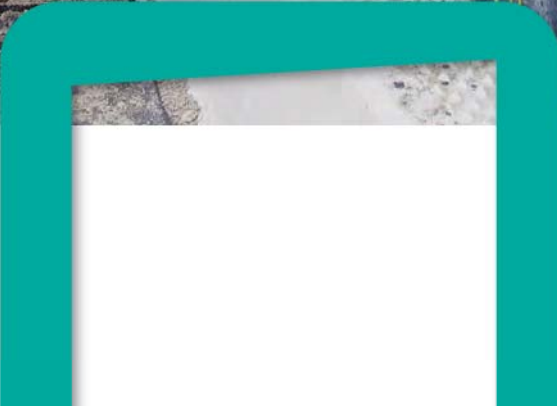
**1-4 leeswijzer**

De eerste drie onderzoeksvragen, betreffende de aansturing van de BAR-organisatie, komen aan de orde in hoofdstuk twee van deze nota. In hoofdstuk drie zal worden ingegaan op de resultaten uit ander onderzoek naar de effecten van samenwerking tussen gemeenten.

In de hoofdstukken vier tot en met zeven zullen onderzoeksvragen vier en vijf worden beantwoord. De realisatie van de strategische doelstellingen 1 en 5 komen aan de orde in hoofdstuk vier, de doelstelling 'verbeteren van de dienstverlening' in hoofdstuk vijf, de doelstellingen op het terrein van personeel (3, 4 en 7) in hoofdstuk zes en de doelstelling 'vergroten van de efficiency' in hoofdstuk zeven.

De hoofdstukken vier tot en met zeven hebben steeds dezelfde opbouw: eerst wordt ingegaan op de normen en de criteria die zijn gebruikt om de realisatie te meten. Daarna zal worden ingegaan op de realisatie van de doelstellingen, waarbij de situatie van Barendrecht voor de fusie wordt vergeleken met de BAR-organisatie na de fusie. Bij doelstellingen waar de realisatie niet op koers ligt, zullen de oorzaken hiervan worden benoemd. Vervolgens worden de maatregelen die de BAR-organisatie heeft genomen om de doelstellingen te realiseren geschetst en in opzet beoordeeld.









## 2 aansturing BAR-organisatie

### 2-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

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

Ten aanzien van onderzoeksvragen 1 en 3 zal in dit hoofdstuk worden beschreven hoe de aansturing van de BAR-organisatie is vormgegeven, wat de sturingsmogelijkheden van het Barendrechtse college zijn binnen het bestuur van de BAR-organisatie en hoe het college gebruik maakt van deze mogelijkheden om te sturen op de realisatie van de BAR-doelstellingen. Gezien de beschrijvende aard van onderzoeksvraag 1 en 3 heeft de rekenkamer aan deze onderzoeksvragen geen normen verbonden.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag heeft de rekenkamer in dit onderzoek onderstaande normen gehanteerd.

**tabel 2-1: normen aansturing BAR-organisatie**

#### normen

- er zijn prestatieafspraken gemaakt tussen het bestuur en de directieraad van de BAR-organisatie in relatie tot de realisatie van de BAR-doelstellingen
- de prestatieafspraken sluiten logisch aan bij de doelstellingen van de BAR-samenwerking
- de prestatieafspraken zijn specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden
- er zijn afspraken gemaakt met de directieraad van de BAR-organisatie over de wijze en frequentie van rapportage over de realisatie van de BAR-doelstellingen
- de afspraken over rapportage waarborgen in opzet dat het bestuur van de BAR-organisatie hiermee tijdig en voldoende inzicht krijgt in de realisatie van de BAR-doelstellingen
- 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 voldoende bijdragen aan de realisatie van de BAR-doelstellingen
- indien de prestaties niet voldoende bijdragen aan de realisatie van de BAR-doelstellingen neemt het bestuur van de BAR-organisatie gepaste stappen richting de BAR-organisatie om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren

In de volgende paragraaf wordt op verschillende onderdelen toegelicht hoe de aansturing van de BAR-organisatie is ingericht.



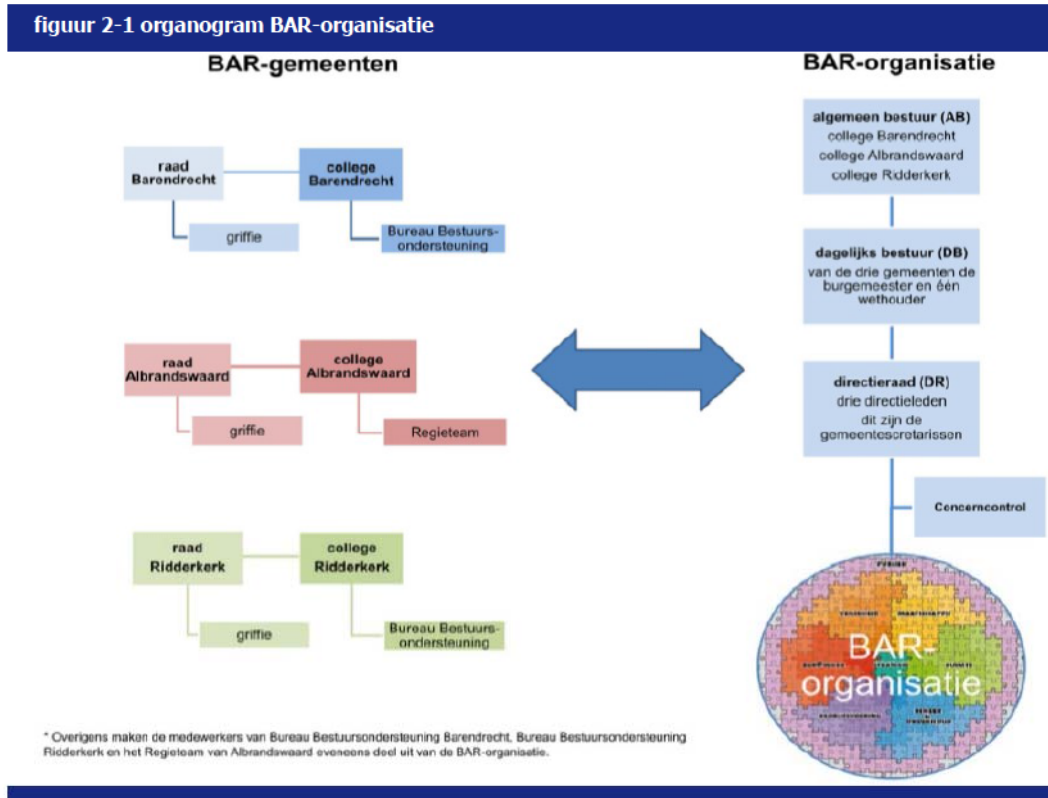
**2-2 vormgeving aansturing BAR-organisatie**

Op basis van de 'BAR-code' hebben de raden van de Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk ervoor gekozen ten behoeve van de samenwerking een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op te richten. In de volgende subparagrafen wordt toegelicht hoe de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie is ingericht en de aansturing van de BAR-organisatie op verschillende onderdelen is vormgegeven.

**2-2-1 organisatiestructuur**

De inrichting van de BAR-organisatie en de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd is beschreven in de 'BAR-code'. Bestuurders uit de drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk vormen het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie. Het algemeen bestuur bestaat uit de voltallige colleges van de drie gemeenten. Daarnaast zijn de colleges bestuurlijk opdrachtgever voor de BAR-organisatie. De drie gemeentesecretarissen vormen samen met de concerncontroller en de directiesecretaris de directieraad van de BAR-organisatie. Ten opzichte van de colleges vervullen zij de rol van ambtelijk opdrachtnemer. Daarnaast is de directieraad verantwoordelijk voor de ambtelijke aansturing van de BAR-organisatie. De ambtelijke organisatie waarin de uitvoering van taken ten behoeve van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk plaatsvindt is opgedeeld in acht domeinen en een bureau concerncontrol.

In de begroting van de BAR-organisatie voor 2015 is onderstaand organogram opgenomen, dat weergeeft hoe de BAR-organisatie bestuurlijk en ambtelijk is vormgegeven.



Onderstaand wordt voor de verschillende actoren uit het organogram toegelicht welke rol zij vervullen binnen de gekozen organisatiestructuur.



#### **colleges: bestuurlijk opdrachtgever**

De drie colleges zijn de bestuurlijk opdrachtgevers van de BAR-organisatie. Afspraken tussen opdrachtgever (de colleges) en opdrachtnemer (de uitvoeringsorganisatie) worden vastgelegd in de gemeentelijke begrotingen en in resultaatafspraken die de colleges met de uitvoeringsorganisatie maken.<sup>11</sup> De colleges stellen gezamenlijk de inhoud en omvang van het standaardpakket vast dat de BAR-organisatie aan iedere gemeente levert. Wanneer een college extra producten of diensten bovenop het standaardpakket wenst af te nemen, worden deze opgenomen in een maatwerkpakket.<sup>12</sup>

#### **regieteams**

Uitgangspunt in de 'BAR-code' was dat iedere gemeente zou beschikken over een regieteam, dat de lokale besturen ondersteunt in het ontwikkelen van beleid en het leggen van verbindingen met de lokale samenleving. Uiteindelijk is na de fusie alleen in de gemeente Albrandswaard een regieteam opgericht en worden de besturen van Ridderkerk en Barendrecht ieder ondersteund door een eigen bureau bestuurs-ondersteuning (zie ook figuur 2-1).

#### **gemeenschappelijke regeling**

Als gevolg van de oprichting van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, moest een juridische titel gecreëerd worden voor het werkgeverschap, de gezamenlijke inkoop en licentiecontracten. Hiertoe is per 1 januari 2014 de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie opgericht. De gemeentebesturen dragen geen taken of bevoegdheden aan de gemeenschappelijke regeling over, anders dan de taken en bevoegdheden die nodig zijn voor de uitoefening van het werkgeverschap en de gezamenlijke inkoop.<sup>13</sup> De budgetten voor de bedrijfsvoering van de drie gemeenten zijn ingebracht in de gemeenschappelijke regeling. Budgetten die betrekking hebben op de beleidsprogramma's zijn niet overgegaan naar de gemeenschappelijke regeling, maar zijn onderdeel gebleven van de begrotingen van de drie separate gemeenten.

#### **algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie**

Het algemeen bestuur van de BAR-organisatie is het hoogste bestuursorgaan van de gemeenschappelijke regeling. Het algemeen bestuur bestaat uit alle collegeleden uit de drie gemeenten en is bevoegd tot het nemen van besluiten ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling. Het algemeen bestuur stelt bijvoorbeeld de begroting en de jaarstukken van de BAR-organisatie vast.

#### **dagelijks bestuur gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie**

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de drie burgemeesters en drie wethouders. De bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn beschreven in artikel 13 van de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie. Tot de taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur behoort onder andere het voorbereiden van de besluitvorming in het

<sup>11</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', oktober 2012, p. 22.

<sup>12</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', oktober 2012, p. 27.

<sup>13</sup> Gemeente Ridderkerk, raadsvoorstel gemeenschappelijke regeling BAR-samenwerking, 12 maart 2013.

algemeen bestuur, de uitvoering van besluiten van het algemeen bestuur en het toezicht op het beheer van de financiën van de gemeenschappelijke regeling.

**directieraad: ambtelijk opdrachtnemer**

De directieraad bestaat uit de drie gemeentesecretarissen van de Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, de concerncontroller en de directiesecretaris. De directieraad fungeert namens de uitvoeringsorganisatie als ambtelijk opdrachtnemer ten opzichte van de drie colleges.<sup>14</sup> De directieraad is collectief verantwoordelijk voor de ambtelijke aansturing van de BAR-organisatie.

**uitvoeringsorganisatie**

De BAR-organisatie is onderverdeeld in 8 domeinen en het onderdeel concern control, zoals tabel 2-2 laat zien.

**tabel 2-2: domeinen BAR-organisatie**

domein	inhoud <sup>15</sup>
Maatschappij	interactieve beleidsvorming en regie op maatschappelijke en individuele voorzieningen
Ruimte	analyseren van samenlevingsvraagstukken zoals wonen, werken, recreëren ten behoeve van het creëren van oplossing door het realiseren van ruimtelijke inrichting
Beheer & onderhoud	verantwoordelijk voor een schone, hele en veilige openbare ruimte en overige bezittingen van de gemeenten
Veiligheid	gericht op het voorkomen, beperken en bestrijden van onveilige situaties en incidenten met onder meer als doel vermindering van de objectieve slachtofferkans en verhoging van subjectieve veiligheidsgevoelens
Bedrijfsvoering	kaderstellend en faciliterend richting het primaire proces / het ondersteunen van de organisatie in haar functioneren
BAR@Work	kaderstellend en faciliterend richting het individu en het collectief van individuen om te kunnen functioneren als een zelfstandige overheidsprofessional
Strategie	visievormend, meerjarig en domeinoverstijgend. Treedt op als regisseur en verbinder, zowel intern als extern. Heeft een aanjaag- en signaleringsfunctie en draagt zorg voor lobby/public affairs
Publiek	regie op communicatie richting partners (burgers, bedrijven en instellingen). Het domein vormt het eerste contact met burgers en andere externe partners
Concern Control	draagt bij aan het beheersen van de organisatie door interne controles en het verzorgen van managementinformatie

In de 'BAR-code' is het principe van integraal management benoemd als uitgangspunt voor de aansturing van de verschillende domeinen. Iedere manager is voor zijn domein of afdeling verantwoordelijk voor de medewerkers, de financiën, de resultaten

<sup>14</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', oktober 2012, p. 23.

<sup>15</sup> BAR-organisatie, bijlage collegevoorstel inzake fijnstructuur, 2013.



en de PIJOFACH taken.<sup>16</sup> In de praktijk vormen de domeindirecteuren samen met de directieraad het directieteam.

#### 2-2-2 resultaatafspraken

*In de 'BAR-code' is aangegeven dat jaarlijks in het kader van de begroting resultaatafspraken worden gemaakt tussen de BAR-organisatie en de drie colleges. Volgens de 'BAR-code' moeten de resultaatafspraken zo SMART mogelijk geformuleerd worden.*

In de 'BAR-code' is vastgelegd dat de directieraad ieder jaar een begroting voor de BAR-organisatie opstelt waarin onder andere de resultaatafspraken met de drie colleges worden vastgelegd. Daarbij is aangegeven dat de resultaatafspraken zo SMART mogelijk geformuleerd moeten worden. De resultaatafspraken die worden gemaakt vormen de optelsom van het standaardpakket en het maatwerkpakket dat iedere gemeente geleverd krijgt.

#### **standaard & maatwerkpakket**

De BAR-organisatie levert aan iedere gemeente hetzelfde standaardpakket. De colleges stellen gezamenlijk de omvang en de inhoud van het standaardpakket vast. De gedachte achter het standaardpakket is dat hoe meer taken in het standaardpakket opgenomen kunnen worden, hoe beter de efficiëncydoelstelling kan worden bereikt.<sup>17</sup> Extra producten of diensten die de afzonderlijke colleges bovenop het standaardpakket willen afnemen, worden opgenomen in een maatwerkpakket. Via de maatwerkpakketten levert de BAR-organisatie maatwerk aan de individuele gemeenten.

In paragraaf 2-3-2 komt aan de orde welke resultaatafspraken er binnen de BAR-organisatie zijn gemaakt en in hoeverre deze bijdragen aan de realisatie van de BAR-doelstellingen.

#### 2-2-3 bestuurlijke overlegvormen

*In de 'BAR-code' is aangegeven welke bestuurlijke overlegvormen rondom de BAR-organisatie zijn opgezet en wat de functie van deze overleggen is. Ambtelijke overlegvormen zijn in de 'BAR-code' niet toegelicht.*

In de 'BAR-code' worden verschillende overlegvormen op bestuurlijk niveau toegelicht. Welke overlegvormen op ambtelijk niveau worden georganiseerd ten behoeve van de aansturing van de organisatie is in de 'BAR-code' niet beschreven. Onderstaand worden de in de 'BAR-code' opgenomen bestuurlijke overlegvormen kort toegelicht.

#### **portefeuillehoudersoverleggen**

In relatie tot verschillende inhoudelijke thema's<sup>18</sup> vinden portefeuillehouders-overleggen plaats, waarbij wethouders uit de drie gemeenten bijeen komen om ontwikkelingen binnen het vakgebied te bespreken en af te stemmen of het wenselijk is om tot een gezamenlijke aanpak te komen.

<sup>16</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', oktober 2012, p. 40. PIJOFACH staat voor: personeel, informatie, juridische zaken, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

<sup>17</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', oktober 2012, p. 27.

<sup>18</sup> Deze thema's zijn afvalbeheer, drie decentralisaties / sociaal en bedrijfsvoering.





#### **algemeen bestuur**

In de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie is bepaald dat het algemeen bestuur minimaal tweemaal per jaar vergadert. In de gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie is bepaald dat besluiten van het algemeen bestuur worden genomen op basis van consensus.

#### **dagelijks bestuur**

In het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie is bepaald dat het dagelijks bestuur minimaal eens per maand vergadert. Bij deze vergaderingen fungeert één van de leden van de directieraad als secretaris en dienen ook de overige leden van de directieraad aanwezig te zijn. De leden van de directieraad hebben in de vergadering een adviserende rol ten opzichte van het dagelijks bestuur.

### **2-3 sturing op realisatie BAR-doelstellingen**

In deze paragraaf komt aan de orde hoe in de praktijk wordt gestuurd op de realisatie van de zeven doelstellingen voor de BAR-samenwerking. Eerst zal worden ingegaan op de aard en inhoud van de BAR-doelstellingen. Vervolgens komt aan de orde of, en zo ja op welke wijze, er in de praktijk gestuurd wordt op de realisatie van de BAR-doelstellingen en hoe de realisatie van de doelstellingen wordt gemonitord.

#### **2-3-1 BAR-doelstellingen**

*In 2007 zijn zeven doelstellingen geformuleerd voor de BAR-samenwerking. De BAR-doelstellingen zijn destijds niet SMART geformuleerd. Ook de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek 'HaalBARe kaart' om de doelstellingen te herijken en SMART te maken, is niet opgevolgd. In de huidige praktijk wordt noch op directieniveau, noch op bestuurlijk niveau expliciet gestuurd op de realisatie van de BAR-doelstellingen. De BAR-organisatie wordt voornamelijk aangestuurd op basis van de vijf succesfactoren uit het concernperspectief, de resultaatafspraken tussen de colleges en de verschillende domeinen en het vijfpuntenplan uit 2015, die slechts ten dele overlappen met de zeven BAR-doelstellingen.*

In het koersdocument 'BAR-goed' zijn in 2007, bij het begin van de BAR-samenwerking, de volgende zeven doelstellingen voor de BAR-samenwerking geformuleerd:

- 1 Het vergroten van de kracht van de drie gemeenten.
- 2 Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.
- 3 Het beperken van de kwetsbaarheid.
- 4 Het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid.
- 5 Het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen.
- 6 Het vergroten van de efficiency.
- 7 Het beter inspelen op arbeidsmarktproblemen.

De BAR-doelstellingen zijn geformuleerd in een periode waarin de BAR-samenwerking voornamelijk een projectmatige invulling kreeg. De ambtelijke fusie per 1 januari 2014 is voor de betrokken besturen geen aanleiding geweest de doelstellingen voor de BAR-samenwerking te heroverwegen en/of aan te passen. In verschillende interviews is aangegeven dat de zeven BAR-doelstellingen nog steeds relevant zijn en dat het nog steeds het streven is om de doelstellingen te realiseren.



#### **actualiteit doelstellingen**

In verschillende gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd is de actualiteit van de BAR-doelstellingen aan de orde gekomen. De BAR-doelstellingen zijn geformuleerd in de periode dat de gemeentebesturen aan de vooravond van de samenwerking stonden en in een tijd van hoogconjunctuur. Als gevolg van de economische crisis is in de jaren daarna zowel de situatie op de arbeidsmarkt als de financiële situatie van veel gemeenten ingrijpend veranderd. In de periode dat de doelstellingen werden geformuleerd was het voor de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk bijvoorbeeld van belang om een aantrekkelijke partij op de arbeidsmarkt te zijn. In de huidige periode is het voor de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk echter minder van belang om aantrekkelijk te zijn voor potentiële nieuwe medewerkers, aangezien vacatures onder druk van de financiële taakstelling niet altijd ingevuld worden en er bij het invullen van vacatures vooral wordt ingezet op interne doorstroming. Hoewel geïnterviewden aangeven dat de BAR-doelstellingen nog steeds relevant zijn, laat voorgaand voorbeeld zien dat de context waarin de doelstellingen gerealiseerd moeten worden is veranderd. Dit brengt met zich mee dat sommige doelstellingen een andere betekenis krijgen dan hieraan bij het begin van de BAR-samenwerking is gegeven.

In het onderzoeksrapport 'haalBARE kaart' heeft de Rekenkamer Barendrecht reeds in 2012 geconstateerd dat de BAR-doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd.<sup>19</sup> In dit onderzoek is mede op basis van die bevinding de aanbeveling gedaan de doelstellingen voor de BAR-samenwerking te herijken en deze SMART te maken. De gemeenteraad heeft op 4 juni 2012 het college van Barendrecht verzocht alle aanbevelingen over te nemen en deze verder uit te werken.<sup>20</sup> De rekenkamer constateert op basis van het huidige onderzoek dat aan deze aanbeveling geen opvolging is gegeven; de zeven BAR-doelstellingen zijn in de afgelopen jaren noch herijkt, noch SMART gemaakt. Enige uitzondering hierop is de efficiencydoelstelling, aangezien voor de BAR-organisatie een concrete taakstelling is geformuleerd van 10% op de bedrijfsvoeringskosten.

In het kader van dit onderzoek is de rekenkamer nagegaan op welke wijze er in de praktijk gestuurd wordt op de realisatie van de zeven BAR-doelstellingen. Uit gesprekken die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd, komt naar voren dat in de aansturing van de BAR-organisatie niet wordt gestuurd op de realisatie van de zeven doelstellingen. De directieraad en het dagelijks bestuur hebben aangegeven de organisatie voornamelijk aan te sturen op basis van:<sup>21</sup>

- 1 het opgestelde concernperspectief en de daarin opgenomen vijf succesfactoren;
- 2 resultaatafspraken die jaarlijks met de domeinen worden gemaakt;
- 3 het vijfpuntenplan dat in 2015 tot stand is gekomen.

In de volgende paragrafen komt aan de orde in hoeverre deze sturingsinstrumenten samenhang vertonen met de zeven BAR-doelstellingen.

<sup>19</sup> Rekenkamer Barendrecht, 'HaalBARE kaart. Onderzoek naar de effectiviteit van de BAR-samenwerking', februari 2012, p. 16.

<sup>20</sup> Raadsbesluit rapport rekenkamer 'HaalBARE kaart', Barendrecht, 4 juni 2012.

<sup>21</sup> Gesprekken directieraad en dagelijks bestuur, 26 & 27 augustus 2015.



**2-3-2 samenhang sturingsinstrumenten – BAR-doelstellingen**

Een deel van de inhoud van de succesfactoren, de resultaatafspraken en het vijfpuntenplan raakt de thema's dienstverlening en efficiency en daarmee de BAR-doelstellingen 'verbeteren van de dienstverlening' en 'vergroten van de efficiëntie'. Voor de andere BAR-doelstellingen ontbreekt enige aansluiting met de genoemde sturingsinstrumenten. De succesfactoren, resultaatafspraken en het vijfpuntenplan zijn op enkele kleine uitzonderingen na niet SMART gemaakt.

**concernperspectief en succesfactoren**

Het concernperspectief 2014-2018 is een A4 waarin op basis van het INK-model<sup>22</sup> een aantal ontwikkelperspectieven zijn uitgewerkt voor de BAR-organisatie. Onderdeel van het concernperspectief zijn de volgende vijf succesbepalende factoren:

- 1 hoogwaardige dienstverlening;
- 2 innoverende organisatiecultuur;
- 3 sterke omgevingsgevoeligheid;
- 4 efficiënte en transparante bedrijfsvoering;
- 5 financiën op orde.

In tabel 2-3 is per succesfactor aangegeven aan welke BAR-doelstelling deze te relateren is.<sup>23</sup> Hieruit blijkt dat de factoren gedeeltelijk op de BAR-doelstellingen aansluiten.

**tabel 2-3: succesbepalende factoren BAR-organisatie**

succesbepalende factoren	relatie met BAR-doelstellingen
1. hoogwaardige dienstverlening	verbeteren van de dienstverlening
2. innoverende organisatiecultuur	verbeteren van de dienstverlening
3. sterke omgevingsgevoeligheid	vergroten van de kracht van de drie gemeenten
4. efficiënte & transparante bedrijfsvoering	vergroten van de efficiëntie
5. financiën op orde	x

De vijf succesbepalende factoren uit het concernperspectief komen terug in de begrotingen die voor de BAR-organisatie zijn opgesteld. Echter, noch in het concernperspectief, noch in de begrotingen is inzichtelijke gemaakt welke concrete resultaten de BAR-organisatie per factor wil bereiken. De succesbepalende factoren zijn dus niet SMART-geformuleerd. Enige uitzondering hierop is de taakstelling die is gekoppeld aan de succesfactor efficiënte & transparante bedrijfsvoering, waarmee een efficiencyvoordeel van 10% op de bedrijfsvoeringskosten gerealiseerd moet worden. Jaarlijks wordt één van de vijf succesbepalende factoren uitgelicht. In 2015 is dit de factor hoogwaardige dienstverlening. Vooralsnog is echter ook voor deze factor niet SMART uitgewerkt wat de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk

<sup>22</sup> Het INK-model is een model dat organisaties ondersteunt bij het vergroten van hun kwaliteit. In het model worden de organisatiegebieden leiderschap, beleid & strategie, HRM, middelen en processen verbonden aan de resultaatgebieden waardering van klanten, waardering van medewerkers, waardering van de maatschappij en bedrijfsresultaten. Daarbij baseert het INK-model zich op de zogeheten plan-do-check-act cyclus.

<sup>23</sup> Hiertoe is onder andere gebruik gemaakt van de doorkijk over de vijf succesbepalende factoren die is opgenomen in de BAR-begroting 2015.



onder hoogwaardige dienstverlening verstaan en welke resultaten zij op dit gebied beogen te realiseren.

#### resultaatafspraken met domeinen

Zoals eerder is in de 'BAR-code' bepaald dat resultaatafspraken tussen de colleges en de uitvoeringsorganisatie jaarlijks worden vastgelegd in de begroting van de BAR-organisatie.<sup>24</sup> In de begrotingen voor de BAR-organisatie voor de jaren 2014, 2015 en 2016 heeft de rekenkamer echter geen SMART-geformuleerde prestatie- of resultaatafspraken aangetroffen die aansluiten bij de doelstellingen die voor de BAR-samenwerking zijn geformuleerd. Enige uitzondering hierop is de reeds eerder genoemde financiële taakstelling.

Uit interviews is naar voren gekomen dat de colleges van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk jaarlijks los van de begroting resultaatafspraken maken met de verschillende domeinen van de BAR-organisatie. In het kader van dit onderzoek is de rekenkamer nagegaan in hoeverre de resultaatafspraken, die het college van Barendrecht met de verschillende domeinen heeft gemaakt voor 2015, samenhangen met de zeven BAR-doelstellingen en bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen. Na bestudering van de resultaatafspraken constateert de rekenkamer dat de meeste resultaatafspraken geen samenhang hebben met de BAR-doelstellingen en ze veelal op een abstract niveau zijn geformuleerd. Alleen in de resultaatafspraken die het college van Barendrecht met het domein bedrijfsvoering heeft gemaakt is een beperkt aantal specifieke en meetbare afspraken opgenomen die enigszins zijn te relateren aan de BAR-doelstellingen (zie tabel 2-4).

**tabel 2-4: specifieke en meetbare resultaatafspraken gerelateerd aan BAR-doelstellingen**

domein	resultaatafspraak	BAR-doelstelling
bedrijfsvoering	90% bezwaarschriften binnen wettelijke termijn afhandelen	verbeteren kwaliteit dienstverlening
bedrijfsvoering	registratie post binnen 2 dagen in Verseon	verbeteren kwaliteit dienstverlening

Bij het domein publiek wordt in de resultaatafspraken verwezen naar de businesscase BAR-KCC.<sup>25</sup> In deze businesscase zijn de volgende servicenormen opgenomen die zijn te relateren aan de BAR-doelstelling 'verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening':

- 90% van de telefoontjes wordt binnen 25 seconden opgenomen;
- de balie is 44 uur per week open;
- wachttijd bij de balie is maximaal 5 minuten.

De rekenkamer constateert dat deze servicenormen op een beperkt aantal onderdelen aangeven welke resultaten de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk beogen op het gebied van dienstverlening.

<sup>24</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', oktober 2012, p. 27.

<sup>25</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, businesscase oprichting gezamenlijk BAR-KCC, 16 november 2012.





### **vijfpuntenplan**

In april 2015 zijn de portefeuillehouders bedrijfsvoering bij elkaar gekomen en is gesproken over de stand van zaken in de BAR-organisatie. Uit dit overleg zijn vijf zorgpunten naar voren gekomen die zijn vertaald naar een zogeheten vijfpuntenplan. Dit plan betreft een vijftal onderdelen waarop extra inspanningen geleverd moeten worden. Het vijfpuntenplan is niet op papier uitgewerkt.<sup>26</sup> Hierdoor ontbreekt het aan een schriftelijke vastlegging van welke resultaten concreet met dit plan worden beoogd. Uit notulen van het dagelijks bestuur is af te leiden dat het vijfpuntenplan de volgende onderwerpen betreft:

- 1 situatie domein in maatschappij: voor het domein maatschappij is een plan van aanpak 'Toekomst domein maatschappij' opgesteld waarmee problemen binnen het domein opgelost moeten worden.<sup>27</sup>
- 2 telefonische bereikbaarheid: dit punt betreft de telefonische bereikbaarheid van het klant contact centrum en de rest van de organisatie. Als oplossing is een aanpak ontwikkeld die zich richt op kortetermijnacties.<sup>28</sup>
- 3 kwaliteit afdeling financiën versterken: op de afdeling financiën is behoefte aan meer senioriteit.
- 4 huisvesting/flexconcept: het huisvestingsconcept leidt ertoe dat medewerkers collega's moeilijker kunnen vinden, er is geen zicht op beschikbare werkplekken en de sociale cohesie en sociale binding met de afdeling of het domein is niet altijd aanwezig.
- 5 excellente dienstverlening: op dit punt wordt beoogd een volgende stap te zetten in het gezamenlijk werken aan de kwaliteit van de dienstverlening.

De rekenkamer constateert dat alleen de onderwerpen telefonische bereikbaarheid en excellente dienstverlening gerelateerd zijn aan de BAR-doelstellingen, namelijk aan de doelstelling die erop gericht is de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De overige drie punten betreffen voornamelijk oplossingen voor operationele problemen in de BAR-organisatie.

#### **2-3-3 monitoring realisatie BAR-doelstellingen**

*In managementrapportages, tussenrapportages en jaarstukken wordt niet gerapporteerd over de realisatie van de BAR-doelstellingen. Op onderdelen bevatten deze rapportages beperkte informatie die raakt aan de BAR-doelstellingen over dienstverlening, personeel en arbeidsmarkt. Deze informatie biedt echter onvoldoende basis om bij te kunnen sturen op de realisatie van de BAR-doelstellingen.*

*In relatie tot de zeven BAR-doelstellingen is dienstverlening het enige thema waarover separaat wordt gerapporteerd aan het dagelijks bestuur. Deze rapportages zijn gerelateerd aan het actieplan 'Dienstverlening doen we samen', dat in juli 2014 is vastgesteld.*

In de voorgaande subparagrafen is de rekenkamer nagegaan in hoeverre binnen de BAR-organisatie wordt gestuurd op de realisatie van de BAR-doelstellingen. In deze subparagraaf komt aan bod hoe de realisatie van de BAR-doelstellingen wordt

<sup>26</sup> Ambtelijk interview, 26 augustus 2015.

<sup>27</sup> Kernpunten van dit plan van aanpak zijn: veranderen, investeren in kwaliteit, programma's inrichten en de financiën (notulen dagelijks bestuur BAR, 10 april 2015).

<sup>28</sup> 3 fte extra inzet, training on the job, terugbrengen van wachttijden (notulen dagelijks bestuur).

gemonitord en in hoeverre op basis daarvan tussentijds wordt bijgestuurd. Binnen de BAR-organisatie zijn geen afspraken gemaakt over het rapporteren over de realisatie van de BAR-doelstellingen. Separate rapportages over de realisatie van de BAR-doelstellingen zijn daardoor niet aanwezig.

#### **rapportages managementinformatie directieraad**

Ieder kwartaal ontvangt de directieraad een rapportage managementinformatie. In tabel 2-5 is weergegeven over welke onderwerpen deze rapportages voortgangsinformatie verschaffen aan de directieraad.

**tabel 2-5: rapportages managementinformatie**

<b>onderwerpen</b>	<b>onderdelen</b>
personeel en organisatie	loonkosten opleidingsuitgaven ziekteverzuim stagiaires vacatureoverzicht
publiekszaken	telefonische bereikbaarheid wachtijden
interne bedrijfsvoering	facturen klachten bezwaarschriften afhandeling poststukken
dienstverlening	meldingen openbare ruimte Wet werk & bijstand Wet maatschappelijke ondersteuning

De managementrapportages bevatten in het geheel geen informatie gerelateerd aan de strategische doelstellingen voor de BAR-samenwerking. Op basis van de inhoud van de managementrapportages constateert de rekenkamer dat deze op onderdelen informatie geven over resultaten die worden geboekt in relatie tot de BAR-doelstelling op het gebied van dienstverlening en de BAR-doelstellingen op het gebied van personeel en arbeidsmarkt. Of het beeld uit de rapportages volledig is kan niet worden vastgesteld. Immers, de doelstellingen zijn niet SMART gemaakt.

De managementrapportages zijn gericht aan het management en vanuit dat oogpunt alleen geagendeerd in het overleg van het directieteam van de BAR.

#### **tussenrapportages voor algemeen bestuur en dagelijks bestuur**

Uitgangspunt is dat de directieraad jaarlijks tweemaal rapporteert aan het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie. Deze tussenrapportages worden vervolgens ter kennisname toegestuurd aan de gemeenteraden van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. In 2014 is in november een extra derde tussenrapportage verschenen, om de BAR-begroting en de begrotingen van de drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk aan het einde van het jaar bij te stellen in verband met de vereiste begrotingsrechtmatigheid.



De tussenrapportages geven voornamelijk inzicht in financiële afwijkingen ten opzichte van de BAR-begroting, het verloop van investeringen en geschreven uren. In relatie tot de BAR-doelstellingen en de vijf succesbepalende factoren geven de tot op heden verschenen tussenrapportages alleen inzicht in de realisatie van de beoogde besparingen op de bedrijfsvoeringskosten (taakstelling 10%) die samenhangen met de doelstellingen 'vergroten efficiëntie'.

Opvallend is dat in de eerste twee tussenrapportages over 2014 nog wel werd gerapporteerd over verschillende indicatoren<sup>29</sup> op het gebied van dienstverlening. Dit onderwerp komt in de derde tussenrapportage 2014 en de eerste tussenrapportage 2015 niet meer aan de orde. Hoewel het verbeteren van de dienstverlening één van de BAR-doelstellingen is en hoogwaardige dienstverlening is benoemd als een van de succesbepalende factoren, wordt in de laatste twee voortgangsrapportages geen informatie meer gegeven over de kwaliteit van de dienstverlening.

#### **jaarstukken**

Via het jaarverslag en de jaarrekening legt het dagelijks bestuur jaarlijks verantwoording af over het gevoerde beleid voor de gemeenschappelijke regeling. In de jaarstukken over 2014 heeft het dagelijks bestuur toegelicht hoe in 2014 invulling is gegeven aan de succesbepalende (zie paragraaf 2-3-2) factoren die voor de BAR-organisatie zijn benoemd. In het jaarverslag is per succesbepalende factor in kwalitatieve zin beschreven op welke wijze de organisatie daaraan in 2014 invulling heeft gegeven. De informatie in het jaarverslag bevat met uitzondering van cijfers over het ziekteverzuim, geen prestatiegegevens die aan de BAR-doelstellingen te relateren zijn.

#### **rapportages dienstverlening**

In juli 2014 is het actieplan 'Dienstverlening doen we samen' vastgesteld. Dit actieplan was gericht op acties om de urgente problemen op het gebied van dienstverlening op te lossen. Het bevatte daarnaast een aantal acties om de dienstverlening structureel te verbeteren. Vanaf september 2014 is maandelijks over de voortgang van het actieplan gerapporteerd aan het dagelijks bestuur. Met ingang van 2015 zijn de maandelijks rapportages vervangen door kwartaalrapportages.

#### **2-3-4 BAR-doelstellingen in overleggen**

*De rekenkamer constateert dat de realisatie van de BAR-doelstellingen geen onderwerp van gesprek is geweest in bestuurlijke overleggen en de directieoverleggen rond de BAR-organisatie. In het dagelijks bestuur komen wel onderwerpen aan de orde die gerelateerd zijn aan de doelstellingen 'verbeteren kwaliteit dienstverlening' en 'vergroten van de efficiency'. Op directieniveau komt gerelateerd aan de BAR-doelstellingen alleen het onderwerp dienstverlening regelmatig aan bod in overleggen.*

In relatie tot de vraag hoe wordt gestuurd op de realisatie van de BAR-doelstellingen is tot slot relevant of de doelstellingen onderwerp van gesprek zijn in overleggen die binnen de BAR-organisatie plaatsvinden. In deze subparagraaf komt voor de verschillende overlegvormen aan de orde in hoeverre de BAR-doelstellingen onderwerp van gesprek zijn geweest sinds de oprichting van de BAR-organisatie.

<sup>29</sup> Dit betrof bijvoorbeeld de telefonische bereikbaarheid van het KCC en wachttijden aan de balie.





#### **algemeen bestuur BAR-organisatie**

Het algemeen bestuur van de BAR-organisatie is sinds november 2013 acht keer bijeen geweest. Daarmee is ruim voldaan aan de voorwaarde dat het algemeen bestuur minimaal twee keer per jaar vergadert.

In de vergaderingen van het algemeen bestuur worden voornamelijk regelingen en stukken vastgesteld (bijvoorbeeld de tussenrapportages en jaarstukken) en besluiten bekrachtigd. Op basis van de notulen van het algemeen bestuur constateert de rekenkamer dat de realisatie van de BAR-doelstellingen geen expliciet onderwerp van gesprek is geweest in de vergaderingen van het algemeen bestuur. In de vergaderingen van het algemeen bestuur zijn in beperkte zin onderwerpen aan de orde geweest die gerelateerd zijn aan de BAR-doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is het besluit dat op 3 maart 2015 is genomen om de gemeentewerven samen te voegen om een structurele besparing van € 300.000 te realiseren t.b.v. de financiële taakstelling.

#### **dagelijks bestuur BAR-organisatie**

Het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie vergadert maandelijks. Onderwerpen die sinds de start van de BAR-organisatie regelmatig op de agenda van het dagelijks bestuur hebben gestaan zijn o.a. ict, communicatie, hrm, p&c-documenten, dienstverlening en het vijfpuntenplan. Gerelateerd aan deze onderwerpen komt ook de financiële taakstelling voor de BAR-organisatie in het dagelijks bestuur aan bod.

Op basis van de notulen van de vergaderingen van het dagelijks bestuur constateert de rekenkamer dat de realisatie van de BAR-doelstellingen ook in het dagelijks bestuur geen expliciet onderwerp van gesprek is geweest. Onderwerpen die gerelateerd zijn aan de doelstellingen 'verbeteren kwaliteit dienstverlening' en 'vergroten van de efficiency' zijn wel in de vergaderingen van het dagelijks bestuur aan de orde geweest. Zo is het actieplan 'Dienstverlening doen we samen' regelmatig geagendeerd in de vergaderingen van het dagelijks bestuur en komt de financiële taakstelling ook aan de orde in deze overleggen.

#### **directieraad en directieteam**

De directieraad vergadert maandelijks. Het directieteam (directieraad plus alle domeindirecteuren) komt tweewekelijks bijeen. Op grond van de notulen van de vergaderingen van de directieraad en het directieteam stelt de rekenkamer vast dat de BAR-doelstellingen in deze vergaderingen evenmin expliciet aan de orde zijn gekomen. Onderwerpen die in beide overleggen op de agenda staan raken vooral aan de reguliere bedrijfsvoering<sup>30</sup> van de BAR-organisatie. Gerelateerd aan de BAR-doelstellingen komt alleen het onderwerp dienstverlening met enige regelmaat in beide overleggen aan de orde.

#### **2-3-5 sturing op realisatie doelstellingen – overkoepelend beeld**

Onderstaande tabel geeft op basis van de bevindingen uit voorgaande paragrafen een overkoepelend beeld van de mogelijkheden die het bestuur van de BAR-organisatie heeft om te sturen op de realisatie van de BAR-doelstellingen en de mate waarvan in de praktijk gebruik is gemaakt van die mogelijkheden. De tabel is opgezet aan de hand van de verschillende fasen uit de plan-do-check-act (PDCA)cycclus. Aangezien het

<sup>30</sup> Het betreft dan bijvoorbeeld onderwerpen of vraagstukken op het gebied van hrm, inkoop, p&c, financiën en huisvesting.



dagelijks bestuur geen rol heeft in de uitvoering is deze fase uit de cyclus niet van toepassing.

**tabel 2-6: sturing BAR-organisatie op doelstellingen BAR-samenwerking**

fase	sturingsmogelijkheden	gebruik sturingsmogelijkheden
Planning (Plan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaststellen begroting incl. resultaatafspraken met besturen van de drie gemeenten</li> <li>• vaststellen plannen waarin BAR-doelstellingen worden geconcretiseerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alleen de doelstelling m.b.t. efficiency komt aan de orde in de begroting. Er zijn geen resultaatafspraken opgenomen in de begroting van de BAR-organisatie. Wel zijn er resultaatafspraken gemaakt tussen de colleges en onderdelen van de ambtelijke organisatie (domeinen). Slechts enkele van deze resultaatafspraken sluiten aan op de doelstellingen van de BAR-samenwerking. Het overgrote deel van de resultaatafspraken is niet SMART-geformuleerd</li> <li>• er is een concernperspectief vastgesteld waarin vijf succesbepalende factoren voor de BAR-organisatie zijn benoemd. Vier van de vijf succesbepalende factoren zijn gerelateerd aan de BAR-doelstellingen. Alleen de succesbepalende factor 'vergroten van de efficiency' is concreet gemaakt middels een taakstelling waarmee een efficiencyvoordeel van 10% op de bedrijfsvoeringskosten gerealiseerd moet worden</li> <li>• het vijfpuntenplan beoogt onder andere knelpunten in de dienstverlening op te lossen en kan zodoende bijdragen aan het realiseren van de BAR-doelstelling 'hoogwaardige dienstverlening'. Het vijfpuntenplan is niet op papier vastgelegd en niet vertaald in concrete doelstellingen</li> <li>• In de begroting, het concernperspectief, de resultaatafspraken en het vijfpuntenplan is niets opgenomen in relatie tot de BAR-doelstellingen m.b.t. het vergroten van de kracht van de drie gemeenten en, het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkeling, en de doelstellingen op het gebied van personeel en arbeidsmarkt.</li> </ul>
Uitvoering (Do)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• n.v.t.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• n.v.t.</li> </ul>
Monitoring (Check)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tussenrapportages, jaarrekening en jaarverslag</li> <li>• overige voortgangsrapportages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de tussenrapportages geven voornamelijk inzicht in de financiële afwijkingen ten opzichte van de BAR-begroting. In de eerste twee tussenrapportages van 2014 werd gerapporteerd over indicatoren op het terrein van dienstverlening, in de latere rapportages niet meer.</li> <li>• in het jaarverslag is in kwalitatieve zin beschreven op welke wijze invulling is gegeven aan de vijf succesfactoren van het concernperspectief</li> <li>• het db ontvangt rapportages over o.a. het actieplan dienstverlening.</li> <li>• er zijn managementrapportages aan de directieraad, waarin verschillende prestatie-indicatoren zijn opgenomen op het gebied van dienstverlening</li> </ul>
Bijsturing (Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overleggen dagelijks bestuur (incl. directieraad) en algemeen bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uit de notulen en besluitenlijsten van deze overleggen blijkt dat de realisatie van de BAR-doelstellingen niet expliciet aan de orde komt in overleggen van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur</li> <li>• de doelstellingen m.b.t. efficiency en dienstverlening komen wel impliciet aan de orde, bijvoorbeeld bij de bespreking van het vijfpuntenplan en de financiële taakstelling van de BAR-organisatie</li> </ul>

## 2-4 sturing college Barendrecht

Het college van Barendrecht heeft verschillende mogelijkheden om aandacht te vragen voor en te sturen op de realisatie van de BAR-doelstellingen. Sinds de vorming van de BAR-organisatie heeft het college van Barendrecht echter geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden.

In deze paragraaf komt aan de orde op welke manieren het college van Barendrecht kan sturen op de realisatie van de BAR-doelstellingen en in hoeverre het college van deze mogelijkheden gebruik heeft gemaakt. In tabel 2-7 heeft de rekenkamer aan de hand van de PDCA-cyclus de manieren waarop het college van Barendrecht kan sturen op de realisatie van de BAR-doelstellingen uiteengezet en aangegeven in hoeverre het college gebruik heeft gemaakt van de genoemde mogelijkheden. Aangezien het college geen rol heeft in de uitvoering is deze fase niet van toepassing.

**tabel 2-7: sturing college Barendrecht op doelstellingen BAR-samenwerking**

fase	sturingsmogelijkheden	gebruik sturingsmogelijkheden
Planning (Plan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>invloed uitoefenen op prestatieafspraken die het dagelijks bestuur vastlegt in de begroting van de gemeenschappelijke regeling (art. 4 lid 8 GR BAR)</li> <li>prestatieafspraken met domeinen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>de BAR-begroting bevat geen prestatieafspraken gerelateerd aan de BAR-doelstellingen.</li> <li>met alle domeinen heeft het college prestatieafspraken gemaakt</li> </ul>
Uitvoering (Do)	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>
Monitoring (Check)	<ul style="list-style-type: none"> <li>tussenrapportages BAR-organisatie</li> <li>jaarrekening en jaarverslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tussenrapportages geven alleen inzicht in realisatie financiële taakstelling en niet in realisatie overige BAR-doelstellingen</li> <li>in het jaarverslag 2014 is uitgewerkt op welke wijze invulling is gegeven aan de vijf succesfactoren</li> </ul>
Bijsturing (Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>onderwerpen op de agenda plaatsen van het dagelijks bestuur</li> <li>inbreng in vergaderingen dagelijks bestuur en algemeen bestuur en in portefeuillehouderoverleggen</li> <li>brieven of e-mails aan dagelijks bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>notulen van dagelijks bestuur en algemeen bestuur tonen niet aan dat vanuit het college van Barendrecht de BAR-doelstellingen op de agenda zijn gezet, dan wel is gevraagd om informatie over de realisatie van deze doelstellingen of anderszins aandacht is gevraagd voor de BAR-doelstellingen.</li> <li>brieven van het Barendrechtse college aan het dagelijks bestuur heeft de rekenkamer opgevraagd, maar niet ontvangen</li> </ul>

De rekenkamer constateert dat het college van Barendrecht sinds de vorming van de BAR-organisatie niet actief aandacht heeft gevraagd voor de realisatie van de BAR-doelstellingen die bij de start van de samenwerking zijn vastgelegd in het koersdocument 'BAR-goed'. Wel blijkt uit de notulen van het dagelijks bestuur dat door het college van Barendrecht onderwerpen in het dagelijks bestuur zijn geagendeerd die los staan van de BAR-doelstellingen, zoals het voorstel voor een reflectieonderzoek, het wijzigen van de financiële verdeelsleutel bij nieuwe taken en de terugkoppeling aan burgers bij meldingen over de openbare ruimte.







## 3 resultaten ander onderzoek

### 3-1 inleiding

Het huidige onderzoek komt in een vroeg stadium om te bepalen of de doelstellingen van de BAR-organisatie zijn gerealiseerd. Bovendien zijn de BAR-doelstellingen, behalve de efficiencydoelstelling, niet specifiek of meetbaar. Dit bemoeilijkt een onderzoek naar de effecten van de samenwerking in termen van de bij aanvang gestelde doelen. Aan de hand van ander onderzoek naar samenwerking tussen gemeenten zou echter wel inzicht kunnen worden verkregen in welke effecten de BAR-samenwerking zal kunnen hebben op de realisatie van de doelstellingen. Hiertoe heeft de rekenkamer een literatuurstudie uitgevoerd. De uitkomsten van deze studie worden in paragraaf 3-2 kort weergegeven. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 zal, waar mogelijk en relevant, de huidige realisatie van de doelstellingen door de BAR-organisatie vergeleken worden met de resultaten van de literatuurstudie.

### 3-2 bevindingen literatuurstudie

*Zowel bij samenwerking tussen gemeenten als bij herindelingen wordt beoogd schaalvoordelen te realiseren door (onderdelen van) de ambtelijke organisatie samen te voegen. Uit onderzoek naar herindelingen en gemeentelijke samenwerking blijkt dat door het samenvoegen van de ambtelijke organisatie van gemeenten de volgende effecten kunnen optreden:*

- *De strategische denkkraft en het vermogen om grote strategische besluiten te nemen neemt toe. De positie van de gemeenten in de regio en in verhouding tot medeoverheden verbetert;*
- *De dienstverlening aan burgers verbetert;*
- *De kwaliteit van de ambtelijke organisatie verbetert en de kwetsbaarheid vermindert;*
- *Het is mogelijk door schaalvergroting dezelfde taken uit te voeren tegen lagere kosten. Door een hoger ambitieniveau nemen de uitgaven op langere termijn toe.*

Een eerste bevinding van de verkenning is dat tot nu toe weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van samenwerking tussen gemeenten in Nederland. Er is meer onderzoek verricht naar schaalvoordelen bij het samen uitvoeren van gemeentelijke taken als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Aangezien zowel bij samenwerking tussen gemeenten als bij herindelingen wordt beoogd schaalvoordelen te realiseren door (onderdelen van) de ambtelijke organisatie samen te voegen, zijn de resultaten van de studies naar de effecten van herindelingen voor dit onderzoek ook van belang.

Relevante onderzoeken zijn de volgende:

- Van Twist e.a. (2013)<sup>31</sup> hebben onderzoek gedaan naar de effecten van 39 gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel voor de gemeentelijke taakuitoefening, kwaliteit van het bestuur en ambtelijke organisatie, bestuurlijke drukte, positie in de bestuurlijke omgeving en de relatie tot de burger.

<sup>31</sup> M. van Twist e.a., 'Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel', 2013.

- Fraanje en Herweijer (2013)<sup>32</sup> hebben een literatuurstudie verricht naar de effecten van herindelingen en ambtelijke samenwerking op o.a. de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van het bestuur van de gemeente. Tevens hebben zij door middel van zeven casestudies<sup>33</sup> de effecten van intergemeentelijke samenwerking onderzocht.
- Allers e.a. (2010, 2014, 2015)<sup>34</sup> hebben onderzoek gedaan naar het effect van gemeentelijke herindelingen op de uitgaven van gemeenten en tevens naar de effecten van intergemeentelijke samenwerking op de efficiency van gemeenten.
- Blank e.a. (2011)<sup>35</sup> hebben een quick scan uitgevoerd van literatuur over de optimale schaal van publieke voorzieningen, waaronder decentrale overheden.
- Door onderzoekers van de Technische Universiteit Delft zijn verschillende studies uitgevoerd naar de optimale schaalgrootte van enkele gemeentelijke taken, namelijk belastingheffing,<sup>36</sup> afvalinzameling<sup>37</sup> en publiekszaken.<sup>38</sup>

In tabel 3-1 is een overzicht opgenomen van de resultaten van de in de verkennende literatuurstudie bestudeerde onderzoeken. De resultaten zijn weergegeven per doelstelling van de BAR-samenwerking (zie paragraaf 1-2-1).

**tabel 3-1: resultaten andere onderzoeken**

doelstelling	resultaten onderzoek
<b>strategische doelstellingen</b>	
vergroten van de kracht van de drie gemeenten en versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De strategische denkkracht en het vermogen om grote strategische besluiten te nemen, nemen toe door herindeling. De positie van de heringedeelde gemeenten in de regio en in verhouding tot medeoverheden is sterk verbeterd (Fraanje en Herweijer)</li> </ul>
<b>dienstverlening</b>	
verbeteren van de dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de dienstverlening<sup>39</sup> aan burgers verbetert (Van Twist e.a.) door herindeling</li> <li>• ambtelijke integratie biedt wel de voordelen van herindeling (o.a. verbeterde dienstverlening), zonder dat een grotere afstand tussen de burger en het bestuur ontstaat (Fraanje en Herweijer)</li> </ul>

<sup>32</sup> M.J. Fraanje en M. Herweijer, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?, in 'Bestuurswetenschappen', 2013, nr. 3, pp. 58-76.

<sup>33</sup> Stadskanaal/Vlagtwedde/Bellingwedde, Middelsee-gemeente, Krimpenerwaard, BEL-gemeenten, De Waard, Ten Boer/Groningen, Losser/Enschede.

<sup>34</sup> M. E. Allers, Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, in 'ESB', nr. 95, mei 2010, pp. 341-342; M.E. Allers e.a., 'The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform', 2014; M.E. Allers en B. Geertsema, 'Does intermunicipal cooperation create inefficiency? A comparison of interest rates paid by intermunicipal organizations, amalgamated municipalities and not recently amalgamated municipalities', 2015.

<sup>35</sup> J. L.T. Blank, A.C.M. Dumaij en T. H. Uurlings, 'Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen. Een quick scan van de literatuur', 2011.

<sup>36</sup> T.K. Niaounakis en J.L.T. Blank, 'Lasten van (samen) belasten', 2015.

<sup>37</sup> F. Felsö, H. de Groot en A. van Heezik, 'Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid', 2011; J. Wilschut, H. de Groot, 'Schaaleffecten in de afvalinzameling', 2013.

<sup>38</sup> B.L. van Hulst en H. de Groot, 'Benchmarking Burgerzaken: een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken', 2011; B.L. van Hulst en H. de Groot, 'Doelmatigheid door een digitale overheid. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van digitaal dienst verlenen bij burgerzaken', 2013.

<sup>39</sup> Met dienstverlening wordt in de geciteerde studies het niveau van gemeentelijke en maatschappelijke voorzieningen bedoeld.



---

**personeel**

beperken van de kwetsbaarheid, vergroten van de kwaliteit en deskundigheid en beter kunnen inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

- herindelingen dragen bij aan een meer professionele ambtelijke organisatie (Van Twist e.a.)
- kwaliteit, professionaliteit en strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie nemen toe door herindeling (Fraanje en Herweijer)
- herindelingen dragen bij aan een ambtelijke organisatie die minder kwetsbaar is voor uitval van medewerkers. Het aantal 'eenmanszaakjes' is verminderd (Fraanje en Herweijer)
- door samenwerking tussen gemeenten verbetert de kwaliteit en vermindert de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. De kwaliteit verbetert o.a. doordat medewerkers zich kunnen specialiseren en doordat specialisten deskundiger kunnen worden door te 'sparren' met collega's (Fraanje en Herweijer)

---

**financiën**

vergroten van de efficiëntie

- er zijn meer frictiekosten dan verwacht (personeel, huisvesting, ict) bij herindelingen (Van Twist e.a.);
  - de financiële lastendruk voor burgers neemt toe door herindelingen (Van Twist e.a.);
  - herindelingen hebben geen effect op de hoogte van de uitgaven per burger (Allers en Geertsema, 2015)
  - bij een herindeling wordt het kwaliteitsniveau van de best presterende gemeente de norm voor de nieuwe gemeente (Fraanje e.a. in Fraanje en Herweijer)
  - door intergemeentelijke samenwerking is het mogelijk een kostenreductie te realiseren door gezamenlijk in te kopen (Fraanje en Herweijer)
  - door integratie met een grotere gemeente is een bezuiniging op de personeelskosten mogelijk (Fraanje en Herweijer)
  - een ambtelijke fusie kent hoge aanloopkosten i.v.m. advisering en reorganisatiekosten (Fraanje en Herweijer)
  - een optimale schaal van gemeenten ligt tussen de 3.000 en 100.000 inwoners (Blank e.a.). Per gemeentelijke taak kan de optimale schaal echter sterk variëren: voor burgerzaken ligt de optimale schaal tussen de 17.000 en 65.000 inwoners, voor afvalinzameling rond de 30.000 en voor belastingheffing rond de 230.000 (COELO-studies)
-









## 4 strategische doelstellingen

### 4-1 inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen 4 en 5 worden beantwoord, voor de doelstellingen ‘vergroten van de kracht van de drie gemeenten’ en ‘versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen’. Beide doelstellingen hebben een strategisch karakter. De realisatie van deze doelstellingen zal daarom in samenhang beoordeeld worden. In paragraaf 4-2 zal worden ingegaan op normen en criteria voor deze doelstellingen. In paragraaf 4-3 komt de realisatie van de doelstellingen aan de orde. In paragraaf 4-4 worden ingegaan op enkele oorzaken van het achterblijven van de strategische doelstellingen. Ten slotte wordt in paragraaf 4-5 ingegaan op de maatregelen die de BAR-organisatie heeft genomen in het kader van haar strategische doelstellingen.

### 4-2 normen en criteria

In de nota ‘BAR-beter’ is beknopt toegelicht wat de strategische doelstellingen inhouden (zie ook tabel 1-1): de drie gemeenten willen samenwerken op bovenlokale thema’s en zo een sterkere positie verkrijgen ten opzichte van medeoverheden.<sup>40</sup> Gezien de overeenkomsten tussen de twee strategische doelstellingen, zullen voor beide doelstellingen dezelfde normen en criteria worden gehanteerd. In de opzet voor dit onderzoek zijn reeds twee normen benoemd voor de realisatie van deze doelstellingen:

- het aantal (bovenlokale) beleidsonderwerpen waarop de drie gemeenten gezamenlijk opereren is toegenomen na de ambtelijke fusie;
- de resultaten van de samenwerking zijn verbeterd na de ambtelijke fusie.

In de nota ‘BAR-code’ is verder uitgewerkt op welke wijze het ‘gezamenlijk opereren’ zal worden vormgegeven. Er zijn zeven verbindende thema’s beschreven die zich lenen voor verdere inhoudelijke samenwerking en afstemming tussen de drie gemeenten: duurzaamheid, veiligheid, economie, samenleving, voorzieningen, ruimte en mobiliteit. Het is de bedoeling dat, voor zover wenselijk, via de portefeuillehouders-overleggen van wethouders van de drie gemeenten een gezamenlijke strategie of aanpak tot stand komt.

Naast beleidsinhoudelijke samenwerking beogen de drie gemeenten ook een “sterkere positie in bovenlokale samenwerking” en “een sterkere positie in beslissingen die onze drie gemeenten raken.”<sup>41</sup> Bovenlokale samenwerking vindt onder andere plaats via regionale overleggen, verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen. In veel

<sup>40</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota (21 oktober 2015) is naar aanleiding van de tekst in deze paragraaf opgemerkt dat “wel de kanttekening in het achterhoofd moet worden gehouden dat men op een aantal gebieden inhoudelijke samenwerking wil, maar dat tegelijkertijd de eigenheid en autonomie van de gemeente voorop staat.”

<sup>41</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, ‘BAR-beter’, p.5.

van deze organen zijn zowel Ridderkerk, Barendrecht als Albrandswaard bestuurlijk vertegenwoordigd. Er mag dus worden verwacht dat de inbreng van de drie gemeenten in overleggen van deze organen onderling wordt afgestemd en/of één vertegenwoordiger namens de drie gemeenten wordt afgevaardigd naar overleggen.

Zoals reeds is opgemerkt in dit rapport zijn de doelstellingen van de BAR-samenwerking (m.u.v. de doelstelling ten aanzien van efficiency) niet SMART geformuleerd. Ook voor de strategische doelstellingen is niet nader gespecificeerd welke resultaten de samenwerking dient op te leveren. In de nota 'BAR-code' wordt wel opgemerkt dat "wanneer onze besturen krachtiger worden ....., dit uiteindelijk de burgers niet zal ontgaan. Om de ontwikkelingen in de prestaties van onze besturen en organisatie(s) te volgen nemen wij deel aan [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) van KING. Zo kunnen wij het verloop van onze prestaties volgen."<sup>42</sup> Nu werken de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk al sinds 2007 samen, zowel op beleidsinhoudelijk terrein als op het terrein van bedrijfsvoering.<sup>43</sup> Er mogen dus al enige resultaten worden verwacht van de samenwerking. Niettemin zullen deze resultaten, gezien de diversiteit van de thema's waarop samenwerking wordt beoogd, een verschillend karakter hebben en blijft bij afwezigheid van een SMART-specificatie onduidelijk wanneer de resultaten goed genoeg zijn. De eventuele extern gerichte resultaten van de BAR-samenwerking zullen daarom niet worden betrokken in het onderzoek. De rekenkamer zal zich beperken tot de mate waarin de gemeenten samen opereren op beleidsinhoudelijke thema's.

Op basis van het voorgaande zijn de volgende normen en criteria bepaald:

**tabel 4-1: normen en criteria strategische doelstellingen**

normen	criteria
<ul style="list-style-type: none"> <li>de drie gemeenten opereren gezamenlijk ten aanzien van de zeven verbindende thema's</li> </ul>	per 'verbindend thema': <ul style="list-style-type: none"> <li>een portefeuillehoudersoverleg;</li> <li>een gezamenlijke aanpak of strategie;</li> <li>een gezamenlijk inbreng en/of vertegenwoordiging in regionale overleggen, relevante verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>de resultaten van deze samenwerking zijn verbeterd na de ambtelijke fusie</li> </ul>	niet meetbaar en zeer divers. Niet betrokken in het onderzoek

#### 4-3 realisatie

*De mate van samenwerking tussen de besturen van de drie gemeenten ten aanzien van de verbindende thema's is beperkt gebleven tot periodieke portefeuillehoudersoverleggen, het (ambtelijk) delen van kennis en ideeën en samenwerking in beleidsuitvoering. Ten aanzien van de verbindende thema's is er slechts op onderdelen een gezamenlijke aanpak of strategie. Ook is*

<sup>42</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', p.13.

<sup>43</sup> In het rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'HaalBARE kaart' (2012) wordt verder ingegaan op de samenwerking voorafgaand aan de ambtelijke fusie.



er (met uitzondering van de Arbeidsregio Rijnmond) geen gezamenlijke inbreng of vertegenwoordiging bij de verbonden partijen of in regionale overleggen.

De rekenkamer heeft de realisatie van de strategische doelstellingen per ‘verbindend thema’ in kaart gebracht, waarbij gebruik is gemaakt van de criteria uit tabel 4-1.

**tabel 4-2: realisatie strategische doelstellingen**

thema	portefeuille- houdersoverleg (PHO)	gezamenlijke aanpak of strategie	gezamenlijke inbreng of vertegenwoordiging bij verbonden partij of in regionaal overleg
duurzaamheid	ja, het PHO Groen, Ruimtelijke Ordening en Milieu waarin ook het thema duurzaamheid aan de orde komt	deels, op onderdelen is een gezamenlijke aanpak. Er is bijvoorbeeld een gezamenlijke aanvraag gedaan voor subsidie voor zonnepanelen voor de gebouwen van de deelnemende gemeenten <sup>44</sup>	nee, inbreng regionale overleggen over bijvoorbeeld windenergie wordt onderling afgestemd. Tevens is samen afgesproken de regionale samenwerking op het gebied van duurzaamheid te continueren nadat de Stadsregio is opgeheven
veiligheid	ja, het BAR-veiligheidsoverleg	deels, voor veiligheidsproblematiek die in meerdere gemeenten speelt (veiligheidsrisico's vergrijzing, inbraken) wordt een gezamenlijke aanpak geformuleerd <sup>45</sup> en er is één crisisorganisatie	nee, inbreng regionale overleggen <sup>46</sup> wordt onderling afgestemd
economie	er wordt binnenkort een PHO-economie gestart	nee	ja, er is een gezamenlijke vertegenwoordiging in de Arbeidsregio Rijnmond <sup>47</sup>
samenleving	ja, het PHO-BAR 3D	grotendeels; zo zijn de beleidsnota's en uitgangspunten voor Wmo, Participatie en Jeugdzorg op hoofdlijnen identiek. <sup>48</sup> Inkooptrajecten zijn gezamenlijk, maar er zijn contracten per gemeente. In de uitvoering is er een gezamenlijke aanpak. <sup>49</sup> Subsidiërelaties zijn altijd lokaal per gemeente geregeld <sup>50</sup>	nee, er is wel door de drie gemeenten één medewerker gedetacheerd naar de GR Jeugdhulp Rijnmond
voorzieningen	nee	deels, er is een gezamenlijke aanpak van beheer en exploitatie van gemeentelijke	er zijn geen verbonden partijen die relevant zijn voor de drie gemeenten

<sup>44</sup> Ter illustratie is het conceptbesluit van de gemeenteraad Ridderkerk van 10 september 2015 inzake de realisatie van zonnepanelen op het pand Sportlaan 8-10' ontvangen.

<sup>45</sup> BAR-organisatie, plan van aanpak 'Senioren en veiligheid 2015' en plan van aanpak 'Taskforce woninginbraken' van 5 mei 2014.

<sup>46</sup> Het betreft het Districtelijk Justitieel Veiligheidsoverleg, Regionaal Veiligheidsoverleg en vergaderingen van de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.

<sup>47</sup> In de Arbeidsregio Rijnmond worden de drie gemeenten vertegenwoordigd door wethouder Van Ginkel uit Albrandswaard.

<sup>48</sup> Beleidsnota's en regelgeving van de drie gemeenten in het sociaal domein zijn te vinden op [www.barendrecht.nl/bestuur-organisatie/welzijn-zorg-en-inkomen\\_45449](http://www.barendrecht.nl/bestuur-organisatie/welzijn-zorg-en-inkomen_45449), [www.ridderkerk.nl/gemeente-ridderkerk/regels-in-ridderkerk\\_46535/item/maatschappelijke-zorg-en-welzijn\\_38213.html](http://www.ridderkerk.nl/gemeente-ridderkerk/regels-in-ridderkerk_46535/item/maatschappelijke-zorg-en-welzijn_38213.html) en [www.albrandswaard.nl/politiek-bestuur/maatschappelijke-zorg-en-welzijn\\_46293](http://www.albrandswaard.nl/politiek-bestuur/maatschappelijke-zorg-en-welzijn_46293).

<sup>49</sup> Er wordt gewerkt met gebiedsteams en coördinatoren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Klantmanagers werk en inkomen bedienen nu drie gemeenten.

<sup>50</sup> Ambtelijke informatie, 15 augustus 2015.



		accommodaties. Tevens wordt een gezamenlijke bibliotheek opgericht voor Albrandswaard en Barendrecht. <sup>51</sup> Ten aanzien van sport, onderwijs, kunst, cultuur en maatschappelijk vastgoed is verder geen beleidsinhoudelijke samenwerking <sup>52</sup>	
ruimte	ja, het PHO-Groen, Ruimtelijke Ordening en Milieu	nee, voor het thema wonen is wel een gezamenlijke 'dreiging' of risico <sup>53</sup> waarvoor een gezamenlijke strategie wordt nagestreefd. Deze is er echter nog niet. Voor het thema groen/recreatie is ook geen gezamenlijke aanpak of strategie	deels, er is wel gezamenlijk gereageerd op de Visie Ruimte en Mobiliteit van de provincie. De gezamenlijke reactie is echter deels ontkracht door de eraan gekoppelde individuele reacties van de gemeenten. De inbreng in regionale overleggen en ook afspraken met woningbouwcorporaties worden onderling afgestemd. Voor het thema groen wordt de inbreng in het PHO-Ruimte ook gezamenlijk afgestemd <sup>54</sup>
mobiliteit	nee	deels, op onderdelen wordt gewerkt aan een gezamenlijke aanpak, zoals een nieuwe busverbinding tussen Ridderkerk en Barendrecht, een snelfietsroute en een oplaadinfrastructuur voor elektrische auto's	bijdragen voor de bestuurscommissie vervoerautoriteit van de metropoolregio worden onderling afgestemd. De strategische bereikbaarheidsagenda van de metropoolregio wordt gezamenlijk uitgewerkt

bron: ambtelijke informatie<sup>55</sup> en ambtelijke gesprekken.<sup>56</sup>

Voor alle verbindende thema's, met uitzondering van het thema 'voorzieningen', is reeds een PHO of wordt dit binnenkort gestart. De mate waarin wordt samengewerkt of samen wordt opgetrokken in regionale overleggen of verbonden partijen varieert sterk per onderwerp, maar is over het algemeen beperkt tot gezamenlijk uitgevoerde projecten. Voor geen enkel thema is er een volledige gezamenlijke aanpak of strategie opgesteld, hooguit op onderdelen. Opvallend is dat vooral ten aanzien van het thema 'samenleving' intensief wordt samengewerkt. Deze samenwerking betreft de drie decentralisaties (Wmo, Participatie en Jeugdzorg). In gesprekken met ambtelijk medewerkers is aangegeven dat de opgaven van de drie decentralisaties zonder de ambtelijke fusie veel moeilijker hadden kunnen worden gerealiseerd.<sup>57</sup>

Op de andere thema's is de samenwerking nog beperkt tot periodieke PHO's, het (ambtelijk) delen van kennis en ideeën en samenwerking in de uitvoering van beleid.

<sup>51</sup> Ambtelijke informatie, 17 september 2015.

<sup>52</sup> Ambtelijk gesprek, 20 juli 2015.

<sup>53</sup> Namelijk herstructureringsplannen in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

<sup>54</sup> Het gaat hierbij om bestuurders van gemeenten uit de regio Rotterdam. Ambtelijk wordt opgemerkt dat 'een te sterk vooraf ingezette belangenbehartiging weerstand kan oproepen bij met name de andere kleine gemeentelijke partners aan tafel' (ambtelijke informatie, 1 september 2015).

<sup>55</sup> E-mails 19 augustus, 24 augustus en 26 augustus 2015.

<sup>56</sup> Ambtelijke gesprekken 13 augustus, 17 augustus en 26 augustus 2015.

<sup>57</sup> Ambtelijke gesprekken 20 juli en 17 augustus 2015.



Ook wordt de inbreng van de bestuurders in regionale overleggen onderling afgestemd. Er is echter (met uitzondering van de Arbeidsregio Rijnmond) geen sprake van één gezamenlijke inbreng of vertegenwoordiging. Volgens het dagelijks bestuur worden de drie gemeenten door medeoverheden wel gezien als een grotere machtsfactor, wat volgens het dagelijks bestuur ook een betere onderhandelingspositie oplevert, bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden. De drie gemeenten beschouwen zichzelf echter niet als 'BAR-gemeenten', stellen ook verschillende belangen te hebben en willen door anderen ook niet als één blok worden gezien, wat overigens voor de buitenwereld nog wel eens verwarrend is.<sup>58</sup>

#### 4-4 oorzaken

*De beperkte mate van beleidsinhoudelijke, meer strategische samenwerking tussen de gemeenten wordt volgens het dagelijks bestuur en ambtenaren veroorzaakt doordat bestuurders hier weinig aandacht aan besteden. Bovendien is bij de thema's duurzaamheid, veiligheid, ruimte en mobiliteit niet concreet gemaakt wat het gezamenlijke belang is. Bij verschillende verbindende thema's is bovendien sprake van verschillende of tegengestelde belangen.*

Zoals hiervoor is vastgesteld is de mate van samenwerking tussen de besturen van de drie gemeenten ten aanzien van de verbindende thema's tot nu toe beperkt. Volgens ambtelijk medewerkers en het dagelijks bestuur komt dit doordat bestuurders weinig aandacht besteden aan beleidsinhoudelijk samenwerking tussen de gemeentebesturen en, met name na de verkiezingen in maart 2014, meer de eigenheid van afzonderlijke gemeenten benadrukken.<sup>59</sup> Volgens de geïnterviewde ambtelijke medewerkers komt het initiatief tot samenwerking vooral van ambtenaren. Door de beperkte bestuurlijke samenwerking komt een gezamenlijke aanpak of strategie, of een gezamenlijke inbreng bij regionale overleggen of verbonden partijen minder snel tot stand.

Overigens benadrukken zowel ambtelijk medewerkers als bestuurders dat de ambtelijke fusie wel kansen biedt voor samenwerking op (boven)lokale thema's. Zo kunnen de gemeenten nu bijvoorbeeld gebruik maken van elkaars netwerken en elkaar steunen in regionale samenwerkingsverbanden. Dat bestuurders elkaar vaker spreken, zorgt bovendien voor meer onderling vertrouwen en continuïteit in de samenwerking. In gesprekken komen ook andere thema's aan de orde waar op kan worden samengewerkt, zo stellen zij.

#### **kwaliteit ambtelijke ondersteuning gemeentebesturen**

In de gesprekken die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd met bestuurders en ambtelijk medewerkers is de ambtelijke ondersteuning van de besturen door de BAR-organisatie aan de orde gekomen. Een vermindering van de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning zou een negatief effect kunnen hebben op de realisatie van de strategische doelstellingen, maar ook op de realisatie van de andere BAR-doelstellingen. Ten aanzien van de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning van de bestuurders binnen de BAR-organisatie zijn er verschillende perspectieven.

<sup>58</sup> Gesprek dagelijks bestuur, 27 augustus 2015.

<sup>59</sup> Ambtelijke gesprekken 20 juli, 13 augustus, 17 augustus en 26 augustus, bestuurlijke gesprekken 27 en 28 augustus.





Volgens ambtelijk medewerkers is met de BAR-organisatie meer specialistische kennis beschikbaar, doordat medewerkers met specialistische kennis uit de afzonderlijke gemeenten nu gedeeld worden en er door de grotere schaal van de organisatie meer mogelijkheden zijn voor specialisatie. Hierdoor worden bestuurders beter bediend, ook ten aanzien van bovenlokale samenwerking. Ook volgens de bestuurders is de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning bij bovenlokale samenwerking verbeterd. Anderzijds moeten medewerkers nog wennen aan het bedienen van drie colleges. Als er sprake is van beleidsvrijheid moeten ambtenaren namelijk rekening houden met de belangen en wensen van drie verschillende colleges. Dit gebeurt, zowel volgens bestuurders als ambtelijk medewerkers, nog onvoldoende.

Ambtelijke medewerkers zijn bovendien van mening dat de afstand tussen bestuurders en de ambtelijke organisatie groter is geworden na de ambtelijke fusie. Het contact tussen ambtenaren en wethouders verloopt daardoor minder gemakkelijk en er is minder onderling vertrouwen. Dit wordt geweten aan de grotere schaal van de organisatie, maar ook aan het feit dat sommige bestuurders negatief spraken over de BAR-organisatie. De grotere afstand tussen ambtenaren en bestuurders komt volgens ambtelijk medewerkers de kwaliteit van beleidsontwikkeling en advisering niet ten goede. De directieraad herkent het beeld dat de afstand tussen ambtelijke organisatie en bestuurders groter is geworden niet. Het is volgens de directieraad wel mogelijk dat ambtenaren moeten wennen aan hun nieuwe plek in de organisatie en bestuurders moeten wennen aan het werken met andere medewerkers. Volgens het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie is de afstand wel groter geworden,<sup>60</sup> maar worden de wethouders niet slechter 'bediend' dan voor de ambtelijke fusie. Om de ambtelijke organisatie beter te leren kennen nodigt het dagelijks bestuur elk kwartaal een domein uit voor een gesprek.

Gezien het diverse beeld dat uit de gesprekken naar voren komt kan de rekenkamer geen eensluidend oordeel geven over de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning.

### **divergerende belangen**

Hoewel de rekenkamer de beperkte bestuurlijke aandacht een plausibele oorzaak acht van de beperkte samenwerking ten aanzien van de verbindende thema's, ziet zij nog een andere oorzaak. De rekenkamer constateert dat in de 'BAR-code' nog niet concreet is gemaakt in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een gedeeld belang per verbindend thema. Tevens constateert de rekenkamer dat bij een aantal beleidsdossiers die onder deze thema's vallen, de belangen van de drie gemeenten verschillend of zelfs strijdig zijn. Deze dossiers zijn in een memo van het directieteam aangemerkt als 'spanningsgebieden': dossiers waarbij tussen de gemeentebesturen verschil van mening is over de te volgen koers of inzet.<sup>61</sup>

In tabel 4-3 is weergegeven in hoeverre uit de nota 'BAR-code', het memo 'Spanningsgebieden m.b.t. (beleids)thema's' en gesprekken met ambtelijk medewerkers en bestuurders een gezamenlijk belang blijkt ten aanzien van de verbindende thema's en welke dossiers zijn aangemerkt als 'spanningsgebieden'.

<sup>60</sup> Doordat Albrandswaard beschikt over een regieteam dat het college van B&W adviseert, wordt de afstand tussen ambtelijke organisatie en wethouders als minder groot ervaren.

<sup>61</sup> Directieteam BAR, memo 'Spanningsgebieden m.b.t. (beleids)thema's', 12 december 2014.



**tabel 4-3: gezamenlijk belang en spanningsgebieden verbindende inhoudelijke thema's**

thema	gezamenlijk belang of kans	spanningsgebied
duurzaamheid	niet concreet gemaakt. Duurzaamheid wordt omschreven als "toekomstbestendige keuzes maken" <sup>62</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>windmolens<sup>63</sup> en gaswinning door NAM op grondgebied Ridderkerk en Barendrecht</li> <li>afvalinzameling (in het verleden is het niet gelukt een gezamenlijke aanpak te realiseren)<sup>64</sup></li> </ul>
veiligheid	niet concreet gemaakt. Er wordt gekozen voor "preventieve en proactieve oplossingen i.p.v. repressieve en dwingende maatregelen" <sup>65</sup>	
economie	werkgelegenheid creëren en behouden door ontwikkeling Nieuw Reijerwaard <sup>66</sup> en deregulering voor kleine, startende ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>meningsverschillen m.b.t. te volgen lijn ten aanzien van Nieuw Reijerwaard</li> </ul>
samenleving	decentralisaties bieden kansen om participatie burgers te vergroten; bevorderen sociale samenhang	<ul style="list-style-type: none"> <li>omgaan met lokale verschillen bij gedecentraliseerde taken (o.a. omgaan met crises)</li> <li>structuur leer-werkbedrijf</li> </ul>
voorzieningen	behoud van hoogwaardig voorzieningenniveau (dit is voor individuele gemeenten steeds moeilijker); verbinding onderwijs en economie versterken	
ruimte	voor wonen: niet concreet gemaakt; voor groen: drie gemeenten delen een groenverbinding: 'de zuidvleugel'	<ul style="list-style-type: none"> <li>implementatie Omgevingswet</li> <li>afwikkeling OMMI<sup>67</sup></li> </ul>
mobiliteit	op het grondgebied van de drie gemeenten liggen belangrijke weg, spoor en-waterverbindingen. Aanleg A4 Zuid over grondgebied Albrandswaard heeft consequenties voor doorstroming Ridderkerk en Barendrecht	

<sup>62</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, nota 'BAR-code', p.11.

<sup>63</sup> Volgens het college van Barendrecht zijn er ten aanzien van de plaatsing van windmolens ook kansen. Het rijk heeft alle gemeenten namelijk een taakstelling opgelegd van een aantal te plaatsen windmolens. Het college van Barendrecht ontvangt graag advies van de (inwoners van) buurgemeenten over de ontwikkeling van een toetsingskader voor plaatsing.

<sup>64</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota is aangegeven dat de raden hebben besloten hebben tot de oprichting van een NV BAR-Afvalbeheer. Dit spanningsgebied is volgens de directieraad daarmee verleden tijd.

<sup>65</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, nota 'BAR-code', p.11.

<sup>66</sup> Voor de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard is een gemeenschappelijke regeling opgericht waarin Barendrecht, Ridderkerk en de gemeente Rotterdam deelnemen.

<sup>67</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde waarin Barendrecht en Albrandswaard participeren.



Uit tabel 4-3 blijkt dat met name bij de thema's duurzaamheid, veiligheid, ruimte en mobiliteit niet concreet is gemaakt wat het gezamenlijke belang is. Bij verschillende thema's is bovendien sprake van verschillende of tegengestelde belangen: de 'spanningsgebieden'.

Overigens blijkt uit het genoemde memo van de directieraad en een daaropvolgende brief van het college van Barendrecht<sup>68</sup> aan het dagelijks bestuur over de spanningsgebieden, dat tegelijkertijd ook nieuwe kansen worden gezien voor samenwerking. Zo zien de directieraad van de BAR-organisatie en het college van Barendrecht "kansen om elkaar te versterken" in de Metropoolregio en Greenport en bij de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Ook ten aanzien van de Landschapstafel<sup>69</sup> en veiligheid (het realiseren van een gezamenlijke Algemene Politie Verordening) ziet het college van Barendrecht mogelijkheden tot samen optrekken. Het is echter niet duidelijk welke gemeenschappelijke belangen de drie gemeenten hebben ten aanzien van deze onderwerpen.

#### 4-5 maatregelen

*De BAR-organisatie bereidt ambtelijk een lobbyagenda en lobbyaanpak voor en inventariseert de mogelijkheden voor het vergroten van de invloed van de gemeenten bij verbonden partijen. Deze maatregelen volstaan echter niet om de strategische doelstellingen te realiseren. Hiervoor is een grotere betrokkenheid van de bestuurders van de drie gemeenten nodig.*

De BAR-organisatie heeft de volgende maatregelen genomen om de strategische doelstellingen te realiseren:

- Er wordt ambtelijk een lobbyagenda en lobbyaanpak voorbereid. Naar verwachting zullen deze aan het einde van het jaar klaar zijn.<sup>70</sup>
- Het project 'kwaliteitsverbetering gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen'. Een van de doelstellingen van dit project is "adviseren op welke wijze de gemeenten afzonderlijk en met elkaar hun invloed binnen de verbonden partijen zo groot mogelijk kunnen laten zijn."<sup>71</sup> Om informatie en ideeën op te halen worden gesprekken gevoerd met o.a. ambtenaren, collegeleden, verbonden partijen en raadsleden die actief zijn in adviescommissies of besturen van gemeenschappelijke regelingen. In november 2015 zullen voorstellen voor de "optimalisatie van de aansturing"<sup>72</sup> worden voorgelegd aan de colleges.

Op grond van de uitkomsten van de literatuurstudie (hoofdstuk 3) is de gedachte dat intensieve bestuurlijke samenwerking zal leiden tot een sterkere positie ten opzichte van medeoverheden in de regio, geen vreemde. Niettemin is de rekenkamer van oordeel dat het BAR-bestuur met de genomen maatregelen dit nog niet snel zal bereiken. De voorgenomen maatregelen nemen namelijk niet de oorzaken van de beperkte mate van samenwerking weg. De ambtelijke voorbereiding van een

<sup>68</sup> Reactie college Barendrecht op discussienotitie 'Spanningsgebieden beleidsthema's BAR', 11 maart 2015.

<sup>69</sup> Een samenwerkingsvorm voor ontwikkeling van groen, water en recreatie voor gemeenten op IJsselmonde.

<sup>70</sup> Ambtelijke gesprekken 13 en 17 augustus 2015.

<sup>71</sup> BAR-organisatie, plan van aanpak project 'Aansturing Verbonden Partijen', 16 april 2015, p. 2.

<sup>72</sup> Dit wordt vastgelegd in de nota's verbonden partijen en een paragraaf in de begroting van elk van de drie gemeenten. Per verbonden partij wordt een verschillende benadering gekozen op basis van een risicoanalyse (memo instrumenten aansturing verbonden partijen, 17 juli 2015).





lobbyagenda en het ophalen van informatie en ideeën over het vergroten van invloed bij verbonden partijen zijn op zich nuttige stappen om concrete gezamenlijke belangen te identificeren en mogelijkheden voor samenwerking te verkennen. Om daadwerkelijk meer gezamenlijk op te trekken én te bereiken, is echter ook een grotere, en bovenal ook gezamenlijke, bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk. Vooralsnog is de bestuurlijke betrokkenheid bij de strategische doelstellingen gering te noemen en vertoont deze bovendien relatief weinig gezamenlijkheid.





## 5 doelstellingen dienstverlening

### 5-1 inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen 4 en 5 worden beantwoord, voor de doelstelling 'verbeteren dienstverlening'. In paragraaf 5-2 zal worden ingegaan op normen en criteria voor deze doelstelling. In paragraaf 5-3 komt de realisatie van de doelstellingen aan de orde, waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen de BAR-organisatie en de situatie in Barendrecht voor 1 januari 2014. In paragraaf 5-4 wordt ingegaan op de oorzaken dat de doelstelling 'verbeteren dienstverlening' niet op koers ligt om te worden gerealiseerd. Ten slotte wordt in paragraaf 5-5 ingegaan op de maatregelen die de BAR-organisatie heeft genomen om de dienstverlening te verbeteren.

### 5-2 normen en criteria

Het begrip dienstverlening is in zowel de nota's 'BAR-goed', 'BAR-beter' en 'BAR-code' niet nader gedefinieerd. In 'BAR-beter' wordt opgemerkt dat een betere dienstverlening o.a. inhoudt dat de gemeenten beter de ontwikkelingen kunnen volgen op gebieden als e-dienstverlening en de Wmo.<sup>73</sup> In deze nota wordt echter tevens opgemerkt dat onder dienstverlening kan worden verstaan 'paspoortuitgifte, vergunningverlening, verstrekken van uitkeringen en groenonderhoud.'<sup>74</sup> Dienstverlening lijkt hier te worden gelijkgesteld met de diensten die de gemeente levert aan burgers. Ook in de wetenschappelijke literatuur die is geraadpleegd (zie paragraaf 3-2) wordt dienstverlening zo gedefinieerd. Een onderzoek naar de kwaliteit en kwantiteit van de diensten die de gemeenten leveren op verschillende beleidsterreinen, valt echter buiten de scope van dit onderzoek. De rekenkamer beperkt zich daarom in dit onderzoek tot de interactie tussen de BAR-organisatie en burgers over de diensten en producten die de gemeenten bieden en de tevredenheid van burgers over deze interactie.

Deze afbakening ligt ook voor de hand, omdat met name dit aspect van dienstverlening op het werkterrein van de BAR-organisatie ligt. Over het belang van dienstverlening wordt in de begroting voor de BAR-organisatie voor 2015-2018 namelijk het volgende opgemerkt: "Bovenaan staat het bieden van hoogwaardige dienstverlening aan onze inwoners en partners. Zij zijn immers degene voor wie wij werken! De andere vier succesbepalende factoren staan uiteindelijk allemaal in dienst van het kunnen bieden van eersteklas dienstverlening. Het gaat hierbij om welke diensten we bieden (hier kan iedere gemeente haar eigen accenten leggen), maar zeker zo belangrijk is op welke manier we dat doen. En juist op dat laatste aspect is de gezamenlijke BAR-organisatie aan zet."<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-beter', p.5.

<sup>74</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-beter', p. 4.

<sup>75</sup> Begroting BAR-organisatie 2015-2018, p. 4





In de opzet voor dit onderzoek zijn reeds normen voor deze doelstelling bepaald. De normen zijn verder aangescherpt en uitgewerkt in een aantal criteria (zie tabel 5-1).

**tabel 5-1: normen en criteria dienstverlening**

normen	criteria
de kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen na de ambtelijke fusie	<ul style="list-style-type: none"><li>• wachttijd telefoongesprek</li><li>• percentage baliebezoeken met afspraak met een wachttijd korter dan 5 minuten</li><li>• percentage baliebezoeken zonder afspraak met een wachttijd korter dan 10 minuten</li><li>• percentage klachten en bezwaarschriften afgehandeld binnen wettelijke termijn</li></ul>
de tevredenheid van burgers over de dienstverlening door de gemeente is hoger	<ul style="list-style-type: none"><li>• oordeel bezoekers publieksbalie Barendrecht</li><li>• oordeel burgers over dienstverlening door gemeente</li></ul>

### 5-3 realisatie

*De kwaliteit van de dienstverlening van de BAR-organisatie aan burgers in Barendrecht is sterk verminderd na de ambtelijke fusie. De tevredenheid van burgers over de dienstverlening door de gemeente is eveneens verminderd, maar nog wel ruim voldoende.*

De criteria uit tabel 5-1 zijn gemeten voor Barendrecht voor de ambtelijke fusie en voor de BAR-organisatie in 2014 en het eerste halfjaar van 2015 (zie tabel 5-2).



**tabel 5-2: realisatie doelstelling dienstverlening**

criterium	Barendrecht voor 1/1/2014	BAR-organisatie 2014	BAR-organisatie 1 <sup>e</sup> halfjaar 2015
wachttijd telefoongesprek (seconden)	25,3 (2012)	1 <sup>e</sup> kwartaal geen registratie April: 135 Mei:145 Juni: 269 Juli: 145 Aug:73 Sep: 105 Okt: 78 Nov: 89 Dec: 84	Jan.:128 Feb:144 Maart:175 April: 114 Mei:126 Juni: 161 <sup>76</sup>
percentage baliebezoeken Barendrecht met afspraak met een wachttijd korter dan 5 minuten	Q1 (2012): 98,6% Q2 (2012): 90% Q3 (2012): 94,2% Q4 (2012): 95,5%	Q1: 94,1% Q2: 90,2% Q3: 88,9% Q4: 90,7%	Q1:54% Q2:61,2%
percentage baliebezoeken Barendrecht zonder afspraak met een wachttijd korter dan 10 minuten	Q1 (2012): 81,5% Q2 (2012): 64,1% Q3 (2012): 83,5% Q4 (2012): 89,8%	Q1: 83% Q2:67% Q3:73,7% Q4:78,3%	Q1:49,6% Q2:49,1%
percentage afhandeling klachten Barendrecht binnen 4 weken	Q1 (2012): 75% Q2 (2012): 93,3% Q3 (2012): 72,7% Q4 (2012): 63,6%	Q1: geen meting Q2: geen meting Q3: 66,7% Q4: 57,1%	NB <sup>77</sup>
percentage afhandeling bezwaarschriften Barendrecht binnen wettelijke termijn	Q1 (2012): 87,1% Q2 (2012): 97,1% Q3 (2012): 96% Q4 (2012): 96,2%	Q1: 80% Q2: 100% t/m Q3: 88,9% t/m Q4: 88,5%	100%
oordeel bezoekers publieksbalie Barendrecht	7,8 (2011 en 2013)	NB	7,9
oordeel burgers Barendrecht over dienstverlening door gemeente	7,7 (2011 en 2013) <sup>78</sup>	NB	7,1

bron: managementrapportages Barendrecht en BAR-organisatie, klant -en burgeronderzoek BARometer 2013 en 2015.

<sup>76</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota zijn de wachttijden in het derde kwartaal van 2015 aangeleverd. Na introductie van een 2e lijns callcenter voor vragen over de Wmo en inkomen zijn de wachttijden gedaald tot 89 seconden medio oktober. Volgens de directieraad zullen vanaf oktober ook de effecten van maatregelen ten aanzien van de meldingen openbare ruimte zichtbaar worden.

<sup>77</sup> Volgens de toelichting in de managementrapportage BAR-organisatie over het 2<sup>e</sup> kwartaal 2015 komt dit doordat "nog niet iedereen op een lijn zit voor wat betreft de te hanteren definitie van een 'algemene klacht' en de registratie ervan nog niet altijd wordt kortgesloten met de klachtencoördinator, zijn de beschikbare aantallen per domein niet sluitend. Naar verwachting zullen eind 2015 de cijfers beschikbaar zijn." (p. 25).

<sup>78</sup> Onderzoek 'www.waarstaatjegemeente.nl', cijfer bij het onderdeel 'De burger als klant'. 'De burger als klant' is een van de vijf burgerrollen die het onderzoek waarstaatjegemeente hanteert. Dit oordeel betreft de tevredenheid van de burger over de kwaliteit van de dienstverlening.



Op basis van tabel 5-2 constateert de rekenkamer dat de BAR-organisatie ten aanzien van nagenoeg alle criteria van de kwaliteit van dienstverlening slechter scoort dan de voormalige ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht. Er is bovendien sprake van een verslechtering van de criteria in het eerste halfjaar van 2015 t.o.v. 2014 (m.u.v. de afhandeling van bezwaarschriften), waardoor de verslechtering niet kan worden gekwalificeerd als een 'tijdelijke dip'. Ook is het oordeel van burgers over de dienstverlening door de gemeente Barendrecht verslechterd in 2015 ten opzichte van 2013 (hoewel nog steeds ruim voldoende). Het oordeel van bezoekers van de publieksbalie is zo goed als hetzelfde gebleven.

Dat er sprake is van een vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers wordt herkend door ambtelijke medewerkers en bestuurders van de BAR-organisatie.<sup>79</sup> Wel wordt opgemerkt dat de situatie voor Barendrecht weliswaar is verslechterd, maar dat de dienstverlening aan burgers van Albrandswaard en Ridderkerk mogelijk is verbeterd. Daar bestond namelijk geen centraal contactcentrum, waar burgers telefonisch te woord werden gestaan. Vragen van burgers werden direct doorgeschakeld naar de betreffende afdelingen.<sup>80</sup> Doordat in beide gemeenten voor 2014 de wachttijden bij telefonisch contact met de gemeente niet werd gemeten, is echter geen vergelijking mogelijk.

#### 5-4 oorzaken

*De BAR-organisatie heeft een aantal oorzaken van de vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening in kaart gebracht. De rekenkamer acht het plausibel dat deze oorzaken een verklaring bieden voor de verminderde bereikbaarheid van het callcenter en de wachttijden voor de balie. De oorzaken verklaren echter niet de langere doorlooptijd bij de afhandeling van klachten.*

Door de BAR-organisatie wordt een aantal algemene oorzaken van de verslechterde dienstverlening aan burgers genoemd. Voor de verslechterde bereikbaarheid van het callcenter zijn er enkele specifieke oorzaken.<sup>81</sup>

##### **algemene oorzaken verslechterde dienstverlening**

- ontbreken van de juiste competenties en vaardigheden bij een deel van het personeel;
- een hoog ziekteverzuim (zie ook paragraaf 6-3-1);
- na de ambtelijke fusie was het niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk was voor de beantwoording van een vraag van een burger.

<sup>79</sup> Ambtelijk gesprek 17 augustus 2015 en gesprek met dagelijks bestuur BAR-organisatie, 27 augustus 2015.

<sup>80</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota is aangegeven dat de nieuwe werkwijze bij dienstverlening aan burgers en de invoering van het callcenter er voor zorgen dat burgers van Albrandswaard en Ridderkerk nu één loket hebben met meer deskundige medewerkers. Door de invoering van een callcenter zou tevens meer sturingsinformatie beschikbaar zijn waardoor knelpunten in de dienstverlening beter in beeld zijn en sneller kunnen worden opgelost.

<sup>81</sup> Ambtelijk gesprek 17 augustus 2015; BAR-organisatie, memo maatregelen bereikbaarheid KCC, 28 juli 2015; raadsinformatiebrief dienstverlening Barendrecht, 13 februari 2015.



**oorzaken verminderde bereikbaarheid callcenter**

- toename aantal telefoontjes, mede als gevolg van de decentralisaties (na 1 januari 2015);<sup>82</sup>
- houding en gedrag van medewerkers van vakafdelingen ten aanzien van bereikbaarheid voor door het callcenter doorverbonden telefoontjes. Wanneer werknemers van vakafdelingen deze doorverbonden telefoontjes niet opnemen, leidt dit tot extra telefoontjes voor het callcenter;
- de kwaliteit van sommige uitgaande brieven was niet goed op de doelgroep afgestemd, wat tot veel extra telefoontjes leidde.
- technische storingen na implementatie nieuwe telefooncentrale en (in de beginfase) gebruik van verschillende ict-omgevingen en applicaties door de gemeenten, problemen met het instellen van telefoons, de sterkte van het telefoonsignaal in de kantoren en de beschikbaarheid van inlogaccounts voor tijdelijk personeel.
- inrichting callcenter voldoet niet; voor o.a. meldingen openbare ruimte en het sociaal domein zijn gespecialiseerde teams van medewerkers nodig.

Overigens is er een direct verband tussen de ontwikkeling van de scores voor het callcenter en de balie. De medewerkers van de balie en callcenter worden namelijk op beide plekken ingezet. Als de druk op het callcenter afneemt, kunnen de wachttijden aan de balies ook verbeteren, doordat medewerkers dan kunnen worden ingezet bij de balie. Er is dan ook meer tijd om medewerkers te trainen en te coachen, wat zou moeten leiden tot een betere doorstroming en kortere wachttijden.

De verslechtering van de scores in 2015 wordt volgens de directieraad veroorzaakt door het oplopende ziekteverzuim (zie tabel 6-3), toename van het aantal telefoontjes en gesprekken door de drie decentralisaties en organisatorische problemen binnen het domein Maatschappij.<sup>83</sup>

Volgens een van de leden van het dagelijks bestuur is de kwaliteit van de dienstverlening waarschijnlijk ook verminderd door het ontbreken van voldoende voorbereidingstijd voor de ambtelijke fusie. De voorbereidingstijd zou zijn verkort door het met een jaar vervroegen van de ambtelijke fusie.<sup>84</sup> Dit wordt ook herkend in ambtelijke gesprekken. Zo werd opgemerkt dat de nieuwe telefooncentrale die ¾ jaar voor de fusie geïmplementeerd zou worden, nu pas 3 maanden na de fusie werkte. Dit was een van de redenen voor de oplopende wachttijden.<sup>85</sup>

De rekenkamer heeft niet getoetst of de genoemde oorzaken daadwerkelijk hebben geleid tot de verslechterde dienstverlening. De rekenkamer acht het wel plausibel dat deze oorzaken een verklaring bieden voor de verminderde bereikbaarheid van het callcenter en de langere wachttijd voor de balie de wachttijd. Er zijn echter geen specifieke oorzaken benoemd van de langere afhandelingstijd van klachten.

<sup>82</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota is aangegeven dat de decentralisaties niet alleen hebben gezorgd voor meer, maar ook complexere telefoongesprekken. Hierdoor neemt zowel de lengte van gesprekken toe, als de tijd die nodig is om een gesprek door te verbinden naar de juiste persoon.

<sup>83</sup> Ambtelijke reactie, 21 oktober 2015.

<sup>84</sup> Gesprek met dagelijks bestuur GR BAR, 27 augustus 2015; gesprek met wethouder Van der Linden, 27 augustus 2015.

<sup>85</sup> Ambtelijk gesprek 17 augustus 2015; gesprek directieraad 26 augustus 2015.



### 5-5 maatregelen

De BAR-organisatie heeft maatregelen genomen die de oorzaken van de verminderde bereikbaarheid van het callcenter en de langere wachttijd voor de balie logischerwijze zouden kunnen wegnemen, waardoor de bereikbaarheid zou kunnen toenemen. De bereikbaarheid van het callcenter is in het derde kwartaal 2015 ook daadwerkelijk verbeterd, wat er op wijst dat de maatregelen effect hebben. Er zijn echter geen maatregelen genomen om de afhandeling van klachten te versnellen. Of de ambtelijke fusie uiteindelijk zal leiden tot een verbetering van de dienstverlening aan burgers van de gemeente Barendrecht, is onzeker.

De lange wachttijden bij het callcenter en een lange wachtrij bij de balie van Ridderkerk was aanleiding voor het dagelijks bestuur om een actieplan<sup>86</sup> op te stellen. Onderdeel van dit actieplan zijn maatregelen<sup>87</sup> variërend van filmpjes ter verduidelijking van het gebruik van Business Connect (de telefooncentrale) tot het meedraaien van verschillende bestuurders en het management in het callcenter. Om de doorstroming bij de balie van Ridderkerk te vergroten is een servicezuil voor aanmelding van bezoekers geplaatst. Om de wachttijd voor de balie verminderen wordt onder andere meer gewerkt met bezoek op afspraak.

De telefonische bereikbaarheid van het callcenter is tevens een van de vijf knelpunten waar het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie vanaf april 2015 prioriteit aan geeft.<sup>88</sup> Om dit knelpunt op te lossen worden volgens het dagelijks bestuur de volgende maatregelen genomen:

- extra inzet van 3 fte personeel, training “on te job” voor medewerkers van het callcenter;
- onderzoek signaal in de gebouwen en ontvangst mobiele telefoons;
- aandacht voor houding en gedrag van medewerkers;
- enkele keuzes evalueren, zoals het afschaffen van doorkiesnummers.

In een memo van de domeindirecteur Publiek<sup>89</sup> wordt een volledig overzicht gegeven van de maatregelen die zijn of worden genomen om de bereikbaarheid van het callcenter te verbeteren (tabel 5-3).

**tabel 5-3: maatregelen bereikbaarheid callcenter**

maatregel	toelichting	planning
op peil houden bezetting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inhuur extern personeel (dagelijks 3-5 personen)</li> </ul>	tot eind 2015
aanpak verzuim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bijeenkomsten met afdeling en externe partij</li> <li>• vlootshouw afdeling; intensivering verzuimgesprekken en begeleiding van medewerkers samen met hrm</li> </ul>	juli gestart
inhuur externe expertise KCC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• analyse knelpunten: onderzoek naar juistheid van de keuzes die aan KCC ten grondslag liggen<sup>90</sup></li> <li>• verbetering processen en optimale aansturing in het KCC</li> </ul>	augustus is analyse gereed

<sup>86</sup> BAR-organisatie, actieplan ‘Dienstverlening doen we samen’. In juni 2014 vastgesteld door het dagelijks bestuur.

<sup>87</sup> De verschillende maatregelen zijn vermeld in de bijlage bij de raadsinformatiebrief dienstverlening Barendrecht, 13 februari 2015.

<sup>88</sup> Verslag vergadering dagelijks bestuur BAR-organisatie, 10 april 2015.

<sup>89</sup> BAR-organisatie, ‘memo maatregelen bereikbaarheid KCC’, 28 juli 2015.

<sup>90</sup> De rekenkamer heeft de onderzoeksrapportage opgevraagd bij de BAR-organisatie, maar tot op heden nog niet ontvangen.



druk verdelen op het telefoonverkeer 1	<ul style="list-style-type: none"><li>• centralisten bij Domein Beheer en Onderhoud voor coördineren van meldingen openbare ruimte</li><li>• werkprocessen binnen Beheer en Onderhoud zo inrichten dat KCC zo veel mogelijk wordt ontlast</li></ul>	september werkprocessen ingericht
druk verdelen op het telefoonverkeer 2	<ul style="list-style-type: none"><li>• binnen het domein Maatschappij een 2e lijn KCC inrichten voor de afdeling Verstrekkingen</li><li>• 2e lijn KCC verzorgd beantwoording calls en opvolging terugbelverzoeken</li><li>• management van Maatschappij wordt zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van 2e lijn KCC en sturing op prestaties</li></ul>	begin september gereed
kwaliteit van uitgaande brieven	<ul style="list-style-type: none"><li>• brieven naar meer dan 100 geadresseerden worden getoetst door Brieven Brigade op leesbaarheid, begrijpelijkheid voor de doelgroep, afstemming alle betrokkenen en bereikbaarheid nadat de brief is bezorgd</li><li>• de Brieven Brigade gaat ook een werkwijze uitwerken voor het verbeteren van de top 10 standaard brieven per domein. Om daar ook een kwaliteitsslag te slaan</li></ul>	start begin augustus
rapporteren op terugbelverzoeken	<ul style="list-style-type: none"><li>• voor het domein maatschappij per afdeling en team een maandelijkse rapportage</li><li>• maandelijks bespreken van rapportage op domeinniveau in het directieteam</li></ul>	vanaf eerste DT na de zomer
instructie instellen telefooncentrale communicatie servicenorm terugbelnotities	<ul style="list-style-type: none"><li>• concernbrede actie op juiste instellingen telefooncentrale</li><li>• het betreft de servicenorm terugbelverzoeken (binnen 1 werkdag)</li></ul>	3 <sup>e</sup> kwartaal augustus

bron: memo maatregelen bereikbaarheid KCC, 28 juli 2015.

In de ambtelijke reactie op deze nota is aangegeven dat de belangrijkste maatregelen uit tabel 5-3 de volgende zijn: de inrichting van een 2<sup>e</sup> lijns callcenter, een toets op brieven door de brievenbrigade en het verbeteren van het proces voor meldingen van de openbare ruimte. In het ambtelijk wederhoor heeft de BAR-organisatie tevens cijfers over de bereikbaarheid in het derde kwartaal 2015 verstrekt. Uit deze cijfers blijkt dat de bereikbaarheid is verbeterd na de introductie van het 2<sup>e</sup> lijns callcenter voor vragen over het sociaal domein (Wmo, inkomen).

Naast de bereikbaarheid van het KCC is ook de algehele kwaliteit van de dienstverlening als knelpunt benoemd en als onderwerp waar het dagelijks bestuur prioriteit aan wil geven.<sup>91</sup> Excellente dienstverlening is bovendien de belangrijkste “succesbepalende factor”.<sup>92</sup>

Elk jaar wordt volgens de directieraad een succesbepalende factor “uitgelicht”.<sup>93</sup> Voor 2015 is gekozen voor excellente dienstverlening. Het is echter niet duidelijk wat

<sup>91</sup> Verslag vergadering dagelijks bestuur BAR-organisatie, 10 april 2015.

<sup>92</sup> Begroting BAR-organisatie 2015-2018, p.4.

<sup>93</sup> Gesprek directieraad, 26 augustus 2015.





excellente dienstverlening inhoudt, waardoor er ook niet op gestuurd kan worden door de directieraad. Volgens de directieraad van de BAR-organisatie is het ook niet mogelijk nader te bepalen wat excellente dienstverlening is. In een van de vergaderingen van het dagelijks bestuur en de directieraad is over excellente dienstverlening het volgende opgemerkt: "De directieraad bepaalt niet wat excellente dienstverlening is, want dat is voor iedere medewerker anders."<sup>94</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota<sup>95</sup> is door de directieraad opgemerkt dat excellente dienstverlening is opgebouwd uit de elementen service, kwaliteit en persoonlijke benadering. Hier wordt volgens de BAR-organisatie uitgebreid aandacht aan besteed in sessies met medewerkers. De betekenisgeving bij de invulling van deze begrippen kan volgens de directieraad voor iedere medewerker anders zijn, omdat niet iedere medewerker bijvoorbeeld dezelfde klant heeft. De rekenkamer is van oordeel dat deze ruime definitie van excellente dienstverlening de sturing op de realisatie van deze succesfactor bemoeilijkt.

Niettemin zijn de volgende maatregelen ter realisatie van excellente dienstverlening getroffen:

- een kick-off bijeenkomst voor de hele organisatie rondom het thema;
- de directieraadleden sluiten aan bij de afdelingen om het gesprek te voeren over de stappen die worden gemaakt.

De rekenkamer constateert dat de BAR-organisatie maatregelen heeft genomen die logischerwijs de oorzaken van de verminderde bereikbaarheid van het callcenter en de wachttijd voor de balie zouden kunnen wegnemen. Hierdoor zouden de prestaties op deze terreinen kunnen verbeteren. Er zijn echter geen maatregelen genomen om de afhandeling van klachten te versnellen. Dat de scores op dit aspect van dienstverlening zal verbeteren, valt dan ook niet te verwachten. Verder acht de rekenkamer het onvoldoende duidelijk wat de BAR-organisatie precies verstaat onder een betere (of een excellente) dienstverlening, waardoor het ook moeilijk is om te sturen op de realisatie van een betere dienstverlening, laat staan de desbetreffende maatregelen op hun merites te beoordelen.

Of de ambtelijke fusie uiteindelijk zal leiden tot een verbetering van de dienstverlening is onzeker. Hoewel de wachttijden voor een telefoongesprek in het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2015 lijken te zijn verbeterd als gevolg van de maatregelen van de BAR-organisatie, zijn deze nog substantieel lager dan de wachttijden van voor de fusie. Voor de andere criteria van dienstverlening zijn nog geen cijfers beschikbaar die wijzen op een verbetering van de dienstverlening. Op basis van de literatuurstudie kan hier eveneens geen voorspelling over worden gegeven, aangezien uit de literatuur geen specifieke effecten van samenwerking tussen gemeenten op de communicatie met burgers bekend zijn.

<sup>94</sup> Verslag vergadering dagelijks bestuur BAR-organisatie, 10 april 2015, p.4.

<sup>95</sup> Ambtelijke reactie, 21 oktober 2015.



## 6 doelstellingen personeel

### 6-1 inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen 4 en 5 worden beantwoord voor de doelstellingen op het gebied van personeel. In paragraaf 6-2 zal worden ingegaan op normen en criteria voor deze doelstellingen. In paragraaf 6-3 tot en met 6-5 komt de realisatie van de doelstellingen aan de orde, waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen de BAR-organisatie en de situatie in Barendrecht voor 1 januari 2014. Tevens wordt voor elke doelstelling weergegeven welke oorzaken er zijn voor de ontwikkeling op de criteria en de maatregelen die het bestuur heeft genomen om de doelstelling te realiseren.

### 6-2 normen en criteria

In de nota's 'BAR-goed' en 'BAR-beter' zijn drie doelstellingen opgenomen die betrekking hebben op het personeel: beperken van de kwetsbaarheid, vergroten van de kwaliteit en deskundigheid en beter kunnen inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Zoals reeds is geconcludeerd in ons onderzoek 'Haalbare kaart' (2011) zijn de doelstellingen op het gebied van personeel, evenals de overige BAR-doelstellingen, niet SMART-geformuleerd. Dat is bij de uitvoering van dit onderzoek nog steeds het geval. Niettemin heeft de rekenkamer toch een poging gewaagd om, op basis van de literatuurstudie en de toelichting op de doelstellingen in de nota 'BAR-beter'<sup>96</sup> zinvolle normen en criteria te formuleren. In tabel 6-1 zijn deze normen en criteria weergegeven. Tevens is aangegeven hoe de normen en criteria aansluiten bij de doelstellingen.

**tabel 6-1: normen en criteria doelstellingen personeel**

doelstelling	normen	criteria	toelichting
beperken van de kwetsbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• grotere personele capaciteit per vakgebied</li> <li>• beter kunnen omgaan met onvoorziene vacatures en ziekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de gemiddelde bezetting in fte<sup>97</sup> per specifieke functie is toegenomen</li> <li>• het percentage medewerkers zonder vervanger neemt af</li> </ul>	wanneer de gemiddelde bezetting (capaciteit) toeneemt en er minder medewerkers zijn zonder vervanger kan een onverwacht vertrek of ziekte van een collega makkelijker worden opgevangen
vergroten van de kwaliteit en deskundigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meer mogelijkheden tot specialisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het aantal algemene functies is toegenomen</li> </ul>	een organisatie met een grotere schaal kan meer specialistische functies creëren. Hierdoor hoeven

<sup>96</sup> Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-beter', p.5.

<sup>97</sup> Full time equivalent. Een rekeneenheid waarmee de omvang van de personeelssterkte wordt uitgedrukt. Een fte is een volledige werkweek.



	<ul style="list-style-type: none"><li>• beperken van de noodzaak tot externe inhuur door gebrek aan deskundigheid</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• het aantal specifieke functies is toegenomen</li><li>• de kosten van externe inhuur in verhouding tot de loonkosten nemen af</li></ul>	minder deskundigen extern te worden ingehuurd
beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"><li>• grotere aantrekkingskracht uitoefenen op schaars talent</li><li>• meer loopbaanperspectief kunnen bieden aan eigen medewerkers</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• het aantal onvervulde vacatures aan het einde van het jaar/aantal fte neemt af</li><li>• het gemiddeld aantal reacties op vacatures neemt toe</li><li>• het aantal uitgestroomde medewerkers/totaal aantal medewerkers neemt af</li><li>• het aantal intern doorgestroomde medewerkers/totaal aantal medewerkers neemt toe</li></ul>	wanneer de BAR-organisatie aantrekkelijker wordt op de arbeidsmarkt, zullen vacatures sneller zijn vervuld, het aantal reacties op vacatures toenemen en de uitstroom van medewerkers afnemen  het loopbaanperspectief van eigen medewerkers neemt toe, wanneer er meer mogelijkheden zijn om intern door te stromen naar een andere functie

In de door de rekenkamer gebruikte criteria worden enkele begrippen gehanteerd. Ter verduidelijking is in het onderstaande kader toegelicht wat de rekenkamer onder deze begrippen verstaat.

#### **algemene functie**

In een functiehuis wordt een systematische beschrijving gegeven van alle functies binnen een organisatie. Voor het functiehuis van de BAR-organisatie is de systematiek van HR21 gebruikt; een systeem voor functiebeschrijvingen en –waarderingen dat is ontwikkeld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In HR21 (maar ook in het functiegebouw van de gemeente Barendrecht) worden algemene, ruim gedefinieerde functies gehanteerd. Voorbeelden van functies zijn adviseur I of II of medewerker beleidsuitvoering I of II. Uit de benaming van deze algemene functies blijkt dus nog niet welke vaardigheden of opleiding nodig zijn voor het vervullen van de functies.

#### **specifieke functie**

Medewerkers die conform het functiegebouw dezelfde algemene functie hebben, maar werken op verschillende afdelingen, hebben over het algemeen niet dezelfde kennis en vaardigheden. Ze zijn daardoor vaak niet onderling vervangbaar. Een adviseur bij het domein BAR@work zal bijvoorbeeld andere kennis en vaardigheden nodig hebben dan een adviseur bij het domein maatschappij. Als de algemene functie van adviseur I voorkomt op twee afdelingen, heeft de rekenkamer daarom twee specifieke functies geteld.

Overigens zal ook onderlinge vervanging tussen medewerkers met dezelfde specifieke functie op dezelfde afdeling niet altijd mogelijk zijn, omdat een deel van de werkzaamheden van de BAR-organisatie 'maatwerk' betreft voor een specifieke gemeente. Voor maatwerk is immers lokale kennis nodig. Anderzijds zal het onderling vervangen voor medewerkers in dezelfde algemene ondersteunende functie (medewerker administratief en secretariaal I-IV) op verschillende afdelingen minder problematisch zijn.





#### gemiddelde bezetting per functie

De rekenkamer meet de gemiddelde bezetting voor alle specifieke functies. Specifieke functies waarvoor alleen vacatures bestaan, worden niet meegeteld. Dit geldt eveneens voor het criterium 'aantal algemene functies'; alleen functies die daadwerkelijk zijn vervuld, worden meegeteld. De gemeente Barendrecht kende namelijk eind 2013 geen vacatures. Hetzelfde geldt voor de BAR-organisatie per 1 januari 2014. In de loop van 2014 zijn wel vacatures ontstaan, met name door nieuwe taken (decentralisaties). Voor een zuivere vergelijking zijn deze echter niet meegeteld.

#### percentage medewerkers zonder vervanger

Met medewerkers zonder vervanger worden medewerkers bedoeld die op hun afdeling als enige medewerker een specifieke functie vervullen. Zij hebben dus geen vervanger. In de literatuur (zie hoofdstuk 3) worden deze medewerkers zonder vervanger ook wel omschreven als 'eenmanszaakjes'.

### 6-3 beperken kwetsbaarheid

#### 6-3-1 realisatie

*De gemiddelde bezetting per specifieke functie van de BAR-organisatie is in 2014 toegenomen ten opzichte van de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht. Het percentage medewerkers zonder vervanger is afgenomen. Het is plausibel dat de kwetsbaarheid van de organisatie voor uitval van medewerkers is afgenomen ten opzichte van de gemeente Barendrecht voor de fusie. Door de uitstroom van medewerkers als gevolg van de taakstelling op de personeelskosten zal de kwetsbaarheid van de organisatie waarschijnlijk weer toenemen.*

In tabel 6-2 is de realisatie ten aanzien van de criteria van de kwetsbaarheid van de organisatie weergegeven. Hierbij zijn overzichten gebruikt van de bezetting van Barendrecht per 31 december 2013 en voor de BAR-organisatie per 1 januari 2014 en 30 juni 2015.

**tabel 6-2: criteria doelstelling verminderen kwetsbaarheid**

criterium	Barendrecht 31 dec. 2013	BAR 1 jan. 2014	BAR 30 juni 2015	BAR 2017 (berekening)
gemiddelde bezetting per specifieke functie (fte)	2,38	2,65	3,17	2,44
percentage medewerkers zonder vervanger	19%	18%	15%	---

bron: berekening rekenkamer op basis van interne documenten BAR-organisatie

Uit tabel 6-2 blijkt dat de gemiddelde bezetting per specifieke functie van de BAR-organisatie per 1 januari 2014 is toegenomen ten opzichte van de situatie in Barendrecht voor de fusie. Daarna is de bezetting per specifieke functie verder toegenomen, doordat het aantal specifieke functies in juni 2015 vergeleken met januari 2014 is verminderd, ondanks de groei van het aantal taken in verband met de decentralisaties. Door het 'indikken' van het aantal specifieke functies groeit de gemiddelde bezetting per functie. Verder blijkt uit tabel 6-2 dat het percentage

medewerkers zonder vervanger is afgenomen. Bij deze in termen van kwetsbaarheid positieve ontwikkelingen dienen echter twee kanttekeningen te worden geplaatst.

#### taakstelling

Ten eerste is een taakstelling ingeboekt op de personeelskosten van de BAR-organisatie (zie hoofdstuk 7). Aangezien het personeel een werkgarantie heeft tot en met 2017<sup>98</sup> zullen de personeelskosten moeten worden verminderd door de natuurlijke uitstroom van personeel: het niet invullen van vrijgekomen vacatures. De bezetting per specifieke functie zal dus naar verwachting nog afnemen en het aantal medewerkers zonder vervanger toenemen in de periode tot 2017. Ter illustratie hiervan heeft de rekenkamer berekend wat de gemiddelde bezetting per specifieke functie in 2017 zal zijn als de volledige taakstelling op de begrote personeelskosten wordt gerealiseerd door uitstroom van personeel. Bij een gelijkblijvend aantal specifieke functies zal de gemiddelde bezetting per specifieke functie dalen tot 2,44 fte.<sup>99</sup> Het verschil met de gemiddelde bezetting per specifieke functie van de gemeente Barendrecht voor de fusie (2,38) is dan gering.<sup>100</sup>

#### toename ziekteverzuim

Een tweede kanttekening betreft het ziekteverzuim van de ambtelijke organisatie. In tabel 6-3 is het ziekteverzuim van Barendrecht voor de fusie vergeleken met het ziekteverzuim van de BAR-organisatie na de fusie.

**tabel 6-3: ziekteverzuim (procenten)**

domein	Barendrecht 2013	BAR 2014	BAR 1 <sup>e</sup> kwartaal 2015	BAR 2 <sup>e</sup> kwartaal 2015
Concern Control		5,73	0,75	0,80
BAR@work		6,61	5,94	4,71
Bedrijfsvoering		5,23	7,44	6,41
Beheer en onderhoud		4,67	5,30	3,26
Maatschappij		4,42	8,67	8,59
Publiek		6,63	6,46	9,01
Ruimte		3,89	3,89	4,37
Strategie		0,70	1,67	0,00
Veiligheid		4,33	5,08	8,19
<b>totaal</b>	<b>3,9</b>	<b>4,97</b>	<b>6,04</b>	<b>5,80</b>

<sup>98</sup> Sociaal statuut en plan BAR-samenwerking 2013-2017, artikel 8.

<sup>99</sup> Het gemiddelde aantal fte in 2014 bedroeg 713,97 (BAR managementinformatie 4<sup>e</sup> kwartaal). De kosten van eigen personeel bedroegen in 2014 € 44.949.000. De gemiddelde kosten per fte zijn dus € 62.956. De taakstelling op personeel bedraagt t € 3,3 mln. Bij benadering zal dus ongeveer € 3,3 mln. / 63.000 per fte = 52,4 fte moeten uitstromen ten opzichte van 1 januari 2014 om de taakstelling te realiseren.

<sup>100</sup> Uit overzichten van de invulling van de taakstelling op personele kosten per domein (zie hoofdstuk 7) blijkt verder dat in het budget voor personeelskosten voor 2014 nog ruimte was voor het invullen van vacatures. Door deze vacatures niet in te vullen zou een besparing kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van de begroting, zonder uitstroom van personeel. Daarnaast wordt ten behoeve van het domein beheer en onderhoud budget voor extern ingehuurd personeel gebruikt voor het in dienst nemen van personeel (ambtelijke informatie, 23 augustus 2015). Hierdoor neemt de formatie toe, terwijl de personeelskosten gelijk blijven. Het is dus mogelijk dat de gemiddelde bezetting niet zo sterk afneemt in 2017 als is berekend door de rekenkamer.



bron: interne managementrapportages BAR-organisatie

Uit tabel 6-3 blijkt dat het ziekteverzuim van de BAR-organisatie hoger is dan dat van Barendrecht voor de fusie. In gesprekken met ambtelijk medewerkers werd gesignaleerd dat een deel van het ziekteverzuim is veroorzaakt door de ambtelijke fusie. Zo is het ziekteverzuim op de afdeling Verstrekkingen van het domein Maatschappij mede ontstaan door een slechte werksfeer en te grote span of control van de na de fusie ontstane afdeling.<sup>101</sup> Ook bij domein Publiek zou het fusietraject debet zijn aan het hoge ziekteverzuim.<sup>102</sup> Het ziekteverzuim van de BAR-organisatie is in 2014 evenwel lager dan de landelijke (VNG-) norm voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (5%),<sup>103</sup> maar hoger dan de norm die de BAR-organisatie zelf hanteert (4,2%). Hoewel de BAR-organisatie dus minder kwetsbaar is voor uitval van medewerkers dan de gemeente Barendrecht, is tegelijkertijd de daadwerkelijke uitval van medewerkers door ziekte hoger. Het positieve effect van een kleinere kwetsbaarheid wordt hierdoor dus deels teniet gedaan.

#### 6-3-2 oorzaken

*De bezetting per functie is toegenomen door de grotere schaal van de organisatie. De bezetting per functie zal waarschijnlijk weer afnemen door de uitstroom van personeel als gevolg van de taakstelling op de personeelskosten.*

De BAR-organisatie monitort de ontwikkeling van de kwetsbaarheid van de BAR-organisatie (en eventuele oorzaken) niet. Uit het onderzoek van de rekenkamer komt naar voren (zie paragraaf 6-3-1) dat de bezetting per functie is toegenomen. De resultaten van de BAR-samenwerking komen op dit punt dus overeen met de resultaten uit onderzoek bij andere samenwerkingsverbanden en herindelingen. In gesprekken met ambtelijk medewerkers werd herkend dat de kwetsbaarheid na de fusie is afgenomen. Volgens de geïnterviewden vloeit dit automatisch voort uit de grotere schaal van de organisatie, waardoor er meer mensen zijn die bepaalde kennis en vaardigheden bezitten.<sup>104</sup> De nog door te voeren taakstelling zal echter naar verwachting leiden tot een afname van de bezetting per functie.

#### 6-3-3 maatregelen

*De BAR-organisatie heeft een nieuw functiebeschrijvings- en waarderingssysteem geïntroduceerd en neemt maatregelen om het ziekteverzuim te verminderen. De genoemde maatregelen grijpen echter niet in op de uitstroom van personeel als gevolg van de taakstelling.*

In hoofdstuk 2 is reeds geconstateerd dat het dagelijks bestuur en de directie van de BAR-organisatie niet sturen op doelstellingen van de BAR-samenwerking, waaronder de doelstellingen op het gebied van personeel. Door ambtelijk medewerkers wordt wel gewezen op enkele maatregelen die in gang zijn gezet die bijdragen aan het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie:

<sup>101</sup> Ambtelijke gesprekken 20 en 28 juli 2015.

<sup>102</sup> Ambtelijk gesprek 17 augustus 2015.

<sup>103</sup> Exclusief Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht.

<sup>104</sup> Ambtelijke gesprekken 20, 21 en 28 juli, 11 augustus 2015.





- in gebruik nemen van een nieuw functiebeschrijvings- en waarderingssysteem (HR21) waardoor functies onderling beter vergelijkbaar zijn en taken “op hetzelfde niveau” beter uitwisselbaar zijn;<sup>105</sup>
- om het ziekteverzuim terug te dringen krijgt het management van de BAR-organisatie een verzuimtraining, is de inzet van de bedrijfsarts verhoogd, is het IZA-Bedrijfszorgpakket geïntroduceerd en wordt in het najaar gestart met een vitaliteitsscan.

De rekenkamer is van oordeel dat deze maatregelen in opzet zouden kunnen bijdragen aan de vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie voor uitval van medewerkers. Er wordt echter een uitstroom van personeel verwacht als gevolg van de taakstelling. De genoemde maatregelen grijpen hier niet op in.

#### 6-4 **vergroten kwaliteit en deskundigheid personeel**

*Zowel het aantal algemene als het aantal specifieke functies van de BAR-organisatie is hoger dan voor de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht. Ook huurt de BAR-organisatie relatief minder extern in dan de gemeente Barendrecht voor de fusie deed. Het is plausibel dat de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand sinds de fusie is toegenomen. Door de uitstroom van medewerkers als gevolg van de taakstelling op de personeelskosten, zal de kwaliteit en deskundigheid van het personeelsbestand waarschijnlijk weer afnemen.*

##### **aantal functies**

In tabel 6-4 zijn de realisatiecijfers ten aanzien van twee criteria van de doelstelling ‘vergroten kwaliteit en deskundigheid van personeel’ weergegeven.

**tabel 6-4: aantal functies**

<b>criterium</b>	<b>Barendrecht</b>	<b>BAR 1/1/2014</b>	<b>BAR 30/6/2015</b>
aantal algemene functies <sup>106</sup>	24	66	66
aantal specifieke functies	120	255	225

bron: ambtelijke informatie en berekening rekenkamer

Uit tabel 6-4 blijkt dat het aantal algemene en specifieke functies sterk is gegroeid na de ambtelijke fusie. Dit is een indicatie dat de BAR-organisatie voor meer specialismen intern personeel beschikbaar heeft. Het aantal specifieke functies is echter medio 2015 lager dan bij de start van de BAR-organisatie, terwijl tegelijkertijd het totale aantal fte is toegenomen van 674,5 fte begin 2014 tot 712,3 fte medio 2015 (als gevolg van de decentralisaties).<sup>107</sup> Bij de meeste domeinen daalt het aantal specifieke functies, terwijl de bezetting per domein toeneemt. Hierdoor zijn er gemiddeld meer mensen per functie. De rekenkamer heeft geen verklaring voor deze ontwikkeling kunnen vinden.

<sup>105</sup> Ambtelijke informatie, 28 juli 2015.

<sup>106</sup> Zie voor een toelichting op deze criteria het groene tekstkader in paragraaf 6-2.

<sup>107</sup> Ambtelijke reactie, 21 oktober 2015.



Bij het domein Maatschappij neemt het aantal specifieke functies in 2015 toe, als gevolg van de decentralisaties (niet in de tabel). De afdeling HRM heeft de rekenkamer een specificatie<sup>108</sup> verstrekt van het aantal fte dat is toegevoegd in verband met decentralisaties. Uit deze specificatie blijkt echter niet duidelijk hoeveel nieuwe specifieke functies precies zijn gecreëerd als gevolg van de decentralisaties.

Het is waarschijnlijk dat het aantal specifieke functies verder zal afnemen als gevolg van de taakstelling. Aangezien nog niet voor alle domeinen duidelijk is of en welke functies zullen vervallen, kan geen prognose worden gedaan van het aantal functies in de toekomst. Gezien de omvang van de taakstelling is het echter waarschijnlijk dat het aantal specifieke en algemene functies van de BAR-organisatie ook na het doorvoeren van de taakstelling nog steeds hoger ligt dan de gemeente Barendrecht voor de fusie.

De rekenkamer acht het op grond van de ontwikkeling van dit criterium plausibel dat de kwaliteit en deskundigheid van de BAR-organisatie is toegenomen ten opzichte van de gemeente Barendrecht voor de fusie. Dit resultaat is conform de resultaten uit onderzoek bij andere samenwerkingsverbanden en herindelingen. In ambtelijke gesprekken wordt ook bevestigd dat de kwaliteit en deskundigheid van medewerkers toeneemt, doordat er meer specialisatie van medewerkers mogelijk is door de grotere schaal van de organisatie. Door de grotere schaal van de organisatie is er bovendien ook meer diversiteit aan kennis, 'best practices' en competenties, wat volgens de geïnterviewden bijdraagt aan de kwaliteit en deskundigheid van het personeel.

Anderzijds wordt ook door enkele geïnterviewden opgemerkt dat de grotere schaal en andere werkwijze van de BAR-organisatie tevens andere competenties en vaardigheden vraagt van het management en medewerkers, die nu nog niet aanwezig zijn.<sup>109</sup> Zo vergt volgens een geïnterviewde ambtelijk medewerker de aansturing van een organisatie met de schaalgrootte van de BAR-organisatie op het hogere managementniveau extra kennis en vaardigheden die nu nog niet aanwezig zijn. Een ander voorbeeld betreft het domein Publiek: sommige medewerkers in dit domein publiek blijken de nieuwe werkwijze, waarbij iedereen wordt ingezet voor de balie of het callcenter, niet aan te kunnen.

#### **externe inhuur**

Een ander criterium van de kwaliteit en deskundigheid van het intern personeel is de mate waarin personeel extern wordt ingehuurd.

<sup>108</sup> Het betreft 1,7 fte medewerker ontwikkeling I en 1 fte contractbeheer/contractmanagement, maximaal 4,0 fte coördinator welzijn en zorg in 2015 en maximaal 3 fte in 2016, 0,66 fte senior medewerker leerplicht in 2015, 3,0 fte secretariael/administratief medewerker, 5,5 fte medewerker beleidsuitvoering II, 1 fte senior handhaver/poortwachter, 0,5 fte administratieve ondersteuning t.b.v. wsp, 1 fte financiële adviseur, 3,0 fte medewerker vak ondersteuning, maximaal 1,7 fte medewerker archief, 1,7 fte medewerker applicatiebeheer, 1 fte data analist in 2015 en maximaal 2 fte medewerker bezwaar en beroep.

<sup>109</sup> Ambtelijke gesprekken 21 juli, 27 juli, 28 juli, 11 augustus, 13 augustus en 17 augustus.



**tabel 6-5: externe inhuur (€)**

criterium	Barendrecht 2013	BAR-organisatie 2014	BAR-organisatie t/m 17/8/2015
kosten externe inhuur	1.215.000	2.192.139	2.479.800
waarvan voor decentralisaties (bij benadering)	n.v.t.	n.v.t.	1.250.100 <sup>110</sup>
loonkosten	18.400.443	47.141.100	26.145.400
kosten externe inhuur/loonkosten	6,6%	4,6%	7,1%
kosten externe inhuur exclusief inhuur i.v.m. decentralisaties/loonkosten	n.v.t.	n.v.t.	4,7%

bron: ambtelijke informatie, managementrapportages, jaarrekening Barendrecht 2013

Uit tabel 6-5 blijkt in 2014 de kosten van externe inhuur door de BAR-organisatie relatief lager waren dan in de gemeente Barendrecht in 2013. Tot en met 17 augustus 2015 is in verhouding meer ingehuurd dan in de gemeente Barendrecht voor 2014. Het domein Maatschappij is voornamelijk verantwoordelijk voor de toename in 2015. De extra kosten voor externe inhuur bij het domein Maatschappij hangen grotendeels samen met de drie decentralisaties. Deze extra inzet is deels tijdelijk en deels permanent (€ 507.400 in 2015 en volgende jaren).<sup>111</sup> Een kleiner deel van de hogere externe inhuur is veroorzaakt door vervanging van medewerkers bij de afdeling verstrekkingen in verband met ziekteverzuim.<sup>112</sup> Zoals eerder opgemerkt hangt dit ziekteverzuim grotendeels samen met de ambtelijke fusie. Ten slotte is sinds begin 2015 een interim directeur ingehuurd vanwege het overlijden van de domeindirecteur.

In tabel 6-5 is zichtbaar gemaakt wat de kosten van de externe inhuur tot en met 17 augustus 2015 bij benadering zouden zijn zonder de decentralisaties. Het is immers goed denkbaar dat de individuele gemeenten ook extern personeel hadden ingehuurd in verband met de decentralisaties. Zonder de inhuur voor de decentralisaties waren de kosten voor externe inhuur ook in deze periode in verhouding lager dan in de gemeente Barendrecht in 2013. Ook de ontwikkeling van het criterium 'externe inhuur' geeft dus een indicatie dat na de ambtelijke fusie meer kwaliteit en deskundigheid intern beschikbaar is.

<sup>110</sup> Dit is zijn de uitgaven voor externe inhuur van het domein maatschappij (€ 1.412.600) t/m 17 augustus 2015, minus een evenredig deel van de externe inhuur voor de interim directeur (€ 100.000), een interim manager afdeling verstrekkingen (€ 85.000), een uitbreiding van het aantal leidinggevend van de afdeling verstrekkingen (€ 50.000) en ondersteuning van de manager van de afdeling advies (€ 25.000).

<sup>111</sup> Begrote extra kosten volgens 1<sup>e</sup> tussenrapportage 2015 BAR organisatie, versie 19 mei.

<sup>112</sup> Ambtelijk informatie, 24 augustus 2015.





## 6-5 inspelen ontwikkelingen arbeidsmarkt

### 6-5-1 realisatie

De uitstroom van medewerkers van de BAR-organisatie is in 2014 lager dan de uitstroom van medewerkers van de gemeente Barendrecht in 2011 en 2012. Anderzijds is het aantal ongevulde vacatures aan het einde van het jaar in 2014 hoger en is het aantal reacties op vacatures lager dan ten tijde van Barendrecht in 2011 en het eerste kwartaal van 2012. Het percentage medewerkers dat doorstroomt in de BAR-organisatie is in 2014 hoger dan in de gemeente Barendrecht in 2011 en 2012. Of BAR-organisatie daadwerkelijk meer aantrekkelijk is op de arbeidsmarkt en meer loopbaanperspectief biedt dan de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht, kan echter niet worden vastgesteld vanwege de mogelijke invloed van externe factoren.

In tabel 6-6 zijn de realisatiecijfers ten aanzien van de in paragraaf 6-2 genoemde criteria van de doelstelling ten aanzien van de arbeidsmarkt weergegeven. Voor de gemeente Barendrecht zijn geen cijfers beschikbaar uit 2013, daarom is gebruik gemaakt van cijfers uit 2011 en 2012.

**tabel 6-6: criteria inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt**

criteria	Barendrecht voor de fusie	BAR organisatie 2014	BAR-organisatie 1/1 - 30/6/2015
aantal ongevulde vacatures aan het einde van de periode/totaal	0% eind 2011 en 1,45% einde eerste kwartaal 2012 <sup>113</sup>	2,2%	1,1%
aantal fte			
het gemiddeld aantal reacties op vacatures	43 in 2011, 70 in eerste kwartaal 2012	15	16
aantal uitgestroomde medewerkers/totaal aantal medewerkers	6,7% in 2011 en 5,5% in 2012	3,3%	niet beschikbaar
aantal intern doorgestroomde medewerkers/totaal aantal fte	1,7% in 2011 en 1,1% in 2012	3,7%	niet beschikbaar

bron: managementrapportages gemeente Barendrecht en BAR-organisatie, ambtelijke informatie.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de aantrekkelijkheid van de BAR-organisatie op de arbeidsmarkt geven de criteria geen eenduidig beeld. Enerzijds is de uitstroom van medewerkers van de BAR-organisatie in 2014 lager dan de uitstroom van medewerkers van de gemeente Barendrecht in 2011 en 2012. Anderzijds is het aantal

<sup>113</sup> De gemiddelde vacaturedruk in Barendrecht in 2010 was 3,3%, in 2011 1,1% en in het eerste kwartaal van 2012 1,6%. Van de laatste drie kwartalen van 2012 en 2013 zijn geen cijfers bekend.



onvervulde vacatures aan het einde van het jaar in 2014 hoger<sup>114</sup> en de reacties op vacatures lager dan de scores van de gemeente Barendrecht.

Op het eerste gezicht is sprake van een toename van het loopbaanperspectief van medewerkers; het percentage medewerkers dat doorstroomt in de BAR-organisatie is in 2014 namelijk hoger dan in de gemeente Barendrecht in 2011 en 2012. Of de BAR-organisatie daadwerkelijk meer aantrekkelijk is op de arbeidsmarkt en meer loopbaanperspectief biedt dan de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht, kan echter niet worden vastgesteld.

Het is namelijk onduidelijk welke invloed externe factoren, zoals de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de decentralisaties, hebben gehad op de criteria. Ook in gesprekken met ambtelijk medewerkers komt geen eenduidig beeld naar voren ten aanzien van de ontwikkeling van de criteria. Zo wordt bijvoorbeeld enerzijds opgemerkt dat de aantrekkelijkheid van het werken voor de BAR-organisatie vergroot is door de middelgrote omvang van de BAR-organisatie. Medewerkers moeten daardoor vaak breder inzetbaar zijn, maar kunnen zich ook met complexere vraagstukken bezighouden.<sup>115</sup> Anderzijds wordt opgemerkt dat, doordat de BAR-organisatie werkt voor drie gemeenten, de complexiteit van de werkzaamheden voor met name managementfuncties groot is in verhouding tot de inschaling.

#### 6-5-2 maatregelen

*De BAR-organisatie heeft maatregelen genomen die voornamelijk een bijdrage leveren aan het loopbaanperspectief van interne medewerkers. De rekenkamer constateert spanning tussen de maatregelen om een beter loopbaanperspectief voor interne medewerkers te bieden en de mogelijkheden om schaars talent aan te trekken. Het is mogelijk dat maatregelen om een beter loopbaanperspectief te bieden voor interne medewerkers tijdelijk ten koste gaan van de kwaliteit en deskundigheid van personeel. Maatregelen om de efficiëncydoelstelling te realiseren kunnen ten koste gaan van de doelstelling om schaars talent aan te trekken en een beter loopbaanperspectief te bieden voor interne medewerkers.*

Het bestuur van de BAR-organisatie heeft een aantal maatregelen genomen om de aantrekkelijkheid van de BAR-organisatie op de arbeidsmarkt en het loopbaanperspectief van medewerkers te verbeteren. De maatregelen zijn reeds (grotendeels) geïmplementeerd en kunnen dus al een bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van de criteria in 2014 en 2015.

- zoals vermeld in paragraaf 6-2 is een nieuw functiehuis geïntroduceerd. Alle functies werden daarbij opnieuw ingeschaald. Ongeveer 11% van de medewerkers werd lager ingeschaald en 21% hoger ingeschaald.<sup>116</sup> De inschaling is gebaseerd op het salarisoniveau van de huidige gemeentesecretarissen en hangt daardoor samen met het inwonertal van de afzonderlijke gemeenten.
- in de BAR-organisatie geldt de afspraak dat vacatures eerst intern worden opengesteld. Voorheen waren daar geen afspraken over in de drie gemeenten. Bovendien krijgen interne kandidaten voorrang op externe kandidaten. Interne

<sup>114</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota is aangegeven dat het aantal vacatures ook hoger is omdat deze in het jaar daarna ingezet worden voor het realiseren van de taakstelling. Hierdoor wordt volgens de BAR-organisatie gestuurd op (een van) de doelstellingen, namelijk het behalen van efficiency.

<sup>115</sup> Ambtelijk gesprek, 17 augustus. Ambtelijke informatie, 2 augustus 2015.

<sup>116</sup> Intern overzicht inschaling medewerkers.



kandidaten krijgen tijd om toe te groeien naar het gewenste niveau van de functie.<sup>117</sup>

- ter beschikking stellen van een opleidingsbudget.<sup>118</sup> Er is in 2015 een opleidingsbudget van 2,5% van de loonkosten.<sup>119</sup> Op de in 2014 ingebrachte opleidingsbudgetten is echter een korting van € 166.000 ingeboekt. Het opleidingsbudget is in 2014 slechts voor ongeveer 60% uitgeput. Ook in 2015 is een onderuitputting van het budget waarschijnlijk.<sup>120</sup>
- de BAR-academie. Deze verzorgt training en coaching gericht op de uitgangspunten van de BAR-organisatie, zoals weergegeven in de nota 'BAR-code'. Daarbij wordt gericht gekeken wat binnen de BAR-academie wordt ontwikkeld, welk talent vanuit de organisatie kan worden ingezet en wat extern moet worden ingekocht.<sup>121</sup>
- via het project talentmanagement zullen talenten van mensen in beeld worden gebracht. Het is de bedoeling deze informatie op het intranet te plaatsen, waardoor de verbinding worden gemaakt en wordt inzichtelijk welke talenten waar aanwezig zijn.<sup>122</sup>

De rekenkamer constateert dat deze maatregelen in opzet een bijdrage kunnen leveren aan het aantrekken van schaars talent en een beter loopbaanperspectief voor interne medewerkers. Hierbij plaatst de rekenkamer echter wel de volgende kanttekeningen:

- met uitzondering van de introductie van het nieuwe functiehuis (en de daarmee gepaard gaande hogere inschaling van medewerkers), leveren de maatregelen voornamelijk een bijdrage aan het loopbaanperspectief van interne medewerkers.
- maatregelen om een beter loopbaanperspectief voor interne medewerkers te bieden gaan ten koste van de mogelijkheden om schaars talent aan te trekken. Wanneer de voorkeur wordt gegeven aan interne kandidaten bij vacatures, verminderen namelijk de mogelijkheden om talent aan te trekken van buiten. Door een betere inschaling en opleidingsmogelijkheden te bieden aan interne kandidaten kan de uitstroom van medewerkers afnemen, waardoor er minder mogelijkheden zijn om talent van buiten de organisatie aan te nemen.
- het is mogelijk dat, wanneer interne kandidaten de gelegenheid wordt 'te groeien in hun rol', dit tijdelijk een negatief effect kan hebben op de kwaliteit en deskundigheid van personeel.
- maatregelen om de efficiencydoelstelling te realiseren (zie hoofdstuk 7) kunnen ten koste gaan van de doelstelling om schaars talent aan te trekken en een beter loopbaanperspectief te bieden voor interne medewerkers. Door de baangarantie voor het huidige personeel zal het realiseren van een besparing op de personeelskosten namelijk een negatief effect hebben op de instroom en de doorstroom van medewerkers.

<sup>117</sup> Ambtelijk gesprek, 28 juli 2015.

<sup>118</sup> Ambtelijke informatie, 28 juli 2015.

<sup>119</sup> Berekening op basis van BAR managementrapportage 1<sup>e</sup> kwartaal 2015.

<sup>120</sup> Per 17 augustus 2015 is slechts 39% van het budget voor 2015 uitgegeven.

<sup>121</sup> Ambtelijk gesprek, 28 juli.

<sup>122</sup> Idem.







## 7 efficiencydoelstelling

### 7-1 inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen 4 en 5 worden beantwoord, voor de doelstelling op het gebied van efficiency. In paragraaf 7-2 zal worden ingegaan op de omvang van de efficiencydoelstelling. Het is nu nog te vroeg om te bepalen of de efficiencydoelstelling wordt gerealiseerd. Het zwaartepunt van de maatregelen om de doelstelling te realiseren ligt namelijk na 2015. Wel kan worden bepaald of de efficiencydoelstelling is verwerkt in de begroting en in hoeverre er maatregelen zijn getroffen om de doelstelling te realiseren. Dit komt aan de orde in paragraaf 7-3.

### 7-2 omvang efficiencydoelstelling

*De omvang van de efficiencydoelstelling bedraagt 10% van de bedrijfsvoeringskosten van de drie gemeenten in 2011 (€ 61,6 miljoen). Er dient dus een bedrag van 6,2 miljoen te worden bezuinigd. De BAR-organisatie is echter voornemens slechts € 5 miljoen te besparen. De rekenkamer acht de onderbouwing van de reductie van de efficiencydoelstelling met € 1,2 miljoen onvoldoende. In de begroting is de efficiencydoelstelling verwerkt door het te bezuinigen bedrag van € 5 mln. in mindering te brengen op de begrote kosten.*

*De BAR-organisatie heeft de begroting voor alle kostenstijgingen na 2014 gecorrigeerd, met uitzondering van kostenstijgingen die het gevolg zijn van de ambtelijke fusie. Hiervoor is een extra taakstelling opgenomen. De rekenkamer zou het logisch vinden dat de efficiencydoelstelling wordt verhoogd in verband met bedrijfsvoeringsbudgetten die zijn toegevoegd aan de BAR-organisatie. De rekenkamer acht het verder reëel dat voor onvoorziene omstandigheden extra budget wordt toegevoegd. Wel constateert de rekenkamer dat er hierbij een grijs gebied is: het is niet duidelijk voor welke extra bedrijfsvoeringskosten of financiële meevallers de begroting nu wel of niet dient te worden gecorrigeerd.*

#### **efficiencydoelstelling 'BAR-code'**

Het realiseren van een efficiency winst is de enige doelstelling van de BAR-samenwerking die reeds in een vrij vroeg stadium nader is ingevuld. De omvang van de efficiencydoelstelling is echter in de loop van de tijd gewijzigd. Bij het opstellen van de 'BAR-code' werd een besparing beoogd van 10% ten opzichte van de € 48,6 miljoen organisatiekosten van de drie gemeenten volgens de jaarrekeningen over 2011. Dit kwam neer op een besparing van ongeveer € 5 miljoen.

#### **efficiencydoelstelling begroting BAR-organisatie 2014-2017**

Het totale budget voor 2014 dat uiteindelijk door de drie gemeenten is ingebracht in de BAR-organisatie lag echter fors hoger (€ 62,3 mln.). Het verschil met het eerder berekende bedrag aan organisatiekosten in 2011 wordt grotendeels verklaard door o.a. personele uitgaven die kunnen worden toegerekend aan grondexploitaties, de afvalstoffenheffing en rioolrechten. Deze uitgaven waren in de berekening in de 'BAR-code' buiten beschouwing gelaten. De organisatiekosten in 2011 bedroegen inclusief deze kosten € 61,6 mln. In begroting 2014-2017 van de BAR-organisatie is daarom rekening gehouden met een besparing van € 6,2 mln. in 2017 ten opzichte van het





budget van 2014 (namelijk 10% van de totale organisatiekosten). In de begroting is de efficiencydoelstelling verwerkt door het te bezuinigen bedrag van € 5 mln. in mindering te brengen op de begrote kosten. Het bedrag dat in mindering is gebracht loopt op tot € 5 mln. in 2017. In de BAR-begroting 2014-2017 is opgemerkt dat in de begroting voor 2015 voorstellen dienden te worden opgenomen voor de invulling van de resterende € 1,2 mln.

#### **efficiencydoelstelling begroting BAR-organisatie 2015-2018**

In begroting voor 2015-2018 is geen invulling gegeven aan de extra besparing, waarvan in de begroting 2014-2017 was aangegeven dat deze nog moest worden gerealiseerd. Het algemeen bestuur licht dit toe in de begroting. Volgens het bestuur zou, wanneer rekening wordt gehouden met indexering voor stijging van lonen en prijzen, de uitgaven voor personeel en bedrijfsvoering over 2011 gegroeid zijn tot € 64,3 mln. in 2014 (2011: € 61,6 mln.). De ingebrachte budgetten voor 2014 bedragen echter € 62,3 mln. De budgetten zijn dus minder verhoogd dan op grond van de ontwikkeling van lonen en prijzen kon worden verwacht. Bovendien is volgens het bestuur ook een aantal nieuwe taken toegevoegd.<sup>123</sup> Dit betekent volgens het algemeen bestuur dat voor de ambtelijke fusie reeds € 2 mln. is bespaard ten opzichte van 2011.<sup>124</sup> Het is volgens het bestuur aannemelijk dat meer dan € 1,2 mln. hiervan is bespaard als gevolg van, of vooruitlopend op, de samenwerking tussen de drie gemeenten. Zo zijn bepaalde (management)functies niet ingevuld en is bezuinigd op de bedrijfsvoering budgetten. Dat de werkelijke kosten in 2014 lager zijn dan de kosten in 2011 incl. indexatie is volgens de BAR-organisatie grotendeels het gevolg van de BAR-samenwerking.

De rekenkamer acht deze redenering echter niet aannemelijk. Volgens ambtelijke informatie<sup>125</sup> bestaat de bezuiniging op de bedrijfsvoeringskosten voor het grootste deel uit het niet doorvoeren van indexering op alle bedrijfsvoeringskosten in de begroting en het niet invullen van vrijgekomen (management)vacatures. Het niet verhogen (indexeren) van kosten in verband met loon en prijsstijgingen is een verkapte bezuiniging, aangezien de kostenstijging door hogere lonen en prijzen zich wel voordoet. Deze kostenstijging moet dan echter wel worden gecompenseerd door een bezuiniging elders binnen de begroting. In de begroting is niet nader gespecificeerd hoe hieraan invulling is gegeven; dat kan efficiencywinst zijn door de samenwerking tussen de drie gemeenten, maar ook door minder werkzaamheden uit te voeren. Al met al vindt de rekenkamer de onderbouwing van de reductie van de doelstelling met € 1,2 mln. onvoldoende.

#### **efficiencydoelstelling (tussen)rapportages 2014-2015**

In de (tussen)rapportages over 2014 en de tussenrapportage over het eerste kwartaal van 2015 is de begroting van de BAR-organisatie verhoogd met € 4,6 mln., onder andere in verband met onvoorziene of nog niet gekwantificeerde kostenstijgingen (zie tabel 7-1).

<sup>123</sup> O.a. de nieuwe taken voor inspecties kinderopvang, toezichhouders en extra taken als gevolg van de invoering van de Wet Bibob, Wet Elektronische Bekendmakingen, 4de tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb), Wet Dwangsom en de Wet openbaarheid van bestuur (WOB).

<sup>124</sup> In de begroting 2015-2018 spreekt het algemeen bestuur verder de verwachting uit dat er, naast de bezuiniging van € 5 mln. op bedrijfsvoeringskosten, ook bezuinigd kan worden op programmabudgetten. Het bestuur verwacht dat er bezuinigd kan worden door het realiseren van inkoopvoordeel en het inbesteden van werkzaamheden.

<sup>125</sup> Ambtelijke reactie, 5 augustus 2015.





**tabel 7-1: begrotingswijzigingen in tussenrapportages over 2014 en het eerste kwartaal van 2015 (x € 1.000)**

	2014	2015	2016	2017
<b>originele begroting 2014-2017 incl. taakstelling</b>	<b>62.262</b>	<b>60.539</b>	<b>58.926</b>	<b>57.260</b>
<b>begrotingswijzigingen</b>	<b>-355</b>	<b>5.563</b>	<b>4.568</b>	<b>4.577</b>
<b>tussenrapportages 2014 en 2015</b>				
wijzigingen betreffen onder meer:				
• nieuwe cao gemeenteambtenaren	366	802	1065	1065
• uitvoeringskosten decentralisaties	0	1994	1573	1578
• verschuivingen tussen begrotingen gemeenten en BAR-organisatie	-71	154	154	154
• extra personeelskosten domein maatschappij	0	1235	535	535
• extra kosten bedrijfsvoering BAR-organisatie	0	815	880	885
• diverse overige mutaties	60	563	360	360
extra taakstelling		-815	-880	-885
hogere salarislasten (jaarrekening 2014)	266			
lagere overige bedrijfsvoeringskosten (jaarrekening 2014)	-631			
<b>realisatie 2014; actuele begroting 2015-2017</b>	<b>62.252</b>	<b>65.287</b>	<b>62.613</b>	<b>60.952</b>

De belangrijkste begrotingswijzigingen in tabel 7-1 hangen samen met:

- nieuwe cao voor gemeenteambtenaren. Door de nieuwe cao gaat het salaris structureel omhoog in 2014 en 2015. Daarnaast was er een incidentele uitkering in 2014. Deze kostenstijging was reeds in de BAR-begroting 2015-2018 aangekondigd: “Als uit cao-onderhandelingen toch een loonstijging in 2015 plaatsvindt zullen wij de effecten daarvan op de hoogte van de gemeentelijke bijdragen separaat nog aan u voorleggen”.<sup>126</sup>
- toevoeging aan budget i.v.m. uitvoeringskosten decentralisaties. Door decentralisatie van taken in het sociaal domein zijn de uitgaven toegenomen. Tegenover de uitgaven aan deze taken staan echter ook meer inkomsten uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. De drie gemeenten samen ontvangen ongeveer € 40 mln. extra voor de uitvoering van de nieuwe taken. Het overgrote deel van de extra uitgaven als gevolg van decentralisatie betreft programma-uitgaven. Volgens de gemeente wordt, op advies van het platform directeuren sociaal domein, 3-5% van de extra ontvangsten gereserveerd voor de ambtelijke uitvoering van de decentralisatie.<sup>127</sup> Deze middelen zijn toegevoegd aan de begroting van de BAR-organisatie. Deze wijziging is dus budgetneutraal.
- verschuiving tussen begrotingen gemeenten en BAR-organisatie. Gedurende 2014 en 2015 werd geconstateerd dat in de programma-uitgaven van de gemeente

<sup>126</sup> Begroting BAR-organisatie 2015-2018, p. 12.

<sup>127</sup> BAR-organisatie, ‘Dichtbij en Integraal, Centrale uitgangspunten en sturingsvisie op de 3 D’s, incl. de implicaties voor de BAR-uitvoeringsorganisatie’, 2014.



budgetten voor bedrijfsvoering waren opgenomen. Deze budgetten zijn overgeheveld naar de BAR-organisatie. Anderzijds zijn ook programmalasten en kosten voor voormalig personeel van de gemeenten overgeheveld naar de begrotingen van de gemeenten.

- extra externe inhuur domein Maatschappij (zie paragraaf 6-4) en eenmalige extra personeelskosten verstrekkingen en participatie. Deze extra kosten betreffen eveneens de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.
- extra kosten bedrijfsvoering BAR-organisatie. Een deel van de extra kosten die hebben geleid tot een begrotingswijziging kan worden herleid tot de ambtelijke fusie. Hierbij gaat het onder andere om hogere kosten door de introductie van HR21 (zie paragraaf 6-3-3). Als gevolg van de harmonisering van de functiewaardering door HR21 is ongeveer 20% van het personeel hoger ingeschaald en 10% lager. Een lagere inschaling heeft geen gevolgen voor de beloning van het huidige personeel, hogere inschaling leidt echter wel tot een hogere beloning. Tevens zijn er extra kosten in verband met meer dienstreizen en duurdere huisvesting. Deze extra kosten zijn gecompenseerd door een extra taakstelling, boven op de reeds begrote taakstelling van € 5 mln.

De BAR-organisatie heeft de begroting voor al deze kostenstijgingen gecorrigeerd, met uitzondering van kostenstijgingen “die gerelateerd zijn aan bedrijfsvoeringskosten en niet het directe gevolg zijn van een uitbreiding van taken of aangepaste wet- of regelgeving.”<sup>128</sup> Het gaat hierbij om kosten die kunnen worden herleid tot de ambtelijke fusie. Voor deze kostenstijgingen is een extra taakstelling opgenomen, olopend tot € 885.000 in 2017 (boven op de reeds ingeboekte taakstelling van € 5 miljoen).

In de nota ‘BAR-code’ en de begrotingen voor de BAR-organisatie is vooraf aangegeven dat de begroting van de BAR-organisatie zou (kunnen) worden verhoogd bij loon- en prijsstijgingen en bij toevoeging van nieuwe taken.<sup>129</sup> Dat de begroting nog zou worden gecorrigeerd voor de kosten van de nieuwe cao voor gemeenteambtenaren en de uitvoeringskosten voor de decentralisaties, was dus reeds vooraf bekend. Naast correctie voor loon- en prijsstijgingen en nieuwe taken zijn er echter ook andere kostenstijgingen waarvoor niet van te voren is bepaald of en in welke mate de begroting voor deze wijziging dient te worden gecompenseerd.

Het gaat hierbij ten eerste om de verschuiving van kosten tussen de begrotingen van de afzonderlijke gemeenten en de begroting van de BAR-organisatie. De rekenkamer zou het logisch vinden dat de efficiencydoelstelling wordt verhoogd in verband met de

<sup>128</sup> 1<sup>e</sup> tussenrapportage BAR-organisatie over 2015, p.9.

<sup>129</sup> In de ‘BAR-code’ is reeds aangegeven dat bij de raming van de kosten uit wordt gegaan van een gelijkblijvend takenpakket (p. 28). De belangrijkste nieuwe taken die worden toegevoegd aan de BAR-organisatie betreffen de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. In de BAR-begroting 2015-2018 is bepaald dat “wij een voorstel voor de drie gemeenten voorbereiden op welke wijze het uitvoeringsbudget voor de nieuwe taken voor een deel – waar het bedrijfsvoering betreft - kan worden toegevoegd aan de BAR-organisatie.” (p.10). In de eerste tussenrapportage van de BAR-organisatie over 2015 is een voorstel opgenomen voor het toevoegen van budget in verband met de gedecentraliseerde taken (zie ook paragraaf 7-3). In de kaderbrief voor 2016 is nog eens bevestigd dat de BAR-organisatie financieel wordt gecompenseerd voor nieuwe taken: “Het algemene uitgangspunt bij nieuwe taken is dat de BAR-organisatie hiervoor gecompenseerd wordt.” (p.7).



kosten die zijn toegevoegd aan de BAR-organisatie. De basis waarover de efficiencydoelstelling wordt berekend, neemt door deze toevoeging immers toe.<sup>130</sup>

Ten tweede zijn er ook extra uitgaven in verband met bijvoorbeeld onvoorziene omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de extra externe inhuur voor het domein Maatschappij. De rekenkamer acht het reëel dat voor onvoorziene omstandigheden extra budget wordt toegevoegd. Wel constateert de rekenkamer dat er hierbij een grijs gebied is: het is niet duidelijk voor welke extra bedrijfsvoeringskosten de begroting nu wel of niet dient te worden gecorrigeerd. Ook is niet duidelijk hoe dient te worden omgegaan met meevallers in de bedrijfsvoeringskosten.

In tabel 7-2 zijn de verschillende berekeningen van de omvang van de efficiencydoelstelling en de verwerking van de doelstelling in de begroting weergegeven.

**tabel 7-2: omvang efficiencydoelstelling (€ mln.)**

Document	berekeningsbasis	doelstelling	verwerking in begroting	toelichting
'BAR-code'	organisatiekosten excl. personele inzet grex, <sup>131</sup> afvalstoffen en riool drie gemeenten volgens jaarrekeningen 2011: 48,6	5 (10%)	5	
BAR-begroting 2014-2017	begrote kosten BAR-organisatie 2014 incl. personele inzet grex, afvalstoffen en riool: 62,3	6,2 (10%)	5	in de begroting 2014-2017 is een taakstelling opgenomen van 5. In de begroting 2015-2018 zal een extra taakstelling van 1,2 worden opgenomen; in 2017 zijn de begrote kosten inclusief de efficiencydoelstelling: 57,3
BAR-begroting 2015-2018	idem	6,2 (10%) waarvan 1,2 reeds zou zijn bespaard als gevolg van de BAR-samenwerking in 2011-2014	5	in 2017 zijn de begrote kosten inclusief de efficiencydoelstelling: 57,3
tussenrapportage 1 <sup>e</sup> kwartaal 2015	idem	idem	5,9	de begrote kosten in 2017 zijn verhoogd met 4,6 i.v.m. onvoorziene of nog niet-gekwantificeerde kostenstijgingen. Er is een extra taakstelling van 0,9 verwerkt in de begroting;

<sup>130</sup> In de ambtelijke reactie op deze nota is opgemerkt dat er ook budgetten zijn overgeheveld waar reeds een korting op was ingeboekt. Deze besparing is achtergebleven in de programmabegrotingen. In dit geval acht de rekenkamer het verhogen van de efficiencydoelstelling inderdaad niet nodig. In algemene zin acht de rekenkamer het echter wel logisch dat, wanneer vanuit de programmabudgetten achtergebleven bedrijfsvoeringskosten worden overgeheveld, de efficiencydoelstelling evenredig wordt verhoogd.

<sup>131</sup> Grondexploitaties.





in 2017 zijn de begrote kosten inclusief  
de efficiency doelstelling: 60,9

### 7-3 maatregelen

#### 7-3-1 verwerking efficiencydoelstelling in begroting

Om de bezuinigingsdoelstelling te realiseren zijn de budgetten voor personeelskosten van de domeinen verminderd met € 3,3 mln. en de budgetten voor overige bedrijfsvoeringskosten met € 1,9 mln. De BAR-organisatie zal de efficiencydoelstelling eind 2017 niet volledig realiseren doordat het langer duurt voordat de bezuinigingsmaatregelen effect hebben. Het verschil is € 678.000 in 2017.

Om de efficiencydoelstelling te realiseren heeft de BAR-organisatie een taakstelling ingeboekt. Zoals aangegeven is een bedrag van € 5 mln. in mindering gebracht op de begrote kosten van de BAR-organisatie en de begrote bijdragen van de drie gemeenten. In de begroting voor 2015-2017 is nader toegelicht hoe de bezuiniging op de kosten van de BAR-organisatie wordt ingevuld. In tabel 7-3 is weergegeven welke maatregelen zijn voorzien.

**tabel 7-3: invulling taakstelling BAR-organisatie (x € 1.000)**

	2015	2016	2017
eerste taakstelling	1.666	3.333	5.000
overschot 2015 gebruikt voor tekort 2017	766	-10	-678
extra taakstelling	815	880	885
<b>totaal</b>	<b>3.247</b>	<b>4.223</b>	<b>5.207</b>
deze taakstelling is ingevuld door:			
<i>reductie personeelskosten per domein</i>	<i>2.298</i>	<i>2.771</i>	<i>3.305</i>
• bAR@work	208	330	355
• bedrijfsvoering	281	568	640
• beheer & Onderhoud	350	350	350
• concern control	76	92	92
• maatschappij	727	645	813
• publiek	74	96	215
• ruimte	459	459	482
• strategie	60	60	60
• veiligheid	63	171	297
<i>reductie overige bedrijfsvoeringskosten,</i> <i>waaronder:</i>	<i>950</i>	<i>1.452</i>	<i>1.902</i>
• procesoptimalisatie (incl. investering)	-135	-135	200
• geen indexering 2015 en 2016	160	260	260
<b>totaal ombuigingen</b>	<b>3.248</b>	<b>4.223</b>	<b>5.207</b>

bron: intern document BAR-organisatie



Er wordt in 2017 een bedrag van € 3,3 miljoen bezuinigd op de budgetten voor personeelskosten van de domeinen en een bedrag van € 1,9 miljoen op de overige bedrijfsvoeringskosten (o.a. huisvesting, ICT, gereedschap etc).

De BAR-organisatie is voornemens om in 2015 meer te bezuinigen dan de taakstelling die ze zichzelf had opgelegd. Anderzijds wordt de taakstelling in 2016 en 2017 niet gerealiseerd doordat het langer duurt voordat de bezuinigingsmaatregelen effect hebben.<sup>132</sup> In de BAR-begroting voor 2015-2018 is daardoor een positief resultaat voorzien in 2015 en een tekort in 2016 (€ 10.000), 2017 (€ 678.000) en in 2018 € 97.000 (niet getoond in de tabel).

#### 7-3-2 **onderbouwing maatregelen**

*Het te besparen bedrag op de personeelsbudgetten per domein is gebaseerd op een berekening van het besparingspotentieel en een consultatie van de domeindirecteuren. Voor de domeinen BAR@Work, Beheer en Onderhoud en Maatschappij is geen gedetailleerde onderbouwing beschikbaar van de wijze waarop de begrote besparing op de personeelskosten zal worden gerealiseerd. Voor het domein Maatschappij is het bovendien waarschijnlijk dat de besparing niet volledig wordt gerealiseerd. Het te besparen bedrag op personeelskosten voor deze domeinen bedraagt in totaal € 1.518.519.*

*De te besparen bedragen op de overige bedrijfsvoeringskosten zijn niet nader onderbouwd, met uitzondering van de besparing door reductie van de werven. Twee besparingen (samen € 460.000) op de overige bedrijfsvoeringskosten zullen waarschijnlijk (deels) niet worden gerealiseerd: het niet doorvoeren van indexering voor prijsstijgingen in 2015 en 2016 en de bezuiniging door procesoptimalisatie.*

#### **onderbouwing besparing personeelskosten**

De budgetten voor personeelskosten zijn verminderd (zie paragraaf 7-4-1). De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de haalbaarheid van de vermindering van de budgetten ook is onderbouwd, bijvoorbeeld door middel van berekeningen of een business case. Uit ambtelijke gesprekken bleek dat de huidige besparingen in twee stappen tot stand zijn gekomen.

Ten eerste is het besparingspotentieel berekend. In de voorbereiding van de ambtelijke fusie is door de afdeling Concern Control en de projectleider van de fusie<sup>133</sup> per domein een vergelijking gemaakt van de formatie van de drie deelnemende gemeenten en de gemiddelde formatie van de gemeenten voor de taken die onder het betreffende domein vallen,<sup>134</sup> verminderd met een percentage van tussen de nul en twintig in verband met de ambitie om als BAR-organisatie zo efficiënt mogelijk te werken ('best in class').<sup>135</sup> Tevens is per domein berekend welke besparing kan worden gerealiseerd door het niet invullen van bestaande vacatures. Ten slotte is per domein in kaart gebracht welke medewerkers tot en met 2017 uitstromen wegens pensionering.

<sup>132</sup> Begroting BAR-organisatie 2015-2018, p.11.

<sup>133</sup> Ambtelijk interview, 21 juli 2015.

<sup>134</sup> Hiertoe zijn benchmarkgegevens gebruikt van het adviesbureau Berenschot.

<sup>135</sup> Voor domeinen met vooral ondersteunende taken (bijvoorbeeld bedrijfsvoering) is het percentage twintig en voor domeinen met meer uitvoerende taken (bijvoorbeeld beheer en onderhoud) tien of lager.



Als tweede stap zijn de domeindirecteuren geconsulteerd. Deze hebben, mede op basis van de berekening van het besparingspotentieel, een inschatting gemaakt van het bedrag dat kan worden bespaard op zowel de personeelskosten als de overige bedrijfsvoeringskosten in hun domeinen. Deze bedragen zijn uiteindelijk verwerkt als korting op het begrote budget per domein.

De onderbouwing van het te besparen bedrag is niet centraal vastgelegd. Op verzoek van de rekenkamer heeft de BAR-organisatie per domein een opgave gedaan van de verwachte formatie en personeelskosten in 2017 en welke functies verdwijnen om de besparing te realiseren. Tevens is gevraagd om een onderbouwing van de besparingen op de overige bedrijfsvoeringskosten.

In tabel 7-4 is voor de formatie per domein weergegeven wat de uitkomst is van de berekening van het besparingspotentieel en de consultatie van de domeindirecteuren. Tevens is weergegeven welke onderbouwing van de besparing op personeelskosten de domeindirecteuren hebben aangeleverd.

**tabel 7-4: onderbouwing bezuiniging personeelskosten (fte/€)**

domein	berekening besparingspotentieel	vacatureruimte	pensionering	te besparen bedrag in 2017	onderbouwing besparing aanwezig	wijze van invulling besparing
BAR@work	4,4/240.000	5,5/285.545	3,3/165.000	355.205	nee	onbekend
bedrijfsvoering	29,3/1.610.000	5,1/276.189	2,6/130.000	640.131	ja	niet invullen vacatures
beheer & onderhoud	+3,7 <sup>138</sup> / 200.000	11,89/545.883	10,7/535.000	350.000	nee	onbekend
concern control	0,4/20.000	1/75.896	1/50.000	91.550	ja	niet invullen vacatures
maatschappij	10,2/ 560.000	6/352.691	4,2/211.665	813.314	op hoofdlijnen	o.a. reductie afdeling Advies. Totale besparing wordt waarschijnlijk niet gehaald <sup>139</sup>
publiek	10,9/ 600.000	6,4/302.596	4,2/209.720	214.902	ja	niet invullen vacatures
ruimte	17,3/ 950.000	3,4/201.598	6,3/320.000	482.225	ja	niet invullen vacatures
strategie	geen	0,4/28.326		60.000		
veiligheid	1,2/70.000	9,69/468.564	2/100.000	297.452	ja	pensionering twee medewerkers en verminderde bouwactiviteit (onzeker)
directie	6,2/340.000	6/ 534.328				
boven-formatief	6,7/370.000		1/50.000			
<b>totaal</b>	<b>82,9/4.560.000</b>	<b>55,4/3.071.615</b>	<b>36,4/1.821.345</b>	<b>3.304.779</b>		

<sup>136</sup> 1<sup>e</sup> tussenrapportage BAR-organisatie 2015.

<sup>137</sup> Met een onderbouwing wordt een document bedoeld waarin is aangegeven welke functies zullen verdwijnen om de taakstelling te realiseren.

<sup>138</sup> Beheer en onderhoud heeft een negatief besparingspotentieel en scoort dus significant beter dan de Berenschot normen.

<sup>139</sup> Ambtelijk gesprek, 20 juli 2015.





Uit tabel 7-4 blijkt dat op organisatieniveau, de besparing op de personeelsbudgetten kan worden gerealiseerd door het niet invullen van bestaande vacatures en vacatures die nog zullen ontstaan door pensionering. Door verschillende leidinggevenden wordt echter aangegeven dat, hoewel er door natuurlijk verloop voldoende uitstroom is om de taakstelling te realiseren (door het niet invullen van de vacature door de werkzaamheden te herverdelen, taken anders uit te voeren, et cetera), door de uitstroom ontstane vacatures soms wél ingevuld moeten worden. Het is de taak van de manager om dan te zoeken naar mogelijkheden om op andere plekken de gewenste taakstelling dan wel te realiseren.

Ook is in verschillende gesprekken naar voren gebracht dat het realiseren van een besparing wordt bemoeilijkt door het gekozen samenwerkingsmodel. De gemeenten hebben bewust gekozen voor een model waarbij de gemeenten beleidsinhoudelijk autonoom blijven. Dit model kent echter een bepaalde mate van inefficiëntie ten aanzien van de beleidsuitvoering en facilitaire ondersteuning (zie kader).

#### **eigen accenten drie colleges**

Door verschillende ambtelijke medewerkers werd opgemerkt dat er spanning is tussen het realiseren van een bezuiniging en de wens van de colleges en raden om eigen accenten aan te brengen in beleid(suitvoering) en de facilitaire ondersteuning. Hier werden verschillende voorbeelden van gegeven:

- Er worden geen identieke beleidsnota's of verordeningen opgesteld, mede door de verschillende wensen van de colleges. Zo wil in de ene gemeente het college inzetten op respijtzorg om mantelzorgers te ontlasten, terwijl het college in een andere gemeente een bedrag per persoon wil uitkeren.<sup>140</sup> De beleidsvoorbereiding is complexer geworden doordat altijd drie nota's en verordeningen worden opgesteld en besproken worden in drie raadscommissies.<sup>141</sup> Het college van Albrandswaard kent bovendien nog een regieteam, dat nota's inhoudelijk beoordeeld. Bij de andere twee gemeenten gebeurt dit niet. Ook hebben gemeentesecretarissen verschillende wensen met betrekking tot bijvoorbeeld de mate van gedetailleerdheid van nota's.
- Ten aanzien van informatiehuishouding, planning en control, inkoop en monitoring in het sociaal domein is sprake van drie verschillende processen.<sup>142</sup>
- Er zijn verschillende wensen met betrekking tot het format en de layout van rapportages en begrotingen.<sup>143</sup>
- Bij doelmatigheidsonderzoeken wordt niet samengewerkt door de gemeenten.<sup>144</sup>
- Ridderkerk maakt gebruik van de catering door Humanitas en het Maxima college. Hiervoor geldt een werkwijze die afwijkt van Barendrecht en Albrandswaard.<sup>145</sup>

Uit tabel 7-4 blijkt tevens dat voor de domeinen BAR@Work, beheer en onderhoud en maatschappij geen gedetailleerde onderbouwing beschikbaar is van de wijze waarop de besparing op de personeelskosten zal worden gerealiseerd. Voor het domein

<sup>140</sup> Ambtelijk gesprek, 17 augustus.

<sup>141</sup> Ambtelijk gesprek, 17 augustus.

<sup>142</sup> Ambtelijk gesprek, 21 juli.

<sup>143</sup> Ambtelijk gesprek, 20 juli.

<sup>144</sup> Idem.

<sup>145</sup> Ambtelijke informatie, 27 juli 2015.



Maatschappij is het bovendien waarschijnlijk dat de besparing niet volledig wordt gerealiseerd. Voor dit domein zijn slechts vage contouren geschetst van mogelijke besparingen.<sup>146</sup> Het te besparen bedrag op personeelskosten voor deze domeinen bedraagt in totaal € 1.518.519. Verder constateert de rekenkamer dat de besparing op formatie (automatisch) leidt tot vermindering van het aantal functies of een vermindering van de bezetting. Er is dus sprake van een spanning tussen de efficiencydoelstelling en de doelstellingen op het gebied van personeel (verminderen kwetsbaarheid en vergroten kwaliteit en deskundigheid (zie paragraaf 6-3 en 6-4).

#### **onderbouwing besparing op overige bedrijfsvoeringskosten**

Naast de besparing op personeelskosten, wordt ook bespaard op de overige bedrijfsvoeringskosten. Deze besparingen zijn weergegeven in tabel 7-3. Alleen van de besparing op de gemeentewerven is een onderbouwing vastgelegd, in de vorm van een business case. Uit interviews met domeindirecteuren en afdelingshoofden blijkt wel dat zij deze besparingen realistisch achten en mondeling kunnen onderbouwen hoe deze tot stand zullen komen. Voor twee besparingen geldt dit niet:

- niet doorvoeren van indexering 2015 en 2016. Deze bezuiniging is niet nader ingevuld; niet indexeren van budgetten voor prijzen leidt immers niet automatisch tot minder kosten, aangezien prijsstijgingen toch plaatsvinden en moeten worden gecompenseerd door bezuinigingen elders in de begroting. Er is echter niet verder uitgewerkt hoe deze bezuinigingen zullen worden gerealiseerd.
- procesoptimalisatie. Het is onduidelijk hoe deze besparing tot stand zal komen en in hoeverre sprake is van overlap met de besparing op personeelskosten;

Deze besparingen vertegenwoordigen een bedrag van € 460.000.

<sup>146</sup> Ambtelijke informatie, 24 augustus 2015.

# ***bijlagen***







## **bijlage 1 onderzoeksverantwoording**

### **documentenanalyse**

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft onder andere:

- begrotingen en rapportages;
- managementrapportages;
- besluitenlijsten en notulen;
- interne memo's;
- wetenschappelijke artikels.

In bijlage 2 staan de documenten opgesomd die in dit rapport staan genoemd. Verder heeft de rekenkamer kwantitatief materiaal geraadpleegd, zoals financiële overzichten en overzichten van de personele bezetting.

### **geïnterviewde personen**

De rekenkamer heeft met verschillende personen uit de BAR-organisatie gesproken. In totaal zijn 21 personen geïnterviewd. Er is gesproken met:

- wethouder van der Linden (gemeente Barendrecht); tevens lid dagelijks bestuur;
- het dagelijks bestuur;
- de directieraad;
- de domeindirecteuren Publiek en Strategie, Beheer en Onderhoud, BAR@Work, Maatschappij en Bedrijfsvoering;
- de afdelingshoofden HRM, concern control, frontoffice en facilitaire zaken;
- de programmamanager decentralisaties sociaal domein;
- een strategisch adviseur;
- een financieel adviseur facilitaire zaken.

### **normen en criteria**

In de onderzoeksopzet die op 2 juni 2015 is gepubliceerd zijn reeds normen bepaald bij de onderzoeksvragen. In de loop van dit onderzoek zijn de normen verder uitgewerkt en aangescherpt. Voor de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag zijn de normen tevens voorzien van meetbare criteria. De aangescherpte normen en de criteria zijn terug te vinden in de paragrafen 'normen en criteria' van de nota van bevindingen.

### **procedures**

De opzet van het onderzoek is op 2 juni 2015 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad en het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie verstuurd.

Vervolgens zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 7 oktober 2015 voor ambtelijk wederhoor aan de directieraad van de gemeenschappelijke regeling BAR voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota



van bevindingen als bijlage, is op 29 oktober 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling BAR en het college van B en W van de gemeente Barendrecht, ter attentie van de wethouder BAR-organisatie en dienstverlening. De reacties van het dagelijks bestuur en het college van B en W en de daarna opgestelde nawoorden van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie, de gemeenteraad en het college van B en W van de gemeente Barendrecht openbaar.





## **bijlage 2 geraadpleegde bronnen**

### **gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk**

- Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-goed! Koersdocument voor het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking tussen de Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk', augustus 2007.
- Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-beter. Tweede koersdocument voor het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking tussen de Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk', 8 maart 2012.
- Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, 'BAR-code', 22 oktober 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Reactie college van burgemeester en wethouders Barendrecht op discussienotitie spanningsgebieden beleidsthema's BAR', 11 maart 2015.
- Gemeente Barendrecht, 'Raadsinformatiebrief dienstverlening Barendrecht', 13 februari 2015.
- Gemeente Ridderkerk, 'Realisatie zonnepanelen op pand Sportlaan 8-10', conceptbesluit van de gemeenteraad van 10 september 2015.
- Burgeronderzoek Barendrechtse Barometer 2013 en 2015.
- Klantonderzoek Barendrechtse Barometer 2013 en 2015.
- Management informatie rapportages Barendrecht 2011 t/m 1e kwartaal 2013.
- Jaarrekening 2013 gemeente Barendrecht.

### **begrotingen en rapportages BAR-organisatie**

- Begroting 2014-2017 gemeenschappelijke regeling BAR.
- Begroting 2015-2018 gemeenschappelijke regeling BAR.
- Kaderbrief begroting 2016 gemeenschappelijke regeling BAR.
- 1e tussenrapportage 2014 gemeenschappelijke regeling BAR.
- 2e tussenrapportage 2014 gemeenschappelijke regeling BAR.
- 3e (extra) tussenrapportage 2014 gemeenschappelijke regeling BAR.
- Jaarstukken gemeenschappelijke regeling BAR 2014.
- 1e tussenrapportage 2015 gemeenschappelijke regeling BAR.
- BAR management rapportage 1e kwartaal 2014.
- BAR management rapportage 2e kwartaal 2014.
- BAR management rapportage 3e kwartaal 2014.
- BAR management rapportage 4e kwartaal 2014.
- BAR management rapportage 1e kwartaal 2015.

### **notulen, verslagen en besluitenlijsten**

- Notulen, verslagen en besluitenlijsten vergaderingen algemeen bestuur t/m 27 mei 2015.
- Notulen, verslagen en besluitenlijsten vergaderingen dagelijks bestuur t/m 22 mei 2015.
- Besluitenlijsten directieraad t/m 10 juni 2015.
- Besluitenlijsten directieteam t/m 17 juni 2015.



#### **overige documenten BAR-organisatie**

- Businesscase oprichting gezamenlijk BAR-KCC, 16 november 2012.
- Collegevoorstel fijnstructuur met bijlage, 2013.
- Sociaal statuut en plan BAR-samenwerking 2013-2017, 19 februari 2013.
- Verrekenen in de BAR-samenwerking, versie 23 februari 2013.
- Raadsvoorstel gemeenschappelijke regeling BAR-samenwerking, 12 maart 2013.
- Gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie, 2 juli 2013.
- Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van het dagelijks bestuur BAR-organisatie, 15 november 2013.
- Concernperspectief GR-BAR 2014-2018.
- GR BAR, 'Dichtbij en Integraal, centrale uitgangspunten en sturingsvisie op de 3 D's, incl. de implicaties voor de BAR-uitvoeringsorganisatie', 2014.
- Plan van aanpak senioren en veiligheid 2015.
- Plan van aanpak Taskforce woninginbraken 5 mei 2014.
- Actieplan 'dienstverlening doen we samen', juni 2014.
- Memo directieteam Spanningsgebieden m.b.t. (beleids)thema's, 12 december 2014.
- Resultaatafspraken gemeente Barendrecht met domeinen BAR-organisatie, 2015.
- Intern overzicht 'bezuinigingen 2015 versie 11-3-2015'.
- Plan van aanpak project 'Aansturing Verbonden Partijen', 16 april 2015.
- Memo 'Instrumenten aansturing Verbonden Partijen', 17 juli 2015.
- Memo directeur domein Publiek aan dagelijks bestuur BAR-organisatie, 'maatregelen bereikbaarheid KCC', 28 juli 2015.

#### **ander onderzoek**

- Allers (2010) 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', ESB nr. 95 (4586) 28 mei 2010, p. 341-342.
- Allers e.a. (2014) 'The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform.'
- Allers en Geertsema (2015) 'Does intermunicipal cooperation create inefficiency? A comparison of interest rates paid by intermunicipal organizations, amalgamated municipalities and not recently amalgamated municipalities.'
- Blank, Dumaj en Urlings (2011) 'Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen. Een quick scan van de literatuur.'
- Felsö, de Groot en van Heezik (2011) 'Benchmark gemeentelijk afvalbeheer: een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid.'
- Fraanje en Herwijer (2013) 'Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?' Bestuurswetenschappen Nr. 3 2013, p.58-76.
- Van Hulst en de Groot (2011) 'Benchmarking Burgerzaken: een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken.'
- Van Hulst en de Groot (2013) 'Doelmatigheid door een digitale overheid. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van digitaal dienst verlenen bij burgerzaken.'
- Niaounakis en Blank (2015) 'Lasten van (samen) belasten.'
- Rekenkamer Rotterdam (2012) 'HaalBARE kaart.'
- Van Twist e.a. (2013) 'Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel.'
- Wilschut en de Groot (2013) 'Schaaleffecten in de afvalinzameling.'



**websites**

- [www.barendrecht.nl](http://www.barendrecht.nl)
- [www.ridderkerk.nl](http://www.ridderkerk.nl)
- [www.albrandswaard.nl](http://www.albrandswaard.nl)
- [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)





## bijlage 3 afkortingen

AB	algemeen bestuur
BAR	Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
DB	dagelijks bestuur
DR	directieraad
fte	fulltime-equivalent
GR	gemeenschappelijke regeling
HRM	Human Resource Management
ICT	informatie- en communicatietechnologie
INK	Instituut voor Nederlandse Kwaliteit
KCC	klanten contact centrum
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
OMMIJ	Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde
P&C	planning & control
PDCA	plan-do-check-act
PHO	portefeuillehoudersoverleg
PIJOFACH	personeel, informatie, juridische zaken, organisatie, financiën, automatisering, communicatie, huisvesting
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden
SW	sociale werkvoorziening
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Barendrecht

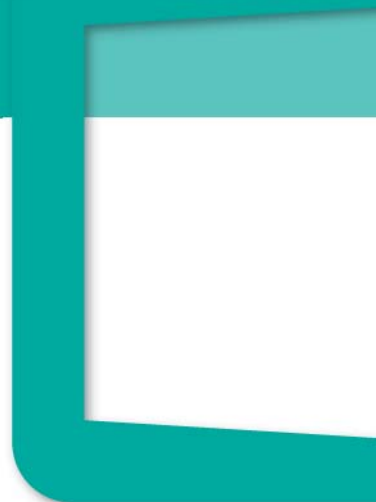
Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

*telefoon*  
010 • 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*fotografie*  
Jos Wesdijk, Rob Kamminga van BAR-organisatie

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland



*uitgave*  
Rekenkamer Barendrecht  
november 2015

*ISBN/EAN*  
978-90-77979-11-2