

haalBARE kaart

onderzoek naar de effectiviteit van de BAR-samenwerking



haalBARE kaart

onderzoek naar de effectiviteit van de BAR-samenwerking



voorwoord

Samenwerking tussen lokale overheden heeft de laatste jaren een enorme vlucht genomen. Bezuinigingsdruk en voortdurende decentralisatie van taken vormen in toenemende mate aanleiding om de gemeentelijke kwetsbaarheid te verminderen en de efficiency te verhogen. De hoeveelheid en diversiteit aan verschillende samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld blijkt uit de website van de 'Shared services bij de overheid' is buitengewoon groot. Een gemeente van een beetje omvang neemt al snel deel aan zo'n 15 tot 20 verbonden partijen, waaronder een fors aantal samenwerkingsverbanden.

Toch is in al die diversiteit wel enige lijn te ontwaren. Behalve via de wat losse samenwerkingsovereenkomsten in de vorm van convenanten zijn gemeenten veelal met elkaar verbonden via stichtingen, coöperatieve verenigingen, gemeenschappelijke regelingen of via contractrelaties. Met name de gemeenschappelijke regeling kan zich verheugen in een grote mate van populariteit. Die interesse duidt op een ontwikkeling waarin factoren als transparantie, verzakelijking en risicodeling in toenemende mate vorm en inhoud bepalen van de gemeentelijke samenwerking. Hoewel de gemeenschappelijke regeling in veel gevallen enkel wordt ingezet ten behoeve van uitvoeringstaken en bedrijfsvoering, lijkt het in algemene zin een redelijk succesvol alternatief voor herindeling. Zeker nu de Rijksoverheid de komende jaren wederom een fors pakket aan taken in de sfeer van zorg en sociale zekerheid gaat overhevelen.

De BAR-gemeenten varen tot op heden, mede tegen deze achtergrond, een tamelijk voorzichtige koers, waarin onvoldoende sprake is van een expliciet gedeelde stip op de horizon. Behoudens de gezamenlijke ambitie om efficiencyvoordelen te realiseren, lijkt een meer strategische visie op de samenwerking goeddeels te ontbreken. Een gemis dat zich des te zwaarder laat voelen nu het vooral bestuurlijke ontwikkelingen op regionaal en landelijk niveau zijn, die de keuze voor verdergaande samenwerking tussen de drie gemeenten dreigen te bepalen.

De potentie van het samenwerkingsverband is in de kern erg groot. Strategisch ingeklemd tussen Rotterdam en Drechtsteden kunnen de BAR-gemeenten met een verzorgingsgebied van 100.000+ inwoners een stevige rol spelen in de verdere ontwikkeling aan de zuidkant van Rotterdam.

Voorwaarde daarvoor is wel een verdere stap in de richting van een meer geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking tussen de drie gemeenten. De vraag of en de mate waarin dat plaatsvindt is uiteraard een politieke afweging. Wel is het daarbij van belang dat de lange termijn visie (stip op de horizon), ambities en samenwerkingsvorm expliciet gedeeld worden en stevig in elkaars verlengde liggen.

Dit onderzoek is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de rekenkamer(commissies) van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Voor haar onderzoek

hebben de rekenkamer(commissies) gebruik gemaakt van veel informatie en gesproken met medewerkers en bestuurders van de drie gemeenten. De rekenkamer(commissies) zijn hen allen erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Nicole Kuijpers en Esther Doodkorte (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Barendrecht

Peter van der Hoek
Voorzitter Rekenkamercommissie Ridderkerk

Nico van Eck
Voorzitter Rekenkamercommissie Albrandswaard

deel 1 bestuurlijke nota

	1	inleiding bestuurlijke nota
9	1-1	aanleiding
9	1-2	doel- en vraagstelling
10	1-3	leeswijzer
	2	conclusies en aanbevelingen
11	2-1	hoofdconclusies
12	2-2	toelichting hoofdconclusies
17	2-3	aanbevelingen
	3	reacties en nawoord
19	3.1	reactie van B&W
21	3.2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

	1	inleiding nota van bevindingen
25	1-1	aanleiding
25	1-2	BAR-samenwerking
26	1-3	doel- en vraagstelling
27	1-4	afbakening
27	1-5	leeswijzer
	2	BAR-samenwerking
29	2-1	inleiding
29	2-2	achtergrond en doelstellingen BAR-samenwerking
29	2-2-1	motivatie samenwerking
30	2-2-2	start samenwerking
30	2-2-3	missie en doelstellingen
32	2-2-4	quick win projecten
33	2-3	inrichting organisatie samenwerkingsverband
35	2-4	netwerkorganisatie
	3	ICT & inkoop
39	3-1	inleiding
40	3-2	BAR-samenwerking ICT
40	3-2-1	projectmanagement
43	3-2-2	taken-bevoegdheden-verantwoordelijkheden
44	3-2-3	commitment
46	3-3	BAR-samenwerking inkoop
46	3-3-1	projectmanagement
49	3-3-2	taken-bevoegdheden-verantwoordelijkheden
49	3-3-3	commitment
	4	resultaten BAR-samenwerking
51	4-1	inleiding
51	4-2	doelstellingen BAR-koersdocument
52	4-2-1	projecten BAR-samenwerking
53	4-3	inspanningen in projecten

53	4-3-1	inspanningen ICT en inkoop
54	4-3-2	inspanningen overige projecten
54	4-4	resultaten BAR-projecten versus doelstellingen BAR-koersdocument
56	4-5	grotere potentiële bijdrage projecten
	5	informatievoorziening aan de raad
57	5-1	inleiding
57	5-2	stand van zakenrapportages
59	5-2-1	BAR-bijeenkomsten
	6	ontwikkelingen 2011 en positie raden
61	6-1	inleiding
61	6-2	ontwikkelingen BAR-samenwerking in 2011
61	6-2-1	problematiek BAR-VTH
62	6-2-2	knelpunten organisatiestructuur BAR-samenwerking
62	6-2-3	nieuwe ontwikkelingen
66	6-3	positie gemeenteraden
67	6-3-1	visie gemeenteraden op samenwerking
68	6-3-2	nieuwe koers samenwerking en autonomie
69	6-3-3	positie raden ten opzichte van autonomie en stip op de horizon

bijlagen

73	bijlage 1	onderzoeksprocedure
74	bijlage 2	normenkader en criteria
75	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
76	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
78	bijlage 5	lijst van afkortingen
79	bijlage 6	overzicht inspanningen BAR-projecten

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

Vanaf 2007 is sprake van een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR). In 2007 hebben de colleges van deze gemeenten hun visie op samenwerking verwoord in het koersdocument 'BAR-goed'. Doel van de samenwerking is de bestuurskracht te vergroten en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Dit binnen de eigenheid van iedere BAR-gemeente. In het koersdocument zijn de samenwerkingsmogelijkheden en -kansen geïnventariseerd.

In de afgelopen jaren zijn verschillende projecten opgestart. In BAR-verband werken de drie gemeenten bijvoorbeeld samen op het gebied van inkoop, ICT, WABO, VTH en regionaal arbeidsmarktbeleid.

In 2010 hebben de colleges van de BAR-gemeenten de notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten' vastgesteld. Op basis van deze notitie is besloten om de samenwerking verder vorm te geven in een netwerkorganisatie, die zich richt op regionale opgaven. Daarmee is de keuze gemaakt om geen overkoepelende BAR-organisatie op te richten maar te blijven samenwerken vanuit de drie bestaande lijnorganisaties.

Vertegenwoordigers van de rekenkamer Barendrecht en de rekenkamercommissies Albrandswaard en Ridderkerk zijn in navolging van de BAR-gemeenten nagegaan welke onderwerpen zich lenen voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek. Dit leidde tot de keuze een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar de BAR-samenwerking.

1-2 doel- en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt enerzijds inzichtelijk te maken of betrokken partijen in een tweetal projecten op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling hebben gegeven aan de BAR-samenwerking. Anderzijds heeft dit onderzoek tot doel inzichtelijk te maken wat in zijn totaliteit met de BAR-samenwerking werd beoogd en wat er tot nu toe is bereikt in relatie tot de doelen die men in BAR-verband wil realiseren.

In dit onderzoek staan twee projecten uit de BAR-samenwerking centraal. Het betreft de projecten 'gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk' en 'gezamenlijke organisatie van de inkoop'. Van alle projecten die sinds 2007 in BAR-verband zijn opgestart zijn deze twee projecten het verst gevorderd in de uitvoering.

Gezien de doelstelling van dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Hebben betrokken partijen op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling gegeven aan de BAR-samenwerking in de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop'?
- 2 Welke resultaten zijn tot op heden in BAR-verband geboekt in relatie tot de doelstellingen van de BAR-samenwerking?

De centrale vragen zijn beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

onderzoeksvragen bij eerste centrale vraag

- 1.1 Hoe is de BAR-samenwerking georganiseerd?
- 1.2 Hoe werken de drie gemeenten samen in de uitvoering van de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop'?
- 1.3 Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen genoemde projecten duidelijk belegd?
- 1.4 Is bij genoemde projecten sprake van adequaat projectmanagement?
- 1.5 Is in relatie tot de genoemde projecten sprake van voldoende commitment voor de samenwerking in BAR-verband?

onderzoeksvragen bij tweede centrale vraag

- 2.1 Welke doelen beogen de betrokken gemeenten in BAR-verband te realiseren en zijn deze SMART-geformuleerd?
- 2.2 Welke inspanningen zijn in BAR-verband gepleegd en welke resultaten zijn hiermee geboekt?
- 2.3 Hoe verhouden de geboekte resultaten zich tot de gestelde doelen?
- 2.4 Is sprake van een betrouwbare informatievoorziening richting de betrokken gemeenteraden over de beoogde doelstellingen en de behaalde resultaten?
- 2.5 In hoeverre is de gekozen organisatiestructuur c.q. werkwijze bevorderend voor het te bereiken doel?

De normen die gehanteerd zijn bij het beantwoorden van de deelvragen zijn opgenomen in bijlage 2.

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van 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 Een gemeenschappelijke visie op het einddoel van de BAR-samenwerking ontbreekt, met uitzondering van het uitgangspunt dat de samenwerking niet ten koste mag gaan van de gemeentelijke autonomie. Doordat een inhoudelijke stip op de horizon ontbreekt, is onduidelijk hoe de BAR-samenwerking er op termijn uit moet zien en hoe de samenwerking moet bijdragen aan een betere kwaliteit van de dienstverlening aan de burger of aan de te behalen efficiency voor de gemeentelijke organisaties. De drie gemeenten hebben ieder een beeld over hoe de samenwerking in de toekomst vorm moet krijgen maar deze beelden verschillen.
- 2 De BAR-gemeenten zijn voorsnog niet bereid taken en bevoegdheden aan elkaar over te dragen of taken onder te brengen in een juridische constructie waardoor hogere dienstverleningsniveau's en/of hogere efficiencywinsten niet gerealiseerd kunnen worden. Wat betreft juridische constructies is sprake van een brede range van mogelijkheden die loopt via een eenvoudig service level agreement, via gemeenschappelijke regelingen, naar privaatrechtelijke constructies zoals een stichting, BV of NV.
- 3 De samenwerking kent voorsnog alleen een projectmatige invulling en geen structurele inbedding.¹ In verhouding tot de projectmatige invulling van de samenwerking is een zware besluitvormingsstructuur opgetuigd waaraan bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gekoppeld. De in BAR-verband gestarte projecten hebben voorsnog weinig concrete resultaten opgeleverd. Op operationeel niveau zijn aan de projectleiders onvoldoende bevoegdheden toegekend. De projectleiders van de projecten inkoop en ICT beschikten daardoor niet over de bevoegdheden die nodig waren om hun project slagvaardig te kunnen aansturen.
- 4 In relatie tot de zeven doelstellingen uit het BAR-koersdocument heeft de BAR-samenwerking in de afgelopen vier jaar nog nauwelijks concrete resultaten opgeleverd.
- 5 Tot nu toe heeft de BAR-samenwerking substantiële investeringen (out of pocket kosten en de kosten van ambtelijke inzet) geleverd terwijl de baten hierbij ver achterblijven. Naarmate er in de samenwerking verdergaande stappen worden gezet (overdracht van taken en bevoegdheden of het onderbrengen van taken in een juridische constructie), kunnen via economies of scale substantieel meer baten worden gerealiseerd.

¹ Uit de notitie 'structuur BAR-samenwerking in uitvoering 2.0' die in november 2011 is verschenen blijkt dat de BAR-gemeenten de projectmatige invulling van de samenwerking voorsnog handhaven.

- 6 Op operationeel niveau is binnen de projecten ICT en Inkoop veel draagvlak voor de samenwerking. Het ontbreken van een gemeenschappelijke en inhoudelijke visie op de overkoepelende samenwerking leidt op operationeel niveau tot stagnatie en kan afbreuk doen aan het draagvlak voor de samenwerking.
- 7 In 2011 zijn na de escalatie in het VTH-project diverse nieuwe ontwikkelingen in gang gezet die moeten leiden tot meer slagvaardigheid in de BAR-samenwerking. Tot op heden hebben deze ontwikkelingen nog niet geleid tot een verdergaande vorm van samenwerking. Oorzaak hiervan is dat de BAR-gemeenten voornamelijk niet bereid zijn taken en bevoegdheden over te dragen of onder te brengen in een juridische constructie.
- 8 De drie gemeenteraden zijn periodiek geïnformeerd over de voortgang en resultaten van de samenwerking. De informatie die de raden hebben ontvangen gaf geen inzicht in de mate waarin de doelstellingen van de samenwerking zijn gerealiseerd en welke kosten en risico's aan de samenwerking verbonden zijn. Ook hebben de colleges de raden niet actief betrokken bij het opstellen van de kaders voor het bepalen van een gezamenlijke stip op de horizon voor de BAR-samenwerking.

2-2 toelichting hoofdconclusies

1 *Een gemeenschappelijke visie op het einddoel van de BAR-samenwerking ontbreekt, met uitzondering van het uitgangspunt dat de samenwerking niet ten koste mag gaan van de gemeentelijke autonomie. Doordat een inhoudelijke stip op de horizon ontbreekt, is onduidelijk hoe de BAR-samenwerking er op termijn uit moet zien en hoe de samenwerking moet bijdragen aan een betere kwaliteit van de dienstverlening aan de burger of aan de te behalen efficiency voor de gemeentelijke organisaties. De drie gemeenten hebben ieder een beeld over hoe de samenwerking in de toekomst vorm moet krijgen maar deze beelden verschillen.*

- In het koersdocument is de volgende missie voor de BAR-samenwerking opgenomen: 'Iedere BAR-gemeente heeft zijn eigen eigenheid. Dat geeft kracht aan de samenwerking. En samenwerking biedt ruimte voor die eigenheid'.
- De BAR-gemeenten hebben niet uitgewerkt wat zij precies met de samenwerking willen bereiken en hoe de bestuurlijke verhoudingen er op langere termijn uit moeten komen te zien.
- Evenmin is in BAR-verband vastgelegd welke efficiencywinst de BAR-samenwerking moet opleveren en in welke mate en op welke wijze de samenwerking ten goede komt aan de dienstverlening aan de burger.²
- Wel is in het koersdocument expliciet vastgelegd dat de samenwerking niet tot herindeling mag leiden. De BAR-gemeenten willen hun autonomie behouden.
- Ook in de notitie over de netwerkorganisatie is geen gezamenlijk einddoel aangegeven. De vorm van samenwerking is open gelaten.
- Uit de correspondentie tussen de drie gemeenteraden over het wenkend perspectief (2009) blijkt dat de raden verschillen in hun toekomstvisie over de samenwerking. Daarbij is niet aangegeven hoe in de toekomst de samenwerking

² De gemeente Albrandswaard heeft individueel wel bepaald welke efficiencywinst de BAR-samenwerking voor hen moet opleveren; in de begroting 2012 is een efficiencywinst van € 700.000 ingeboekt die Albrandswaard middels de BAR-samenwerking wil realiseren. Uit de begroting van de gemeente Barendrecht voor 2012 blijkt dat zij in 2014 en 2015 een besparing van € 300.000 willen realiseren middels de BAR-samenwerking, outsourcing en andere optimalisaties.

er uit moet komen te zien maar is vooral bepaald hoe deze zich niet mag gaan ontwikkelen. De keuze voor de vorm waarin de samenwerking wordt georganiseerd is daarmee afhankelijk gesteld van uitgangspunten in plaats van aan het einddoel.

- Ieder college heeft anno 2011 een eigen visie op de BAR-samenwerking, die in hoge mate samenhangt met de ontwikkelrichting van de eigen gemeente. De bestuurders verschillen van mening over de mate waarin zij gemeentelijke autonomie willen inleveren ten behoeve van de samenwerking.

2 De BAR-gemeenten zijn vooralsnog niet bereid taken en bevoegdheden aan elkaar over te dragen of taken onder te brengen in een juridische constructie waardoor hogere dienstverleningsniveau's en/of hogere efficiencywinsten niet gerealiseerd kunnen worden. Wat betreft juridische constructies is sprake van een brede range van mogelijkheden, van een eenvoudig service level agreement tot gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke constructies zoals een stichting, BV of NV.

- In 2010 is gekozen om de samenwerking te verdiepen in een netwerkorganisatie. Binnen de netwerkorganisatie kunnen de BAR gemeenten afhankelijk van het terrein waarop zij samenwerken een samenwerkingsvorm kiezen.
- Door de gemeenteraden van Barendrecht en Ridderkerk is samenwerken in een gemeenschappelijke regeling uitgesloten. Tot op heden is ook niet overwogen de samenwerking onder te brengen in een andere juridische constructie.
- In de notitie netwerkorganisatie is het overdragen van bevoegdheden tussen de gemeenten uitgesloten.
- Doordat de BAR-gemeenten vooralsnog geen bevoegdheden aan elkaar hebben overgedragen, kunnen de individuele BAR-gemeenten geen rechtsgeldige besluiten nemen namens het hele samenwerkingsverband.
- Doordat de gemeenten geen bevoegdheden aan elkaar willen overdragen is het niet mogelijk een activiteit geheel of gedeeltelijk bij één van de BAR-gemeenten onder te brengen.
- De samenwerking levert alleen efficiencyvoordelen als deze tot lagere organisatiekosten leidt voor de drie BAR-gemeenten. Het samenwerken in projecten levert slechts beperkte efficiencyvoordelen op, bijvoorbeeld in de vorm van schaalvoordelen.
- Het nu al inboeken van grote efficiencywinst als gevolg van de samenwerking, zoals in de begroting 2012 van Albrandswaard, is niet realistisch.

3 De samenwerking kent vooralsnog alleen een projectmatige invulling en geen structurele inbedding. In verhouding tot de projectmatige invulling van de samenwerking is een zware besluitvormingsstructuur opgetuigd waaraan bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gekoppeld. De in BAR-verband gestarte projecten hebben vooralsnog weinig concrete resultaten opgeleverd. Op operationeel niveau zijn aan de projectleiders onvoldoende bevoegdheden toegekend. De projectleiders van de projecten inkoop en ICT beschikken daardoor niet over de bevoegdheden die nodig waren om hun project slagvaardig te kunnen aansturen.

- De BAR-gemeenten hebben bij de start van de samenwerking bewust gekozen voor een groeimodel, waarbij is gestart met samenwerken in projecten.
- De afgelopen vier jaar hebben de BAR-gemeenten enkel in de vorm van projecten samengewerkt.

- In de samenwerking is gekozen voor veel bestuurlijke betrokkenheid. Zowel in de uitvoering van de projecten, waarbij een bestuurlijk (burgemeester of wethouder) en ambtelijk opdrachtgever (gemeentesecretaris) zijn benoemd, als in de overkoepelende aansturing door middel van de BAR-stuurgroep (met burgemeester en gemeentesecretarissen) en de BAR-directie.
- Het middenmanagement is tot voor kort niet direct betrokken geweest bij de samenwerkingsprojecten.
- Aansturing van de projecten en de projectleiders geschiedt rechtstreeks vanuit de ambtelijke opdrachtgever. De projectleider is in de praktijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het project maar heeft geen bevoegdheid om medewerking af te dwingen.
- Het ontbreken van bevoegdheden bij de projectleider inkoop leidde in de praktijk tot stagnatie. Nadat de inkoop samenwerking per 1 januari 2009 formeel van start ging, verliep de samenwerking stroef. De samenwerking kwam niet op basis van vrijwilligheid op gang. Gevolg hiervan was dat de inkoop samenwerking in 2009 en 2010 stagneerde.

4 In relatie tot de zeven doelstellingen uit het BAR-koersdocument heeft de BAR-samenwerking in de afgelopen vier jaar nog nauwelijks concrete resultaten opgeleverd.

- De BAR-samenwerking heeft zeven doelstellingen, waaronder: verbeteren kwaliteit dienstverlening, beperken kwetsbaarheid en vergroten efficiency.
- Sinds 2007 zijn 21 projecten opgestart in BAR-verband.
- In potentie kunnen de BAR-projecten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument.
- Van de 21 projecten hebben er op dit moment slechts vijf (ICT, Inkoop, WABO, WSW en crisisorganisatie) hebben geleid tot gezamenlijke uitvoering van activiteiten. In welke mate de resultaten die hieruit zijn voortgekomen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen uit het koersdocument kan niet worden vastgesteld aangezien de doelen niet SMART zijn.
- De overige projecten hebben voornamelijk alleen geleid tot gezamenlijke notities en voorstellen, uitwisselen van ervaringen, kennis en producten, het voeren van overleg en het (laten) uitvoeren van onderzoek.
- De realisatie van de ICT-infrastructuur heeft niet geleid tot verdergaande samenwerking op ICT-gebied. Het potentieel van deze infrastructuur wordt daardoor niet benut.
- Gemeenschappelijke inkoop is in de huidige vorm beperkt tot het benutten van schaalvoordelen en het uitwisselen van kennis en deskundigheid. Er is nog geen sprake van een BAR-inkoopbeleid en een gezamenlijke inkooporganisatie.
- Wel is de inkoopfunctie van Albrandswaard geprofessionaliseerd. Of dit resultaat alleen dankzij de samenwerking gerealiseerd kon worden is onduidelijk.

5 Tot nu toe heeft de BAR-samenwerking substantiële investeringen (out of pocket kosten en de kosten van ambtelijke inzet) geleverd terwijl de baten hierbij ver achterblijven. Naarmate er in de samenwerking verdergaande stappen worden gezet (overdracht van taken en bevoegdheden of het onderbrengen van taken in een juridische constructie), kunnen via economies of scale substantieel meer baten worden gerealiseerd.

- De kosten voor het ICT-project bedroegen uiteindelijk €2.097.326. Hierin zijn de kosten voor de inzet van medewerkers uit de drie gemeenten niet meegenomen.

- De kosten voor het inkoopproject bedragen circa €125.000 per jaar.³
- Uiteindelijk zijn in zestien projecten inspanningen geleverd. Slechts vijf van deze projecten hebben tot concrete resultaten geleid. Aan alle projecten zijn kosten voor ambtelijke inzet zijn verbonden en bij verschillende projecten is sprake van out of pocket kosten. Over al deze, aan de BAR-projecten verbonden kosten, is niet gerapporteerd.
- De samenwerking kent een grote inzet van bestuurders uit de BAR-gemeenten. Het totaal van deze kosten is niet inzichtelijk. Hierover is niet gerapporteerd.
- Slechts vijf projecten hebben concrete resultaten opgeleverd in de samenwerking.
- De overige projecten hebben nog geen bijdrage geleverd aan het realiseren van de doelstellingen uit het koersdocument. De inspanningen in deze projecten hebben vooral betrekking op het uitwerken van voorstellen e.d. De projecten kosten ambtelijke inzet, maar leveren nog geen concrete baten op.

6 *Op operationeel niveau is binnen de projecten ICT en Inkoop veel draagvlak voor de samenwerking. Het ontbreken van een gemeenschappelijke en inhoudelijke visie op de overkoepelende samenwerking leidt op operationeel niveau tot stagnatie en kan afbreuk doen aan het draagvlak voor de samenwerking.*

- Na afronding van het eerste ICT-project (de gezamenlijke infrastructuur) zijn de medewerkers voortvarend aan de slag gegaan om nadere invulling te geven aan de samenwerking.
- In 2010 hebben de medewerkers een tweetal voorstellen gedaan om de samenwerking uit te breiden, mede in het licht van de plannen voor de BAR-VTH samenwerking, waar ICT een faciliterende danwel ondersteunende functie vervult.
- De BAR-directie heeft deze voorstellen aangehouden omdat zij eerst een meer fundamentele keus over de koers van de overkoepelende BAR-samenwerking wilden maken.
- De ICT-medewerkers uit de drie gemeenten werken nu alleen op informele basis met elkaar samen.
- De startnotitie 'uitbouw BAR-inkoopsamenwerking' d.d. 25 oktober 2010 bevat een voorstel van de projectgroep inkoop voor het verder uitbouwen en het verbeteren van de BAR-inkoopsamenwerking.
- In de notitie geeft de projectgroep aan dat er na 1,5 jaar projectfase grote behoefte is aan een betere structurering en een heldere inhoudelijke koers op het gebied van inkoop.
- De notitie is op 5 november 2010 behandeld in het BAR directieoverleg. Daarbij heeft de BAR-directie aangegeven dat ze dit onderwerp meenemen in het koepelproject voor de uitbouw van de BAR-samenwerking. Tot op heden is de uitbouw van de inkoopsamenwerking nog niet in formele zin van start gegaan.

7 *In 2011 zijn na de escalatie in het VTH-project diverse nieuwe ontwikkelingen in gang gezet die moeten leiden tot meer slagvaardigheid in de BAR-samenwerking. Tot op heden hebben deze ontwikkelingen nog niet geleid tot een verdergaande vorm van samenwerking. Oorzaak hiervan is dat de BAR-gemeenten vooralsnog niet bereid zijn taken en bevoegdheden over te dragen of onder te brengen in een juridische constructie.*

³ De verdeling van de capaciteit (en logischerwijze de verdeling van de kosten) bedraagt 40% Barendrecht, 40% Ridderkerk en 20% Albrandswaard. Albrandswaard betaalt € 25.000 per jaar. Dat zou het totaal aan kosten op € 125.000 per jaar brengen.

- Een verschil in verwachtingen leidde in februari 2011 tot een escalatie in het project BAR-VTH.
- Naar aanleiding van deze escalatie zijn de volgende ontwikkelingen in gang gezet:
 - de colleges hebben de intentie uitgesproken meer in BAR verband te gaan samenwerken;
 - de colleges hebben een aantal nieuwe uitgangspunten voor de samenwerking geformuleerd;
 - de gemeentesecretarissen hebben de ontwikkelrichting van hun eigen gemeente aan elkaar gepresenteerd met de intentie om van daaruit te gaan werken aan een gezamenlijke visie op de BAR-samenwerking.
- Onderdeel van de nieuwe uitgangspunten voor samenwerking is dat samenvoeging van de drie gemeenten geen doel is. Samenwerking met andere gemeenten dan de BAR-gemeenten is niet uitgesloten.
- In lijn met de nieuwe uitgangspunten voor de BAR-samenwerking zijn uitgangspunten benoemd voor de gezamenlijke stip aan de horizon. Uitgangspunten zijn o.a. het behoud van lokale autonomie, geen ingewikkelde structuren, inhoud bepaalt structuur.
- Op het moment van schrijven heeft dit nog niet geresulteerd in een lange termijn visie met een gezamenlijk einddoel. Wel hebben de colleges ervoor gekozen het ziekenhuismodel⁴ als voorbeeld te nemen voor de doorontwikkeling van de BAR-samenwerking.
- De BAR-gemeenten hebben nog geen concrete invulling gegeven aan het ziekenhuismodel. Het is daardoor nog onduidelijk hoe de organisatiestructuur van de BAR-samenwerking er in dit model uit gaat zien en of dit leidt tot het onderbrengen van de BAR-samenwerking in een juridische constructie of tot een overdracht van taken en bevoegdheden.
- Wel zijn met betrekking tot de organisatie van de samenwerking de volgende veranderingen in gang gezet:
 - per project is voortaan een driemanschap van portefeuillehouders gezamenlijk verantwoordelijk voor de informatievoorziening over het project in de drie colleges. Namens het driemanschap is er één bestuurlijk opdrachtgever die inhoudelijk verantwoordelijk is;
 - de colleges en de BAR-directie proberen het middenmanagement meer bij de BAR-samenwerking te betrekken;
 - de colleges en de BAR-directie werken aan een voorstel om het besluitvormingsproces anders in te richten;
 - de colleges en de BAR-directie willen meer aandacht besteden aan cultuur en vertrouwen.
- Voor de inrichting van het besluitvormingsproces voor de samenwerking is nog geen definitief voorstel uitgewerkt.
- Er is een voorstel uitgewerkt voor het thema waarden en cultuur, onduidelijk is of deze notitie is vastgesteld en geïmplementeerd.
- Tot op heden hebben bovenstaande ontwikkelingen nog niet geleid tot verdergaande samenwerking waarbij taken en bevoegdheden zijn overgedragen of ondergebracht in een juridische constructie.

⁴ De BAR-directies hebben ervoor gekozen om de recente ontwikkelingen in de gezondheidszorg (ziekenhuismodel) als voorbeeld te nemen voor de doorontwikkeling van de BAR-samenwerking. De colleges van de BAR-gemeenten streven in dit verband naar een receptie/frontoffice en een schil om het lokaal bestuur waarin strategisch-tactische beleidsontwikkeling plaatsvindt. Daarnaast wil men de diverse specialismen op uitvoerend niveau onderbrengen in Ridderkerk of Barendrecht.

8 De drie gemeenteraden zijn periodiek geïnformeerd over de voortgang en resultaten van de samenwerking. De informatie die de raden hebben ontvangen gaf geen inzicht in de mate waarin de doelstellingen van de samenwerking zijn gerealiseerd en welke kosten en risico's aan de samenwerking verbonden zijn. Ook hebben de colleges de raden nog niet actief betrokken bij het opstellen van de kaders voor de gezamenlijke stip op de horizon voor de BAR-samenwerking voor de toekomst.

- De gemeenteraden zijn periodiek op de hoogte gesteld over de stand van zaken en de voortgang van de BAR-projecten.
- De stand van zakenrapportages geven de raden inzicht in wat men in de projecten beoogde te doen. Na standaardisatie van deze rapportages werd ook inzicht gegeven in de ontwikkelingen in de afgelopen maanden en werd een koppeling met de doelstellingen uit het Koersdocument gemaakt.
- Risico's en knelpunten in de projecten zijn in de stand van zaken rapportages nauwelijks benoemd. Ook ontbreekt het aan inzicht in de kosten en de mate waarin daadwerkelijk is bijgedragen aan de doelstellingen van het Koersdocument.
- Naast de stand van zakenrapportages werd ook jaarlijks een BAR-markt georganiseerd voor de gemeenteraden.
- Het bepalen van een toekomstvisie voor de BAR-samenwerking, de zogenoemde stip op de horizon, is een taak van de gemeenteraden.
- De gemeenteraden hebben geen kaders gesteld voor de stip op de horizon voor de toekomst van de BAR-samenwerking. De raden zijn door de colleges niet in het voortraject van dit proces betrokken, maar hebben op dit punt zelf ook geen initiatief genomen.

2-3 aanbevelingen




De samenwerking tussen de BAR-gemeenten moet bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardigere dienstverlening en/of een verminderde kwetsbaarheid tegen gelijkblijvende of lagere kosten. Alle drie gemeenten zien een noodzaak tot samenwerking en willen hieraan gestalte geven. Vanuit dit perspectief komt de rekenkamer op basis van haar onderzoek tot een aantal aanbevelingen aan de drie gemeenteraden:

- 1 De gemeenteraden moeten vanuit hun kaderstellende rol een meer prominente rol opeisen in het besluitvormingsproces dat moet leiden tot een gezamenlijke beleidsvisie (wat willen de BAR-gemeenten gezamenlijk zijn?) met daarin een gezamenlijke stip aan de horizon (gezamenlijk gedragen einddoel voor de samenwerking). Neem in overweging om vanuit de raden opinion leaders aan te stellen die vanuit de raden een voorttrekkersrol vervullen in dit proces.
- 2 Draag de colleges op te komen met een voorstel voor een gezamenlijke beleidsvisie met daarin een gezamenlijke stip aan de horizon. Op basis van deze visie moeten de colleges ook aangeven hoe de samenwerking een meer structureel karakter kan krijgen. De colleges moeten hierbij een afweging maken tussen de verschillende juridische constructies die mogelijk zijn of het onderbrengen van bepaalde taken en de daarbij horende bevoegdheden bij één van de BAR-gemeenten.

- 3 Neem in overweging om een onafhankelijke gezaghebbende procesbegeleider aan te stellen om te komen tot de gezamenlijke stip aan de horizon. Deze procesbegeleider kan tevens fungeren als trekker van het vervoltraject, waarin de implementatie van de vastgestelde visie en de daarbij behorende keuzes voor de samenwerking centraal staan.
- 4 Draag de colleges op de doelstellingen voor de BAR-samenwerking te herijken op basis van de nog te bepalen stip aan de horizon. Daarbij moeten de doelen expliciet gemaakt worden door ze SMART te formuleren.
- 5 Draag de colleges op aan de hand van de nog te bepalen stip aan de horizon en de herijkte doelstellingen de koers uit te zetten voor het (verander)proces dat tot een structureel ingebedde samenwerking moet leiden.
- 6 Draag de colleges op in rapportages aan de gemeenteraden helder inzicht te geven in de mate waarin de doelstellingen van de samenwerking zijn gerealiseerd. Daarbij moet ook gerapporteerd worden over alle kosten en opbrengsten van de samenwerking, risico's en knelpunten.

3 reacties en nawoord

3.1 reactie B&W

 **GEMEENTEBARENDRECHT**  Gemeente
Albrandswaard  **GEMEENTE
RIDDERKERK**

Aan Aan de voorzitter van de Rekenkamer Rotterdam
T.a.v. de heer P. Hofstra RO CIA
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Datum 24 januari 2012
Betreft Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport
Contactpersoon Erwin Weterings
Doorkiesnummer 010 506 1 137
Email e.weterings@albrandswaard.nl
Bijlage(n)
Ons kenmerk 110044
Uw kenmerk
CC

Geachte heer Hofstra,

Op 15 december 2011 ontvingen wij uw rapport over de BAR samenwerking. Met grote interesse hebben wij uw rapport gelezen en hieronder treft u onze bestuurlijke reactie aan.

In 2007 is de BAR-samenwerking vastgelegd in het Koersdocument BAR-Goed! De missie die in dat document is opgenomen luidt: "Iedere BAR-gemeente heeft zijn eigenheid. Dat geeft kracht aan de samenwerking. Dit document is in de raden van de BAR-gemeenten vastgesteld en daarmee is expliciet gekozen voor een samenwerking zonder daarbij een definitief eindplaatje vast te stellen.

Teleurstellend vinden wij, dat u de BAR-samenwerking niet hebt beoordeeld vanuit het door de gemeenteraden vastgestelde vertrekpunt voor deze samenwerking. Dat kleurt uw rapport in ernstige mate. Met de gemeenteraden zijn ook wij benieuwd naar uw beoordeling van het in gang gezette beleid om samen te werken. Wij hadden de verwachting dat wij in uw onderzoek een antwoord zouden krijgen op de vraag of alle betrokkenen doelmatig en effectief vanuit dat vertrekpunt hebben geacteerd. Doordat u - sterk uitgedrukt - een zelfgekozen vertrekpunt hanteert, komt dat antwoord niet goed uit de verf.

Vanuit de positieve grondhouding van de gemeenten, die alle drie de samenwerking waardevol en noodzakelijk vinden, is voor het zomerreces van 2011 gekozen voor een intensievere aanpak. Samen met de gemeenteraden, directies, managers en medewerkers wordt op dit moment gewerkt aan een nieuw koersdocument dat richting geeft aan de hernieuwde samenwerking tussen de BAR-gemeenten.

Pagina 2/2

In uw rapport doet u een aantal aanbevelingen. Wij zijn verheugd te kunnen constateren dat deze aanbevelingen voor het overgrote deel in lijn zijn met de in 2011 ingang gezette nieuwe vaart in de BAR-samenwerking. De recente gezamenlijke en afzonderlijke raadsbijeenkomsten hebben ons in die overtuiging gesterkt.

Wij vertrouwen erop u hiermee inzicht te hebben gegeven in de beweegredenen van de colleges, die op basis van het door de raden vastgestelde koersdocument de BAR-samenwerking door middel van maatwerk tot stand brengen.



Hoogachtend,
het college van de gemeente Barendrecht,
de secretaris, de burgemeester,



het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,



het college van de gemeente Ridderkerk,
de secretaris, de burgemeester,



3.1 nawoord

De colleges geven aan dat zij hadden verwacht dat de rekenkamers een uitspraak zouden doen over het aangaan van de samenwerking en de doelmatigheid en effectiviteit van de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven. Dit is ook wat de rekenkamers hebben gedaan. Conform het onderzoeksvoorstel hebben de rekenkamers onderzocht:

- of de betrokken partijen op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling hebben gegeven aan de BAR-samenwerking in de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop' en
- welke resultaten tot op heden in BAR-verband zijn geboekt in relatie tot de doelstellingen van de BAR-samenwerking?

De rekenkamers hebben het koersdocument als vertrekpunt genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking te beoordelen op het realiseren van de beoogde resultaten die in dat document zijn benoemd.

De rekenkamers leggen in dit rapport niet zozeer de nadruk op het gezamenlijke vertrekpunt maar met name op het in het koersdocument vastgelegde uitgangspunt dat er geen gezamenlijke eindvisie is. Dit uitgangspunt is een belangrijke oorzaak voor het feit dat de samenwerking tot dusver niet doelmatig en doeltreffend is ingevuld, zoals blijkt uit de resultaten van de gezamenlijke projecten. Tot nu toe heeft de samenwerking immers relatief weinig opgeleverd, maar wel veel gekost.

Gegeven het draagvlak op operationeel niveau om de samenwerking succesvol vorm te geven valt er meer resultaat te bereiken op een doelmatiger wijze. Daarvoor is het wel nodig dat men op bestuurlijk niveau duidelijke keuzes over een einddoel maakt en bereid is meer taken en bevoegdheden over te dragen of onder te brengen in een juridische constructie.

De rekenkamers delen de mening van de colleges dat de positieve grondhouding van de drie colleges voor het samenwerken van groot belang is om te komen tot betere resultaten. Een gedeelde stip op de horizon, die aangeeft waar het traject toe moet leiden, is echter onontbeerlijk. Daarom bevelen rekenkamers aan dat de drie gemeenteraden in samenspraak met de drie colleges komen tot één gedeelde stip op de horizon als uitgangspunt voor de verdere samenwerking.

De rekenkamers achten de wijze waarop het college ingaat op hun aanbevelingen onvoldoende concreet. Het blijft onduidelijk wat de college precies gaan doen, hoe de raden worden betrokken in de verdere koersbepaling en in welke mate de aanbevelingen worden overgenomen.

De rekenkamers doen daarom de aanbeveling aan de colleges om aan te geven binnen welke termijn zij komen met een herijkte gezamenlijke beleidsvisie. Of zij hierbij een externe procesbegeleider willen betrekken en hoe zij de raden in de besluitvorming willen betrekken. Ook doen de rekenkamers de aanbeveling aan de colleges om aan te geven in welke mate de doelstellingen tot nu toe zijn gerealiseerd en daarbij aandacht te besteden aan alle kosten en opbrengsten van de samenwerking, risico's en knelpunten.



nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

1-1 aanleiding

Sinds 2007 is sprake van een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR). In BAR-verband werken deze drie gemeenten bijvoorbeeld samen op het gebied van inkoop, ICT, WABO, WMO en regionaal arbeidsmarktbeleid.

In navolging op de samenwerking tussen de BAR-gemeenten zijn vertegenwoordigers van de rekenkamer Barendrecht en de rekenkamercommissies Albrandswaard en Ridderkerk nagegaan welke onderwerpen zich lenen voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek. Gegeven de nog relatief korte tijdsperiode van het samenwerkingsverband en de tijdelijke stagnatie van de samenwerking begin 2011 is ervoor gekozen om juist de samenwerking zelf als onderwerp voor onderzoek te kiezen. Het voorliggende onderzoeksrapport is hiervan het resultaat.

1-2 BAR-samenwerking

De gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk hebben in 2007 hun visie op samenwerking verwoord in het koersdocument 'BAR-goed'. Doel van de samenwerking is onder meer de bestuurskracht te vergroten en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.⁵ Dit binnen de eigenheid van iedere BAR-gemeente. In het koersdocument zijn de samenwerkingsmogelijkheden en -kansen geïnventariseerd.

Bij de inventarisatie van de samenwerkingskansen is een onderverdeling gemaakt naar vijf thema's, namelijk fysiek, sociaal, veiligheid, economie en bedrijfsvoering. Voor elk van deze thema's zijn de kansen op langere en kortere termijn bepaald. De kansen op kortere termijn kunnen binnen twee jaar een eerste resultaat opleveren en worden quick wins genoemd. Om de quick wins succesvol te realiseren is ervoor gekozen om deze in projectvorm uit te voeren.

In de afgelopen jaren zijn verschillende projecten opgestart. Over deze projecten is halfjaarlijks gerapporteerd waarbij inzicht is gegeven in successen, knelpunten, ontwikkelingen en resultaten in relatie tot de doelstellingen uit het BAR-koersdocument.

In 2010 hebben de colleges van de BAR-gemeenten de notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten' vastgesteld. Op basis van deze notitie is besloten om de samenwerking verder vorm te geven in een netwerkorganisatie, die zich richt op regionale opgaven. Daarmee is de keuze gemaakt om geen overkoepelende BAR-organisatie op te richten maar te blijven samenwerken vanuit de drie bestaande lijnorganisaties. Daarbij onderschrijven de colleges van de BAR-gemeenten dat het van belang is goede afspraken te maken over aspecten als

⁵ Alle doelstellingen die de gemeenten in het koersdocument hebben benoemd staat vermeld in paragraaf 2-2-3.

sturing, communicatie, taken en verantwoordelijkheden, gezien de vrijblijvendheid van een netwerkorganisatie en het ontbreken van één sturende, separate organisatie.

1-3 doel- en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt enerzijds inzichtelijk te maken of betrokken partijen in een tweetal projecten op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling hebben gegeven aan de BAR-samenwerking. Anderzijds heeft dit onderzoek tot doel inzichtelijk te maken wat in zijn totaliteit met de BAR-samenwerking wordt beoogd en wat er tot nu toe is bereikt in relatie tot de doelen die men in BAR-verband wil realiseren.

In dit onderzoek staan twee projecten uit de BAR-samenwerking centraal. Het betreft de projecten 'gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk' en 'gezamenlijke organisatie van de inkoop'. Van alle projecten die sinds 2007 in BAR-verband zijn opgestart zijn deze twee projecten het verst gevorderd in de uitvoering. Daarom staan deze projecten centraal in dit onderzoek. (zie pag. 34 voor een overzicht van alle projecten).

Gezien de doelstelling van dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 7 hebben betrokken partijen op een doelmatige en doeltreffende wijze invulling gegeven aan de BAR-samenwerking in de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop'?
- 8 welke resultaten zijn tot op heden in BAR-verband geboekt in relatie tot de doelstellingen van de BAR-samenwerking?

De centrale vragen zijn beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

onderzoeksvragen bij eerste centrale vraag

- 1.1 Hoe is de BAR-samenwerking georganiseerd?
- 1.2 Hoe werken de drie gemeenten samen in de uitvoering van de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop'?
- 1.3 Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen genoemde projecten duidelijk belegd?
- 1.4 Is bij genoemde projecten sprake van adequaat projectmanagement?
- 1.5 Is in relatie tot de genoemde projecten sprake van voldoende commitment voor de samenwerking in BAR-verband?

onderzoeksvragen bij tweede centrale vraag

- 2.1 Welke doelen beogen de betrokken gemeenten in BAR-verband te realiseren en zijn deze SMART-geformuleerd?
- 2.2 Welke inspanningen zijn in BAR-verband gepleegd en welke resultaten zijn hiermee geboekt?
- 2.3 Hoe verhouden de geboekte resultaten zich tot de gestelde doelen?
- 2.4 Is sprake van een betrouwbare informatievoorziening richting de betrokken gemeenteraden over de beoogde doelstellingen en de behaalde resultaten?
- 2.5 In hoeverre is de gekozen organisatiestructuur c.q. werkwijze bevorderend voor het te bereiken doel?

1-4 afbakening

In dit onderzoek is de BAR-samenwerking in de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop' beoordeeld. Omdat deze projecten worden uitgevoerd binnen de context van de BAR-samenwerking in zijn totaliteit, wordt aan de hand van onderzoeksvraag 1.1 geschetst hoe de drie gemeenten op totaalniveau invulling hebben gegeven aan de BAR-samenwerking. Voor het overige richtte het onderzoek zich in relatie tot de eerste centrale vraag specifiek op de twee genoemde projecten.

Voor de tweede centrale vraag geldt dat voor het samenwerkingsverband in zijn geheel op meta-niveau is nagegaan welke resultaten zijn behaald. Hierbij hebben de rekenkamers⁶ zich gebaseerd op de periodieke stand van zaken rapportages over de BAR-samenwerking aan de gemeenteraden. Voor de onderdelen ICT en Inkoop zal meer in detail worden ingegaan op de behaalde resultaten.

1-5 leeswijzer

De nota van bevindingen start in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de achtergronden en de organisatie van het samenwerkingsverband. In hoofdstuk 3 komen de projecten ICT en Inkoop aan de orde. Hoofdstuk 4 betreft de resultaten die de afgelopen jaren met de BAR-samenwerking zijn bereikt. Hoofdstuk 5 gaat in op de informatievoorziening aan de gemeenteraden. Afsluitend betreft hoofdstuk 6 de ontwikkelingen in de BAR-samenwerking die in 2011 in gang zijn gezet en de positie van de raden hierin.

cursieve conclusies

Op een aantal plaatsen in deze nota is aan het begin van de paragraaf een cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de conclusie van de betreffende paragraaf. Het normenkader dat de rekenkamers hebben gehanteerd om tot deze conclusies te komen is opgenomen in bijlage 2. Het normenkader is gebaseerd op algemeen geaccepteerde theorieën over projectmanagement, de daarop gebaseerde professionele opvattingen en normen die de rekenkamers in eerdere onderzoeken hebben gehanteerd.

gekleurde kaders

Op verschillende plaatsen in de nota zijn blauwe tekstblokken opgenomen. Deze tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg met betrekking tot de BAR-samenwerking.

⁶ Waar in dit rapport wordt gesproken over rekenkamers wordt bedoeld: de Rekenkamer Barendrecht, de Rekenkamercommissie Albrandswaard en de Rekenkamercommissie Ridderkerk.



2 BAR-samenwerking

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- *Hoe is de BAR-samenwerking georganiseerd?*

Dit betreft een beschrijvende vraag. In dit hoofdstuk worden daarom ook geen normen gehanteerd. In paragraaf 2-2 van dit hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe de samenwerking tussen de BAR-gemeenten tot stand is gekomen. In paragraaf 2-3 wordt de gekozen samenwerkingsvorm, een netwerkorganisatie, beschreven.

2-2 achtergrond en doelstellingen BAR-samenwerking

De BAR-samenwerking wordt ingegeven vanuit de geografische positionering van de drie gemeenten ten opzichte van elkaar en de grote gemeenten in de regio. Om de landelijke en regionale ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden met de eigen lokale insteek is het samenwerkingsverband tot stand gekomen. Juist de eigen identiteit van de BAR-gemeenten moet door samenwerking behouden blijven. Een schets van de beoogde samenwerking is nader uitgewerkt in het BAR-koersdocument. In dit document zijn ondermeer de missie op de samenwerking, de doelstellingen en kritische succesfactoren vastgelegd. De colleges van de BAR-gemeenten hebben er in 2007 bewust voor gekozen de samenwerking met name projectmatig invulling te geven. De projecten zijn in te delen langs vijf thema's, namelijk fysiek, sociaal, economie, veiligheid en bedrijfsvoering. Per thema zijn meerdere projecten benoemd waarbij samenwerking snel tot een positief resultaat moest leiden, de zogenoemde quick win projecten.

2-2-1 motivatie samenwerking

De drie gemeenten geven aan vanuit een wederkerig vertrouwen samen te werken en vanuit het oogpunt dat zij met de samenwerking sterk kunnen staan ten opzichte van ontwikkelingen die op hen afkomen. Deze ontwikkelingen betreffen bijvoorbeeld de RUD's, de WMO en de jeugdzorg. Gezamenlijk kunnen de drie gemeenten een grotere bestuurskracht⁷ ontwikkelen en zijn zij ook een interessantere werkgever voor ambtenaren.

Geografisch gezien zijn de BAR-gemeenten een logische eenheid. De BAR-gemeenten horen bij elkaar vanuit een historische dimensie, door hun agro-logistieke karakter en gezien de infrastructurele kenmerken van het gebied. Gezien de geografische ligging van de BAR-gemeenten tussen Rotterdam en de Drechtsteden is het logisch dat de BAR-gemeenten als subregio een verbinding vormen tussen deze twee regio's. Daarnaast volgt de samenwerking volgens de bestuurders van de drie gemeenten logisch voort uit het feit dat men gezamenlijk in de stadsregio zit.

⁷ Onder bestuurskracht wordt verstaan: het vermogen van een overheidsorgaan om de wettelijke en autonome taken én de ambities die het overheidsorgaan heeft adequaat uit te voeren en hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aangaat.

2-2-2 start samenwerking

In de periode 2004-2006 zijn voor de BAR-gemeenten nieuwe burgemeesters benoemd. Na hun aantreden is vanuit Albrandswaard geïnventariseerd of er interesse was in samenwerking. Dit om samen de ontwikkelingen vanuit het rijk, de provincie en Rotterdam het hoofd te kunnen bieden. Uit interviews komt daarnaast naar voren dat er op dat moment ook veel verzet vanuit de burgers was tegen de ontwikkelingen die vanuit Rotterdam werden geïnitieerd. De focus was dan ook niet het opgeven van de eigen identiteit, maar het kijken of meer en beter kan worden samengewerkt. Dit om te komen tot kwalitatief betere, goedkopere producten en om de ontwikkelingen vanuit het rijk, de provincie en Rotterdam het hoofd te bieden.⁸

De drie burgemeesters en gemeentesecretarissen hebben vervolgens gezamenlijk een schets gemaakt van wat samenwerking tussen de BAR-gemeenten zou kunnen betekenen. Uitgangspunt in deze schets was dat er voor elke gemeente op zich een loket in de stadskern moet blijven bestaan waar inwoners terecht kunnen. Samenwerking met behoud van de eigen identiteit was zeer gewenst.

2-2-3 missie en doelstellingen

De schets van de beoogde samenwerking is nader uitgewerkt. Deze uitwerking is vastgelegd in het BAR-koersdocument. In dit document zijn ondermeer de missie op de samenwerking, de doelstellingen en kritische succesfactoren vastgelegd.

missie BAR-samenwerking

In het koersdocument hebben de BAR-gemeenten de volgende missie opgenomen voor de BAR-samenwerking:

Iedere BAR-gemeente heeft zijn eigen eigenheid. Dat geeft kracht aan de samenwerking. En samenwerking biedt ruimte voor die eigenheid.

Bij deze missie is vermeld dat niet is te voorzien waar het samenwerkingsproces zal eindigen, gelet op de onzekere externe bestuurlijke ontwikkelingen binnen nu en vijf jaar.

De BAR-gemeenten hebben zoals blijkt uit de toelichting op de missie, bewust gekozen voor een groeimodel. In het koersdocument is niet uitgewerkt wat men precies met de samenwerking wil bereiken en hoe de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten er op langere termijn uit moeten komen te zien. In het koersdocument is geen stip op de horizon geschetst voor de BAR-samenwerking.⁹ De drie gemeenten hebben in het koersdocument wel expliciet vastgelegd waar de samenwerking niet toe moet leiden, namelijk een herindelingsvariant. De drie BAR-gemeenten hechten aan hun autonomie¹⁰ en willen deze behouden. In het koersdocument hebben de BAR-gemeenten dit geïllustreerd met de volgende figuur waarin de samenwerkingsmogelijkheden zijn weergegeven. Daarbij geven de BAR-gemeenten aan dat zij per samenwerkingsinitiatief willen bezien welke vorm het beste past.

⁸ BAR-gemeenten, koersdocument BAR-goed1, augustus 2007.

⁹ In de ambtelijke reactie n.a.v. het wederhoor op deze nota van bevindingen is aangegeven dat de drie gemeenten bewust geen stip op de horizon hebben gezet, gelet op het prille karakter van de samenwerking en de gewenste flexibiliteit die zij nodig achtten voor de verschillende samenwerkingssterreinen.

¹⁰ Autonomie betreft het zelfbestuur van de gemeenten.

figuur 2-1: samenwerkingsvarianten koersdocument



Zoals blijkt wordt in het koersdocument niet vastgesteld op welke wijze en met welke mate van diepgang wordt samengewerkt. Dit kan variëren van samenwerken in één project, tot samenwerken via een gemeenschappelijke regeling, zoals een gezamenlijk facilitair bedrijf, tot vergaand samenwerken met overdracht van bevoegdheden.

In het koersdocument zijn de volgende doelstellingen opgenomen die de drie gemeenten met de BAR-samenwerking willen realiseren:

- het vergroten van de kracht van de drie gemeenten; door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - krachtig en proactief in te spelen op (landelijke en regionale) ontwikkelingen in de samenleving;
 - beheerstaken uit te voeren.
- het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening; door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - sneller en beter ontwikkelingen te volgen.
- het beperken van de kwetsbaarheid; door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - het aantal specialisten op een vakgebied te vergroten;
 - in te spelen op onvoorziene omstandigheden.
- het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid (doorontwikkeling in breedte en diepte); door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - kennis en deskundigheid te verbreden en te verdiepen;
 - de inhuur van externe specialisten te beperken.
- het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen; door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - regionale opgaven integraal op te pakken;
 - een stevigere positie in te nemen in de (stads)regio en als gesprekspartner van de provincie.

- het vergroten van de efficiency; door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - sneller en beter op de vraag in te spelen;
 - meer voor minder te bieden;
 - inkoopvoordelen te behalen;
 - te beheren, maar ook te innoveren.
- het beter inspelen op arbeidsmarktproblemen; door samenwerking zijn we beter in staat om:
 - vacatures te vervullen;
 - medewerkers te binden.

In hoofdstuk 4 zal nader in worden gegaan op de realisatie van deze doelstellingen.

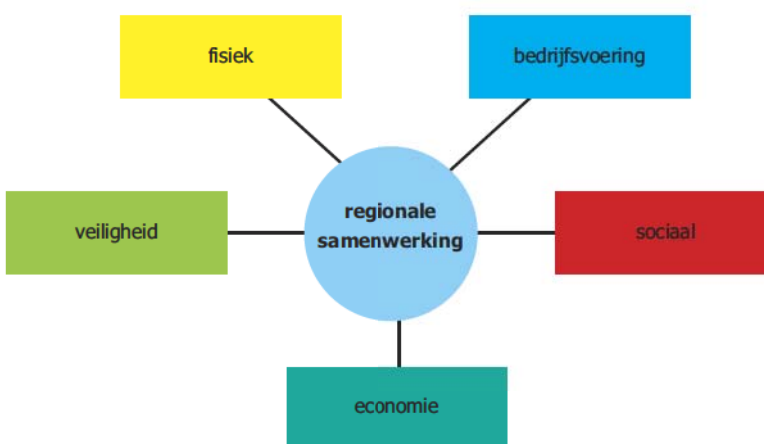
2-2-4 quick win projecten

De BAR-gemeenten hebben er bewust voor gekozen de samenwerking met name projectmatig invulling te geven. Aan deze keuze liggen verschillende uitgangspunten ten grondslag¹¹:

- iedere BAR-gemeente heeft zijn eigen eigenheid;
- de vorm of het model van de samenwerking is ondergeschikt aan de intentie van de drie gemeenten;
- gemeentelijke herindeling is in het kader van de BAR-samenwerking niet aan de orde.

De projecten zijn in te delen langs vijf thema's, namelijk fysiek, sociaal, economie, veiligheid en bedrijfsvoering.

figuur 2-2: samenwerkingsthema's koersdocument



Om de projectmatige invulling van de samenwerking vorm te geven zijn in het koersdocument per thema meerdere projecten benoemd waarbij samenwerking snel tot een positief resultaat moest leiden, de zogenoemde 'quick win projecten'.¹²

¹¹ BAR-gemeenten, koersdocument BAR-goed!, augustus 2007.

¹² Onder quick wins verstaan de BAR-gemeenten samenwerkingskansen die binnen twee jaar een eerste resultaat kunnen opleveren.

2-3 inrichting organisatie samenwerkingsverband

In de samenwerking is gekozen voor veel bestuurlijke betrokkenheid. Zowel in de uitvoering van de projecten, waarbij een bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever (een directielid) zijn benoemd, als in de overkoepelende aansturing. Het middelmanagement is niet direct betrokken. Aansturing van de projecten en de projectleider geschiedt rechtstreeks vanuit de ambtelijke opdrachtgever. De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, maar heeft geen zeggenschap over de inzet van mensen en middelen.

In het koersdocument is aangegeven dat veel waarde wordt gehecht aan het welslagen van de quick win projecten. Voor de uitvoering van deze projecten is daarom gekozen voor een bestuurlijke betrokkenheid, waarbij ten behoeve van ieder project de volgende functies werden ingevuld:

- een bestuurlijk opdrachtgever: één van de collegeleden uit de BAR-gemeenten;
- een ambtelijk opdrachtgever: een ambtelijk vertegenwoordiger uit een andere BAR-gemeente dan de bestuurlijk opdrachtgever. Dit betreft altijd een directielid;
- een verdere uitwerking van de rolverdeling wordt niet gegeven. Uit interviews komt naar voren dat in de praktijk ieder project wordt uitgevoerd door een werkgroep van ambtenaren uit de drie gemeenten. In deze werkgroep is ook een projectleider benoemd. Deze projectleider heeft echter geen zeggenschap over de inzet van de overige werkgroepleden. Wanneer de projectleider een gebrek aan medewerking ondervindt, moet hij dit opschalen via de ambtelijk opdrachtgever.

Per project is een werkgroep onder aanvoering van een projectleider verantwoordelijk voor het uitvoeren van het plan van aanpak. De ambtelijk opdrachtgever is afkomstig uit dezelfde gemeente als de projectleider en vormt de link naar de bestuurlijk opdrachtgever en de colleges. De ambtelijk opdrachtgever moet op hoofdlijnen de voortgang van het project bewaken.

De bestuurlijk opdrachtgever is in BAR-verband bestuurlijk verantwoordelijk voor het project. In de toekomst wil men er naar toe dat de portefeuillehouders in de drie gemeenten gezamenlijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een project dragen (zie ook hoofdstuk 6).

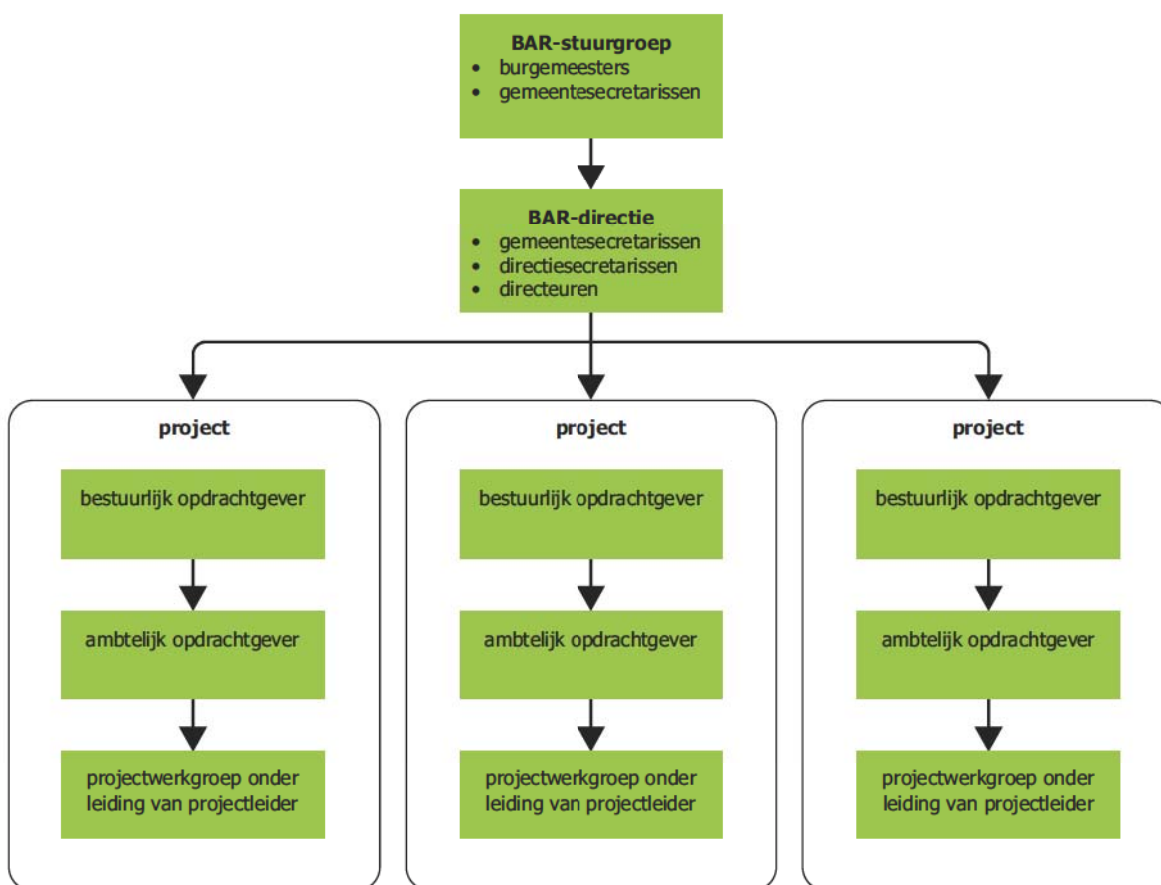
Naast de samenwerking in projecten kreeg de BAR-samenwerking in overkoepelende en organisatorische zin vorm met de instelling van de BAR-stuurgroep. De BAR-stuurgroep bestaat uit de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. Het voorzitterschap rouleert jaarlijks onder de burgemeesters. De stuurgroep heeft weinig bemoeienis met de inhoud van projecten maar richt zich vooral op de overkoepelende samenwerking. In de loop van 2009 is besloten projectplannen niet meer voor te leggen aan de stuurgroep omdat de besluitvorming hierdoor te stroperig werd. Besluitvorming vindt nu op directieniveau plaats, voor zover geen bestuurlijke besluitvorming vereist is op college- danwel raadsniveau. Waar besluitvorming door de colleges nodig is, biedt de BAR-directie de voorstellen aan de colleges aan. Uit de notulen van de stuurgroep in de periode 2008-2011 blijkt dat vooral de stand van zaken van de projecten, provinciale discussienota's, regionale ontwikkelingen, de bestuurskrachtmetingen en BAR-notities worden besproken.

Naast de BAR-stuurgroep is vanaf 2009 een BAR-directie ingesteld. In de BAR-directie hebben gemeentesecretarissen, directiesecretarissen en directeuren van de drie gemeenten zitting. Zoals aangegeven bespreken zij de voortgang van de projecten en nemen daar, indien nodig, besluiten over. Uit de notulen van de BAR-directie-

overleggen blijkt dat zij circa tweewekelijks bijeenkomen.¹³ Tijdens deze bijeenkomsten wordt gesproken over de ontwikkelingen in de separate gemeenten, de stand van zaken van de projecten, binnengekomen stukken en indien relevant, notities over de samenwerking. In principe vindt hier de uitwisseling op directieniveau plaats. De vertegenwoordigers van elke gemeente zijn verantwoordelijk om de besluitvorming vanuit deze BAR-directie binnen de eigen organisatie verder gestalte te geven. In de gekozen opzet voor de BAR-samenwerking speelt het middenmanagement (afdelingshoofden e.d.) geen directe rol. Aansturing geschiedt vanuit directie gelijk naar de projectmedewerkers toe.

Van de samenwerkingsorganisatie is geen organogram beschikbaar. De rekenkamers hebben deze zelf gereconstrueerd. Grafisch ziet de organisatiestructuur van de BAR-samenwerking er als volgt uit:

figuur 2-3: organisatiestructuur BAR



¹³ De frequentie van de BAR-directievergaderingen was aanvankelijk lager. In eerste instantie vonden deze circa 1x per vier weken plaats. Later is dit opgeschroefd naar 1x per drie weken en uiteindelijk naar 1x per twee weken.

2-4 netwerkorganisatie

Nadat is gebleken dat de raden van Barendrecht en Ridderkerk geen gezamenlijk facilitair bedrijf ambiëren voor de samenwerking is in september 2009 door de colleges van de BAR-gemeenten gekozen voor samenwerken in een open netwerkorganisatie. Voor het verder uitbouwen van de samenwerking is in 2010 de notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de

BAR-gemeenten' opgesteld. Aangegeven werd de samenwerking te verdiepen in een netwerkorganisatie. Dit begrip is echter niet nader uitgewerkt. De structuur biedt ruimte aan meerdere samenwerkingsopties, echter alleen aan opties zonder overdracht van bevoegdheden. Dat is expliciet in de notitie uitgesloten. Daardoor is het niet mogelijk om te kiezen voor het (gedeeltelijk) onderbrengen van activiteiten bij een andere gemeente, waardoor vertraging in de samenwerking kan optreden. De verdieping tot netwerkorganisatie heeft geen wijzigingen gebracht aan de bestaande organisatiestructuur.

Nadat in januari 2009 ook de raad van Albrandswaard het koersdocument had vastgesteld (Barendrecht en Ridderkerk hebben dit al in 2007 vastgesteld) is gezocht naar een verdere invulling van de samenwerking. De raad van Albrandswaard heeft in haar discussie over het koersdocument een visie op de samenwerking ontwikkeld. Op 2 februari 2009 heeft de gemeenteraad van Albrandswaard een brief naar de raden van Barendrecht en Ridderkerk gestuurd, waarin de raad van Albrandswaard haar toekomstperspectief voor de samenwerking schetst. Dit wordt het wenkend perspectief genoemd. Het wenkend perspectief behelst een samenwerking in de vorm van een gezamenlijk facilitair bedrijf (shared service organisatie). In juli 2009 laten de raden van Barendrecht en Ridderkerk weten dit wenkend perspectief niet te delen en te willen kiezen voor samenwerken in een meer open, nog onbepaalde constructie. In september 2009 wordt dit door de drie colleges benoemd tot samenwerken in een open netwerkorganisatie.

Om de samenwerking verder uit te bouwen is vervolgens in juni 2010 de notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten' opgesteld. Hierin is de koers uitgewerkt om de BAR-samenwerking te verdiepen in een gemeenschappelijke netwerkorganisatie. Voor de structuur waarin de BAR-gemeenten samenwerken, betekent dit dat¹⁴:

- Een BAR-netwerkorganisatie wordt opgericht voor de regionale opgaven. Daarnaast worden de drie bestaande lijnorganisaties gecontinueerd voor de bediening van lokale opgaven.
- De netwerkorganisatie bestaat uit samenwerkende eenheden uit de BAR-gemeenten; afhankelijk van het beleidsterrein waarop wordt samengewerkt nemen ook externe partijen deel.
- Binnen de netwerkorganisatie kunnen diverse modaliteiten bestaan:
 - medewerkers werken gezamenlijk aan een activiteit of product;
 - er kan worden gekozen voor een scheiding tussen eigenaarschap over het proces en het HRM-eigenaarschap;
 - er kan worden gekozen voor het gedeeltelijk of geheel onderbrengen van een activiteit of product bij één van de drie gemeenten.

¹⁴ BAR-gemeenten, 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten', 10 juni 2010.

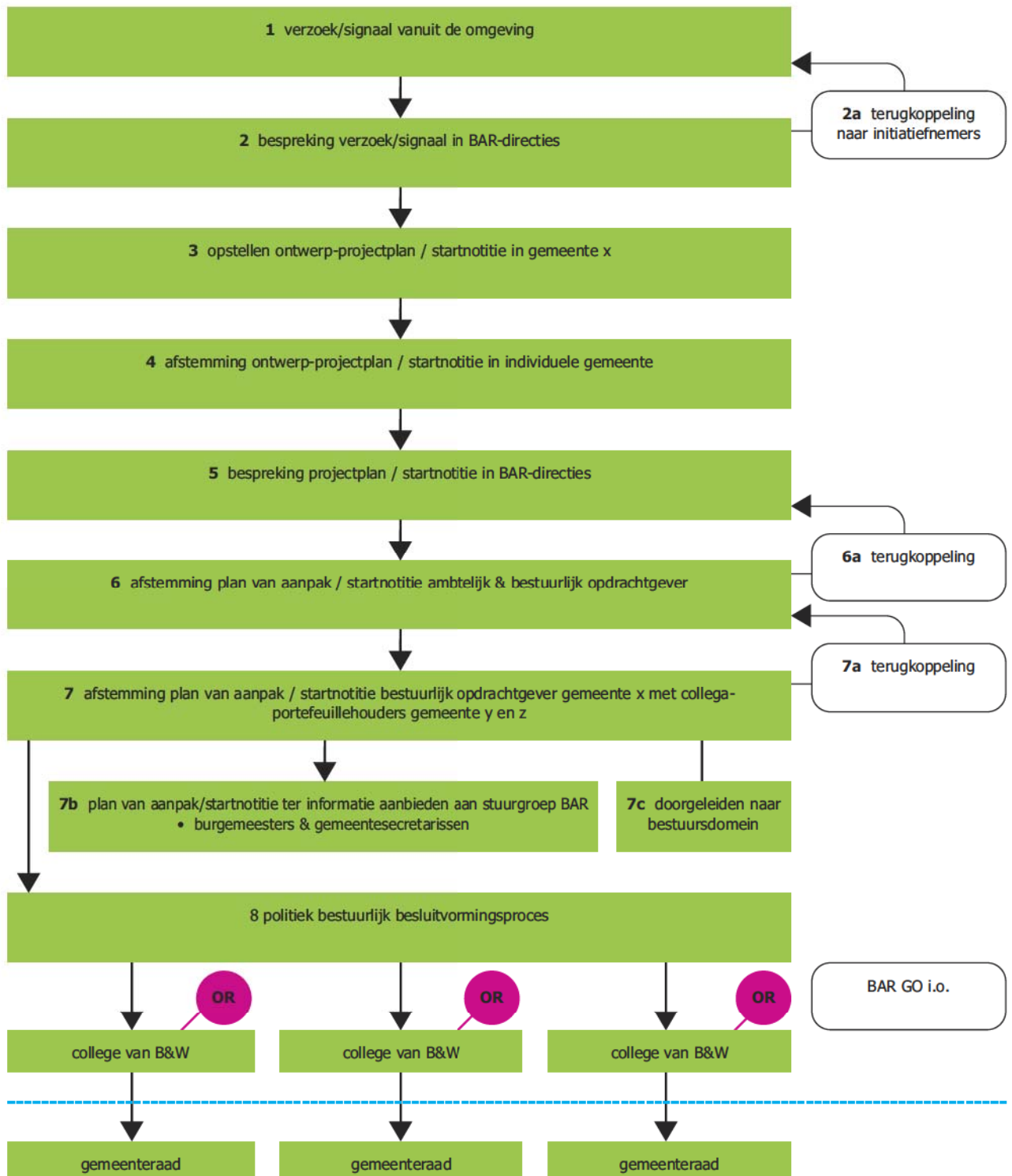
Afhankelijk van het terrein waarop wordt samengewerkt kan binnen de netwerkorganisatie gekozen worden voor de meeste optimale samenwerkingsvorm.

De laatstgenoemde modaliteit (het geheel of gedeeltelijk onderbrengen van een activiteit of product bij één van de drie gemeenten) is alleen mogelijk wanneer ook de daarbij behorende bevoegdheden worden overgedragen. In de notitie netwerkorganisatie is echter aangegeven dat 'noch de projectportefeuillehouder (de wethouder van één van de gemeenten, meestal de bestuurlijk opdrachtgever), de ambtelijk projectleider, de stuurgroep BAR en de BAR-directie in een andere gemeente een juridische status hebben'. De gemeenten hebben geen bevoegdheden aan elkaar overgedragen waardoor de individuele BAR-gemeenten geen rechtsgeldige besluiten kunnen nemen namens het hele samenwerkingsverband. Het geheel of gedeeltelijk onderbrengen van een product of activiteit bij een andere gemeente is hierdoor feitelijk niet mogelijk.

Alle besluiten die in het kader van de BAR-samenwerking nodig zijn, moeten worden voorgelegd aan de drie colleges van B en W, en – bij een bevoegdheid van de raad- aan de drie raden. Per samenwerkingsvorm/project kan de besluit- en bevoegdheidsverdeling naar wens worden uitgewerkt. Uit interviews met bestuurders en projectmedewerkers blijkt dat in de afgelopen jaren de praktijk was dat, ongeacht de gekozen samenwerkingsvorm, slechts één bestuurder (de bestuurlijk opdrachtgever) namens de drie gemeenten bestuurlijk aanspreekbaar is. Pas nadat besluitvorming in het project heeft plaatsgevonden wordt het conceptplan/besluit aan het eigen college en de medebestuurders van de andere twee colleges voorgelegd.

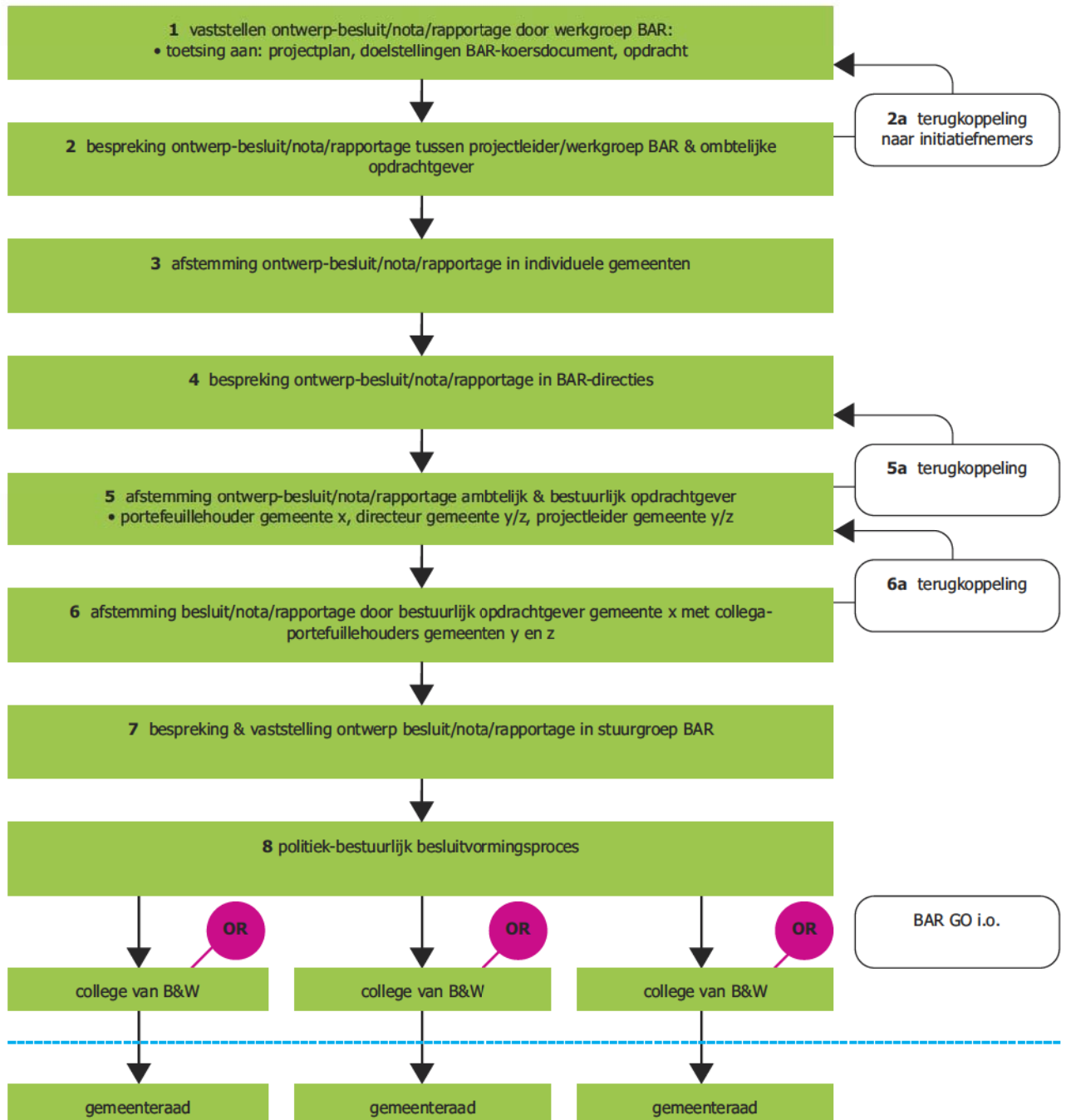
De rol en taken van de BAR-stuurgroep, de BAR-directie en aansturing van de projecten (bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijke en projectleiders) bleven met de totstandkoming van de netwerkorganisatie ongewijzigd. Voor de besluitvorming over startnotities en projectplannen is een besluitvormingsstructuur uitgewerkt. Grafisch ziet deze er als volgt uit:

figuur 2-4: besluitvormingsstructuur startnotities en projectplannen



Een soortgelijke besluitvormingsstructuur is uitgewerkt voor de besluitvorming over lopende projecten, nota's en rapportages. Deze ziet er grafisch als volgt uit:

figuur 2-5: besluitvormingsstructuur lopende projecten, nota's en rapportages



In de loop van 2011 zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet die leiden tot veranderingen in de organisatie van de BAR-samenwerking. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de aanleiding voor deze veranderingen en de inhoud van de in gang gezette ontwikkelingen.

3 ICT & inkoop

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk staan de samenwerkingsprojecten op het gebied van ICT en inkoop centraal. In dit hoofdstuk zullen de rekenkamers de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

- *Hoe werken de drie gemeenten samen in de uitvoering van de projecten 'gezamenlijke ICT' en 'gezamenlijke inkoop'?*
- *Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen genoemde projecten duidelijk belegd?*
- *Is bij genoemde projecten sprake van adequaat projectmanagement?*
- *Is in relatie tot de genoemde projecten sprake van voldoende commitment voor de samenwerking in BAR-verband?*

De rekenkamers gebruiken voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen de volgende normen en criteria:

tabel 3-1: normen

normen	criteria
er is sprake van adequaat projectmanagement	per project is een plan van aanpak opgesteld waarin doelstellingen en resultaten, een kostenraming en een planning zijn uitgewerkt er is bepaald hoe het project moet bijdragen aan de doelstellingen uit het BAR-koersdocument in het plan van aanpak zijn mijlpalen benoemd en go/no go momenten ingebouwd risico's van het project zijn in kaart gebracht er zijn maatregelen genomen om risico's te beperken de voortgang van het project wordt periodiek in kaart gebracht
taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd	voor ieder project is een verantwoordelijk bestuurder aangewezen voor ieder project is een ambtelijk verantwoordelijke aangewezen er zijn duidelijke afspraken over wie welke bevoegdheden heeft binnen het project er zijn duidelijke afspraken over wie welke verantwoordelijkheden heeft binnen het project er is sprake van een duidelijke taakverdeling toegekende bevoegdheden zijn in lijn met de taken en verantwoordelijkheden die betrokkenen hebben
binnen de projecten inkoop en ICT is sprake van voldoende commitment voor de samenwerking in BAR-verband	de onderlinge afhankelijkheid wordt erkend, de noodzaak om samen te werken wordt gevoeld er is sprake van een gedeelde visie op de samenwerking

3-2 BAR-samenwerking ICT

In het kader van de samenwerking tussen Ridderkerk en Albrandswaard op het taakveld werk & inkomen kwam in 2007 de eerste ICT-koppeling tussen deze twee gemeenten tot stand. Dit vormde, al vóór de totstandkoming van het BAR-koersdocument, aanleiding om in BAR-verband in gesprek te gaan over verdergaande samenwerking op ICT-gebied.¹⁵ Als quick-win project op het gebied van ICT is vervolgens in het BAR-koersdocument het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk' opgenomen.

In deze paragraaf komt aan de orde hoe het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk' is verlopen. Daarbij wordt ingegaan op het projectmanagement, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het commitment voor de ICT-samenwerking in BAR-verband.

3-2-1 projectmanagement

Het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' kende een uitgebreide voorbereiding in de vorm van een businesscase, startnotitie en projectplan. De startnotitie en het projectplan bevatten een nadere uitwerking van de doelstelling en de resultaten die nodig zijn om het doel te bereiken en geven inzicht in risico's, planning en de projectbeheersing. Er is niet inzichtelijk gemaakt welke bijdrage het project gaat leveren aan het realiseren van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument, welke mijlpalen het project kent en de totale kosten die eraan verbonden zijn. Over de voortgang van het project is tussentijds enkel gerapporteerd via de stand van zaken rapportages aan de gemeenteraden. Bij de afsluiting van het project is een decharge document opgesteld ten behoeve van de bestuurlijk opdrachtgever waarin is aangegeven dat de definitieve inrichting van het ICT-beheer nog moet plaatsvinden. Met de totstandkoming van de gezamenlijke infrastructuur zijn alleen de randvoorwaarden gecreëerd die verdergaande samenwerking op ICT-gebied mogelijk maken.

Ter voorbereiding op het project zijn een businesscase, een startnotitie en een projectplan opgesteld

businesscase

Om het gewenste voorzieningenniveau van de ICT-ondersteuning in BAR-verband te bepalen, hebben de I&A verantwoordelijken uit de drie gemeenten in een business case vier varianten voor de ICT-infrastructuur uitgewerkt. Deze businesscase is in juni 2008 ter besluitvorming voorgelegd aan de drie colleges. De vier varianten waren als volgt:

- één datacenter voor de drie gemeenten
- twee gescheiden datacenters
- twee gekoppelde datacenters
- twee gekoppelde datacenters met dubbel uitgevoerde verbindingen

De businesscase beperkt zich tot de technische architectuur voor een gezamenlijk netwerk. Zaken als gezamenlijke applicaties en gezamenlijk applicatiebeheer behoren niet tot de businesscase en vallen buiten de scope van het project.¹⁶

¹⁵ BAR-gemeenten, Businesscase technische architectuur BAR, 2008.

¹⁶ Gemeente Ridderkerk, BenW advies inzake gezamenlijke ICT-infrastructuur BAR, 26 juni 2008.

In de businesscase is opgenomen dat men het koersdocument 'BAR-goed' als basis voor de businesscase beschouwd. Ook zijn de doelstellingen uit het BAR-koersdocument opgenomen in de businesscase. In de businesscase is echter niet uitgewerkt op welke wijze en in welke mate de gezamenlijke ICT infrastructuur kan bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument. Wel is ten behoeve van de businesscase de haalbaarheid van de vier varianten onderzocht op de volgende onderdelen:

- economisch (voor- en nadelen en kosten per variant)
- technisch
- commercieel
- maatschappelijk
- middelen (benodigde capaciteit in uren per variant)
- beheer
- beveiliging
- veranderplanning (fasering per variant)

In het begeleidende advies bij de businesscase zijn tevens de gevraagde investeringen en de consequenties op verschillende bedrijfsvoeringsaspecten in kaart gebracht.¹⁷ Op basis van de businesscase hebben de drie colleges conform het advies van de werkgroep ICT gekozen voor de derde variant.

startnotitie

Startdocument ten behoeve van het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur BAR' is de startnotitie d.d. 2 september 2008. In deze notitie is het project beschreven op basis van verschillende onderdelen waarbij onder andere aan de orde komen:

- het projectdoel en wat men gaat doen om dit te bereiken;
- risico's en wat men doet om deze te beheersen;
- afbakening van het project;
- planning;
- participanten;
- communicatie en evaluatiemomenten;
- benodigde capaciteit en investeringen.

Om het projectdoel (realisatie gezamenlijke ICT-infrastructuur) te bereiken gaat het projectteam het volgende doen: opstellen en uitvoeren projectplan, opstellen programma van eisen en aanbesteden, inrichten infrastructuur, overdracht aan lijnorganisaties.

De startnotitie biedt geen inzicht in de totale kosten¹⁸ van het project. Uit het dechargedocument dat voor de afsluiting van het project is opgesteld blijkt dat men in 2008 uitging van een budget van €1.840.000. Hierin zijn de kosten voor de inzet van medewerkers uit de drie gemeenten niet meegenomen. In de startnotitie is met betrekking tot de kosten van de inzet van medewerkers enkel opgenomen dat deze middels een verdeelsleutel (Barendrecht 40% – Ridderkerk 40% – Albrandswaard 20%) over de drie gemeenten worden verdeeld.

¹⁷ Hierbij zijn de consequenties benoemd op de volgende terreinen: personeel, informatievoorziening, juridisch, organisatorisch, financieel, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting.

¹⁸ De totale kosten van een ICT-project bestaan volgens de rekenkamer uit de investeringsuitgaven en de kosten die door de diensten direct ten laste van het exploitatieresultaat worden gebracht om het project ontwikkeld en geïmplementeerd te krijgen. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook kosten voor het projectmanagement, de kosten voor invoering, en maatwerk onderhoud en beheer (bron: rapport 'Baat het niet dan kost het wel', Rekenkamer Rotterdam, april 2011).

projectplan

In navolging op de startnotie is een projectplan uitgewerkt. Hierin zijn de volgende onderdelen beschreven:

- de projectorganisatie;
- het projectresultaat;
- fasering & planning;
- projectbeheersing (tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie).

Het projectresultaat bevat een beschrijving van het doel van het project en de stappen die men daarvoor gaat zetten, zoals ook opgenomen in de startnotitie. Daarnaast is de afbakening en haalbaarheid van het project beschreven en is een tweetal risico's benoemd, waarbij ook is aangegeven hoe men deze risico's wil ondervangen. Bij het onderdeel faseren en plannen is een grove planning opgenomen met daaraan gekoppeld de benodigde beslismomenten. Doel was om het project eind december 2009 af te ronden.

De rekenkamers constateren dat de realisatie van de gezamenlijke ICT-infrastructuur een uitgebreide voorbereiding heeft gekend aangezien het projectteam in een drietal documenten (businesscase, startnotitie, projectplan) de aanpak voor het project heeft uitgewerkt. Geen van deze documenten geven inzicht in:

- hoe het project moet bijdragen aan de doelstellingen uit het BAR-koersdocument;
- welke mijlpalen het project kent;
- de volledige kosten die aan het project verbonden zijn.

voortgangsrapportages

De projectleider hield de projectgroep via voortgangsverslagen op de hoogte van ontwikkelingen binnen het project. Daarnaast zijn er verslagen van de project-groepoverleggen gemaakt.

Voortgangsrapportages ten behoeve van de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever zijn tussentijds niet opgesteld. Wel is er periodiek informatie aangeleverd voor de stand van zaken rapportages waarmee de gemeenteraden werden geïnformeerd over de voortgang van de BAR-samenwerkingsprojecten. De BAR-directie en de BAR-stuurgroep hielden op basis van deze informatie inzicht in de voortgang van het ICT-project. Kanttekening hierbij is dat de informatie in de stand van zaken rapportages slechts een globaal beeld geeft van de voortgang van het project. In de stand van zaken rapportages is over het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' onder meer gemeld dat:

- eind 2009 sprake was van enige vertraging in het project ten opzichte van de planning. Voordeel van deze vertraging was dat de projectgroep tijd beschikbaar kreeg om aspecten op het gebied van organisatie, proces en kennis degelijker uit te werken.¹⁹
- de oplevering van de gezamenlijke infrastructuur een succes is. Daarbij wordt echter als knelpunt benoemd dat het beheer na de oplevering van de infrastructuur geen onderdeel van het project was. Ook is vermeld dat de BAR-gemeenten met een volgende stap moeten proberen 'winst' te pakken, door niet als drie losse entiteiten op de infrastructuur te draaien, maar bijvoorbeeld dezelfde besturingssystemen en applicaties te gebruiken zodat licenties goedkoper aangeschaft kunnen worden.²⁰

¹⁹ BAR-gemeenten, stand van zaken rapportage, december 2009.

²⁰ BAR-gemeenten, stand van zaken rapportage, oktober 2010.

afsluiting project

Voor de afsluiting van het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' is een decharge document opgesteld. Uit het dechargedocument blijkt onder andere dat:

- de darkfiber verbinding tussen Ridderkerk en Barendrecht nog sluitend gemaakt moet worden;
- de aanbestedingsprocedure goed is verlopen;
- alle applicaties zijn gemigreerd naar de nieuwe infrastructuur;
- het budget (€1.8400.000) met 14% is overschreden, de kosten bedroegen uiteindelijk €2.097.326. Hierin zijn de kosten voor de inzet van medewerkers uit de drie gemeenten niet meegenomen;
- ten opzichte van de oorspronkelijke planning (afronding 31 december 2009) is het project een half jaar vertraagd. Het project is op 1 juli 2010 formeel afgerond.

Met betrekking tot het ICT-beheer is in het dechargedocument opgenomen dat het tijdens het project niet is gelukt de verschillende participanten (BAR-directies, ICT-coördinatoren, lijnmanagement en systeembeheerders) op één lijn te krijgen. De definitieve inrichting van het ICT-beheer moet daarom nog plaatsvinden. Er is een gezamenlijke ICT-infrastructuur gerealiseerd, maar er is nog geen sprake van gezamenlijk gebruik van applicaties, gezamenlijk beheer etc. Er wordt feitelijk nog niet optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de aanleg van de gezamenlijke infrastructuur biedt. In relatie tot de doelstellingen zoals benoemd in het koersdocument (zie paragraaf 2-2-3) zijn er nog geen resultaten behaald.

3-2-2 taken-bevoegdheden-verantwoordelijkheden

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in de startnotitie en het projectplan. Op papier dragen de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever de eindverantwoordelijkheid voor het project. In de praktijk staan zij meer op afstand en is de projectleider verantwoordelijk voor de uitvoering. Knelpunt is dat de projectleider niet over de bevoegdheden beschikt die bij deze verantwoordelijkheid horen.

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' was op papier als volgt²¹:

tabel 3-2: verdeling taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden

bestuurlijk opdrachtgever	eindverantwoordelijk voor het project
	beschikbaar stellen mensen en middelen
ambtelijk opdrachtgever	vaststellen plan van eisen
	eindverantwoordelijk voor het project
	beschikbaar stellen mensen en middelen
stuurgroep BAR	vaststellen plan van eisen
	vaststellen projectplan
projectleider	vaststellen definitieve oplevering project
	informerend bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever over voortgang project, bereikte resultaten en eventuele capaciteitsproblemen
projectgroepleden	mede verantwoordelijk voor bereiken gewenst resultaat
	aansturen werkgroepen en externe deskundigen

²¹ Afgeleid uit de startnotitie 'gezamenlijke ICT-infrastructuur BAR', d.d. 2-9-2008 en het projectplan 'gezamenlijke ICT-infrastructuur BAR', d.d. 22-10-2008.

tabel 3-2: verdeling taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden (VERVOLG van pagina 39)

projectgroepleden	communicatie vanuit werkgroepen richting projectgroep
werkgroepen	actieve bijdrage aan de door de projectgroep gegeven opdrachten gevraagd en ongevraagd adviseren projectgroep
interne adviseurs	gevraagd en ongevraagd advies aan de projectgroep vanuit eigen specifieke deskundigheid uitvoeren activiteiten op eigen vakgebied
externe adviseur	ondersteunen vanuit een inhoudelijke deskundigheid

Hoewel de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever op papier de eindverantwoordelijkheid voor het project dragen waren zij in de praktijk vooral betrokken bij het besluitvormingstraject dat vooraf ging aan de uitvoering van het project. In de uitvoeringsfase lag de verantwoordelijkheid voor het project in de praktijk bij de projectleider, waarbij de ambtelijk opdrachtgever fungeerde als aanspreekpunt wanneer de projectleider knelpunten ondervond.

In de voorbereidingsfase was het projectleiderschap voor het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' belegd binnen de gemeente Ridderkerk. Tijdens de uitvoeringsfase de uitvoeringsfase was het projectleiderschap belegd bij de gemeente Barendrecht. Hierbij is een externe projectleider ingehuurd. Na oplevering van de ICT-infrastructuur is het projectleiderschap tot de formele afronding van het project in juli 2011 belegd binnen de gemeente Albrandswaard. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat de projectleider in de praktijk weliswaar de verantwoordelijkheid voor het project draagt, maar niet over de daarbij behorende bevoegdheden beschikt. De projectleider heeft bijvoorbeeld geen zeggenschap over de inzet van mensen en middelen en kan niets afdwingen wanneer de samenwerking niet op basis van vrijwilligheid zou verlopen.

Na de afronding van het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' zijn er binnen de BAR-samenwerking geen nieuwe projecten op ICT-gebied opgestart.²² Momenteel is de situatie zo dat de ICT-medewerkers uit de drie gemeenten alleen op informele basis met elkaar samenwerken en er dan ook geen formele projectleider is aangesteld.

3-2-3 commitment

Onder de ICT-medewerkers bestaat veel draagvlak voor de samenwerking op ICT-gebied. In 2010 hebben de medewerkers een tweetal voorstellen gedaan om de samenwerking uit te breiden, mede in het licht van de plannen voor de BAR-VTH samenwerking, waar ICT een faciliterende danwel ondersteunende functie vervult. De BAR-directie heeft deze voorstellen aangehouden omdat zij eerste een meer fundamentele keus over de koers van de overkoepelende BAR-samenwerking wilden maken. Tot op heden heeft de ICT-samenwerking geen formeel vervolg gekregen en werken de medewerkers alleen nog op informele basis samen.

Op basis van interviews met verschillende ICT-medewerkers uit de BAR-gemeenten hebben de rekenkamers vastgesteld dat er onder de ICT-medewerkers veel draagvlak bestaat voor de samenwerking op ICT-gebied. Dit blijkt tevens uit het feit dat de ICT-projectgroep, in 2010, na de totstandkoming van de gezamenlijke infrastructuur twee

²² Wel is in de periode dat het project ICT-infrastructuur werd uitgevoerd een pilot beeldverbinding. Dit project is in 2009 gestart en in 2010 afgerond.

notities heeft opgesteld om de ICT-samenwerking uit te breiden en verder te verdiepen.

startnotitie gezamenlijk ICT-beheer

Deze notitie van de ICT-projectgroep bevatte een voorstel om te komen tot een gezamenlijk ICT-beheer. Bij de afsluiting van het project 'gezamenlijke ICT-infrastructuur' is een tijdelijk beheerregime afgesproken voor het beheer van de infrastructuur. De startnotitie had tot doel te komen tot een structureel ingebed beheerregime. Hiertoe stelde de projectgroep voor een voorstel uit te werken om te komen tot formele besluitvorming over de organisatievorm waarin het BAR-ICT beheer kan plaatsvinden. In dit voorstel zou aandacht moeten zijn voor de juridische, financiële en P&O aspecten die van belang zijn bij het gezamenlijk beheren van de BAR-infrastructuur.

De startnotitie is op 4 juni 2010 besproken in het BAR-directieoverleg. Daarbij is voorgesteld het vervolgetraject uit 2 fasen te laten bestaan.²³ Op korte termijn zou sprake moeten zijn van een verlengde projectfase, op lange termijn moet er een voorstel komen voor de definitieve structuur van de ICT-beheerorganisatie. Tot op heden is hierover op strategisch niveau nog geen besluit genomen. De BAR-ICT samenwerking kent geen formeel vervolg en het tijdelijke beheerregime is nog steeds van kracht.

startnotitie gemeenschappelijk netwerkdomein

Voor het beheer van de gezamenlijke infrastructuur is een gezamenlijk netwerkdomein gecreëerd, gericht op het technisch beheer van de gezamenlijke ICT-infrastructuur. Verdergaande samenwerking, zoals bijvoorbeeld wordt beoogd in de BAR-VTH (Vergunningen, Toezicht, Handhaving) samenwerking, kan men met dit gezamenlijk netwerkdomein nog niet faciliteren.

rol ICT in BAR-VTH

De BAR-gemeenten beogen per 1 januari 2013 de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving gezamenlijk uit te voeren. Hierbij is gekozen voor de centralisatievariant; het uitvoeren van de taken vanuit één van de drie gemeentehuizen, waarbij in de andere gemeenten enkel de frontoffice behouden blijft. ICT speelt een belangrijke rol in het ondersteunen en faciliteren van de VTH-samenwerking in de centralisatievariant. Om de BAR-VTH samenwerking te kunnen faciliteren is de gewenste functionaliteit van de ICT-voorzieningen in kaart gebracht. Daarbij is gebleken dat een gemeenschappelijk netwerkdomein de voorkeur verdient aangezien het ontbreken daarvan zal leiden tot onbeheersbare ICT-omgevingen.²⁴ Met een gemeenschappelijk netwerkdomein is het onder meer mogelijk:

- gemeenschappelijke informatiesystemen centraal in te richten en gemeenschappelijk te gebruiken;
- documenten op te slaan in het gemeenschappelijk domein;
- generieke faciliteiten zoals gemeenschappelijke email en agenda aan te bieden.

Mede met het oog op de plannen voor de BAR-VTH samenwerking heeft de ICT-projectgroep een startnotitie opgesteld om te komen tot de realisatie van een gemeenschappelijk netwerkdomein. In deze startnotitie 'samenwerken binnen een

²³ BAR-directie, notulen overleg 4 juni 2010.

²⁴ Werkgroep BAR-VTH, Nota uitwerking centralisatievariant BAR-VTH, 20 oktober 2010.

gemeenschappelijk netwerkdomein' d.d. 1 april 2010 heeft de projectgroep ICT aangegeven dat er behoefte is aan een gemeenschappelijk netwerk domein, ondanks dat de contouren van de BAR-samenwerking niet helder zijn.²⁵ Een gemeenschappelijk netwerkdomein is volgens de projectgroep nodig om de steeds verdergaande samenwerking in BAR-verband te kunnen ondersteunen met slimme, efficiënte en betrouwbare ICT oplossingen.

De startnotitie is op 4 juni 2010 besproken in het BAR-directieoverleg. De BAR-directie vond het op dat moment te vroeg om een project met een dergelijke insteek te starten. Eerst moet er volgens de BAR-directie een fundamentele discussie gevoerd worden over de koers van de samenwerking.²⁶ Ook op dit punt heeft de ICT-samenwerking vooralsnog geen vervolg gekregen. Daardoor lopen de BAR-gemeenten het risico dat de ICT-functie onvoldoende in staat is samenwerkingsinitiatieven op andere terreinen goed te ondersteunen.

3-3 BAR-samenwerking inkoop

Op het gebied van inkoop was binnen de BAR-gemeenten al sprake van verschillende vormen van samenwerking voordat het BAR-koersdocument tot stand kwam. De gemeenten Barendrecht en Ridderkerk namen vanaf 2000 deel aan het informele inkoopstedenverband 'Drechtsteden'. Ook hebben de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk in 2007 een aantal gezamenlijke projecten aanbesteed. De WMO-aanbesteding 'hulp bij huishouden' vormde in 2007 de start van de inkoopstedenverband tussen de drie BAR-gemeenten.²⁷ De samenwerking had op dat moment geen formeel karakter.

In het BAR-koersdocument is de inkoopstedenverband opgenomen als quick-win project. Per 1 januari 2009 ging dit project formeel van start. Hierbij is in het koersdocument vermeld dat het een lopend project betreft met als doel de samenwerking op het gebied van inkoop uit te bouwen en te onderzoeken of men de inkoopfuncties kan bundelen.²⁸

In deze paragraaf komt aan de orde hoe de inkoopstedenverband de afgelopen jaren is verlopen. Daarbij gaan de rekenkamers in op het projectmanagement, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het commitment voor de BAR-inkoopstedenverband.

3-3-1 projectmanagement

De doelstellingen voor de BAR-inkoopstedenverband zijn uitgewerkt in een startdocument en een projectplan. Beide documenten geven geen inzicht in de planning en de totale kosten die aan de inkoopstedenverband verbonden zijn en er is niet inzichtelijk gemaakt welke bijdrage het project levert aan het realiseren van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument. In het projectplan komen twee belangrijke risico's aan de orde (ontbreken draagvlak bij budgethouders en inkopers die onvoldoende prioriteit geven aan de samenwerking), maar er is niet aangegeven hoe men deze risico's gaat beheersen. Over de voortgang van het project is enkel gerapporteerd via de stand van zaken rapportages aan de gemeenteraden. Er zijn voor het overige geen

²⁵ BAR-gemeenten, startnotitie samenwerken binnen een gemeenschappelijk netwerkdomein, april 2010.

²⁶ BAR-directie, notulen directieoverleg, 4 juni 2010.

²⁷ BAR-gemeenten, startdocument inkoopondersteuning BAR-gemeenten, 12 juni 2008.

²⁸ BAR-gemeenten, koersdocument BAR-goed!, augustus 2007.

voortgangsrapportages opgesteld ten behoeve van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, de BAR-directie en de BAR-stuurgroep.

Ter voorbereiding op het project is een startdocument en een projectplan opgesteld.

startdocument

Het startdocument inkoopondersteuning BAR-gemeenten bevat onder meer een beschrijving van status van de inkoopfunctie per gemeente op dat moment (juni 2008). Hieruit is af te leiden dat er op dat moment sprake is van grote verschillen tussen de gemeenten op inkoopgebied:

- Albrandswaard heeft geen inkoopcoördinator in dienst en beschikt ook niet over een inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Barendrecht heeft een aanbestedingsbeleid en een inkoophandboek en beschikt in haar formatie over een junior en een senior inkoper. Beide functies zijn in juni 2008 vacant.
- Ridderkerk heeft sinds 2002 twee formatieplaatsen ingezet voor de professionalisering van de inkoopfunctie en beschikt over een inkoop- en aanbestedingsbeleid en jaarlijkse inkoopactieplannen.

In het startdocument is ook de gewenste situatie voor de inkoop samenwerking in de BAR-gemeenten beschreven. De samenwerkingsgroep heeft als missie hoogwaardige inkoopdiensten te leveren afgestemd op de drie samenwerkende gemeenten. De samenwerkingsgroep wil het expertisecentrum zijn op het terrein van overheids- en gemeentelijke inkopen. Hiertoe zijn in het startdocument de volgende doelstellingen benoemd:

- algemene dienstverlening op strategisch en tactisch niveau van de inkoopfunctie;
- gezamenlijke inkoopvoordelen behalen op kwaliteit en financiën;
- kwetsbaarheid van de inkoopcoördinatie reduceren;
- reductie van juridische risico's;
- vergroting van de deskundigheid op wetgeving t.a.v. overheidsaanbestedingen;
- vergroting kwaliteit inkoopcoördinatoren.

Met betrekking tot de structuur waarin de inkoop samenwerking vorm moet krijgen wordt in het startdocument voorgesteld om Ridderkerk en Barendrecht de beschikking te laten houden over hun eigen inkoopfunctionarissen waarbij geldt dat wisseling van standplaats mogelijk is wanneer specifieke deskundigheid is vereist. De inkoop samenwerking heeft niet tot doel te komen tot één gezamenlijke inkoopfunctie waaraan de drie gemeenten hun bevoegdheden overdragen. Gemeenschappelijke inkoop is ingevuld door het gebruik maken van schaalvoordeel en mogelijkerwijze het uitwisselen van deskundigheid.

Uit de in het startdocument opgenomen kostenverdeling blijkt dat Albrandswaard de beschikking krijgt over 20% van de beschikbare capaciteit voor inkoopondersteuning in Ridderkerk en Barendrecht.²⁹ Het startdocument geeft geen inzicht in de totale kosten van de inkoop samenwerking aangezien de kosten volgens het startdocument nauwelijks zullen wijzigen ten opzichte van de bestaande situatie waarin zowel Barendrecht als Ridderkerk twee inkopers in dienst hebben. De inkoop samenwerking brengt enkel voor Albrandswaard extra kosten met zich mee, aangezien zij 20% van de

²⁹ Voor de samenwerking op het gebied van inkoop hebben de drie gemeenten de volgende kostenverdeelsleutel afgesproken: Albrandswaard 20%, Ridderkerk 40% en Barendrecht 40%.

kosten voor de inkoopondersteuning voor hun rekening moeten nemen nu zij vanuit Barendrecht en Ridderkerk capaciteit geleverd krijgen.

projectplan

In navolging op het startdocument is een projectplan uitgewerkt. Hierin zijn onder andere beschreven:

- de projectorganisatie
- het projectresultaat
- fasering & planning
- projectbeheersing (tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie)

Doel van het project is volgens het projectplan te komen tot een professionele inkoopgroep voor de BAR-gemeenten, waarvan de inkoopadviseurs als spil fungeren tussen de budgethouders van de verschillende gemeenten om projecten c.q. aanbestedingen gezamenlijk of afzonderlijk op te zetten, zodat kwalitatieve en schaalvoordelen behaald kunnen worden. In het projectplan is niet inzichtelijk gemaakt hoe het project gaat bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument.

In relatie tot het projectdoel zijn in het projectplan wel de volgende risico's vermeld:

- De inkoopadviseurs geven geen geld uit. De gelden (budgetten voor inkoop) zijn in het bezit van de budgethouders. Zonder medewerking van deze budgethouders zijn er geen resultaten te behalen.
- De inkoopadviseurs werken voor alle drie de gemeenten, maar blijven in dienst van de 'eigen' gemeente en moeten hun waarde bewijzen.

Niet benoemd is hoe men deze risico's wil beperken. In het projectplan zijn tevens geen mijlpalen benoemd en de planning richt zich enkel op het moment waarop de colleges een akkoord moeten geven op het projectplan. Het projectplan maakt niet inzichtelijk welke stappen men wil zetten om te komen tot een professionele inkoopgroep en welke planning hieraan gekoppeld is. Met betrekking tot de kosten is in aanvulling op het startdocument opgenomen dat Albrandswaard een budget van €25.000 moet begroten.

voortgangsrapportages

De projectgroep heeft geen tussentijdse voortgangsrapportages opgesteld. Ook zijn er geen verslagen gemaakt van projectgroepoverleggen. Richting de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever is over de voortgang van het project gerapporteerd door het aanleveren van informatie voor de stand van zaken rapportages waarmee de gemeenteraden periodiek geïnformeerd worden over de BAR-samenwerking. De BAR-directie en de BAR-stuurgroep hielden op basis van deze informatie inzicht in de voortgang van de inkoop samenwerking. Kanttekening hierbij is dat de informatie in de stand van zaken rapportages slechts een globaal beeld geeft van de voortgang van het project.

In de stand van zaken rapportages is over het project 'gezamenlijke inkoop' onder meer gemeld dat:

- De inkoop samenwerking formeel per 1-1-2009 van start is gegaan.
- Het inkoopproject een aarzelende start kende, maar vooral in Albrandswaard resultaten zijn geboekt doordat de betrokkenheid van inkoop in allerlei inkoopprocessen ver is doorgevoerd.
- De sturing op de projectfase eind 2009 nog niet goed is geregeld doordat de

personele bezetting op de inkoopfunctie in Barendrecht halverwege 2009 is gewijzigd.

- De ambtelijk opdrachtgever zich met ingang van 1 juli 2010 intensiever is gaan bezighouden met de organisatorische aspecten van de samenwerking op inkoopgebied om tot een eenduidige manier van werken en een eenduidig inkoopbeleid te komen.

3-3-2 taken-bevoegdheden-verantwoordelijkheden

In de startnotitie en het projectplan is geen volledige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgenomen. Knelpunt in de praktijk is dat de projectleider niet over de bevoegdheden beschikt die nodig zijn om het project goed aan te kunnen sturen. Dit leidde in 2009 en 2010 tot stagnatie in de inkoopsamenwerking.

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is noch in het startdocument, noch in het projectplan volledig uitgewerkt. In het projectplan is op dit punt enkel aangegeven dat:

- de projectleider de spil is tussen de projectgroep en de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever;
- de projectleider is verantwoordelijk voor het rapporteren aan de stuurgroep over de voortgang van de werkzaamheden en het geven van inzicht in behaalde kwalitatieve en financiële voordelen.

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor de inkoopsamenwerking was bij de start van het project belegd in de gemeente Barendrecht en is in 2010 overgegaan naar de gemeente Albrandswaard. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is ingevuld binnen de gemeente Ridderkerk. Ook het projectleiderschap was tot en met augustus 2011 belegd binnen de gemeente Ridderkerk. De betreffende projectleider heeft echter aangegeven dat hij niet over de bevoegdheden beschikte om het project aan te sturen. Met de benoeming van de senior inkoper in Barendrecht als nieuwe projectleider is hier nog geen verandering in gekomen. De projectleider heeft, net als in het ICT-project, geen zeggenschap over de inzet van mensen en middelen en kan niets afdwingen wanneer de samenwerking niet op basis van vrijwilligheid verloopt. In een dergelijke situatie moet de projectleider altijd opschalen via de ambtelijk opdrachtgever.

Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat het ontbreken van bevoegdheden bij de projectleider in de praktijk tot stagnatie leidde. Nadat de inkoopsamenwerking per 1 januari 2009 formeel van start ging, verliep de samenwerking stroef. De samenwerking kwam niet op basis van vrijwilligheid op gang. Dit kwam onder meer door een verschil in visie op de rol die inkopers moeten hebben in het inkoopproces, cultuurverschillen tussen de gemeente Ridderkerk en Barendrecht en een onverenigbaarheid van karakters. Gevolg hiervan was dat de inkoopsamenwerking in 2009 en 2010 stagneerde. Er zijn gezamenlijke aanbestedingen uitgevoerd en de inkoopfunctie in Albrandswaard is geprofessionaliseerd, maar men is er in de genoemde periode niet in geslaagd te komen tot een professionele inkoopgroep voor de BAR-gemeente met een eenduidig inkoopbeleid en een eenduidige werkwijze.

3-3-3 commitment

Onder de inkopers bestaat momenteel veel draagvlak voor de inkoopsamenwerking in BAR-verband. Dit blijkt onder meer uit het voorstel dat de projectgroep in 2010 heeft gedaan voor het uitbouwen van de inkoopsamenwerking. Het uitbouwen van de inkoopsamenwerking is nog niet

in formele zin van start gegaan. Wel zijn er in 2011 in de praktijk stappen gezet om de inkoopsamenwerking uit te breiden en te verdiepen.

Op basis van interviews met de inkopers uit de BAR-gemeenten hebben de rekenkamers vastgesteld dat er momenteel veel draagvlak bestaat voor de inkoopsamenwerking in BAR-verband. Dit blijkt onder meer uit de startnotitie 'uitbouw BAR-inkoopsamenwerking' d.d. 25 oktober 2010. Deze notitie bevat een voorstel van de projectgroep inkoop voor het verder uitbouwen en het verbeteren van de BAR-inkoopsamenwerking. Dit wil de projectgroep doen door de projectstatus af te ronden en te komen tot een gezamenlijk BAR-inkoopbeleid en een gezamenlijke BAR-inkooporganisatie. Kaders die hiertoe zijn opgenomen in de notitie zijn onder andere:

- 'inkoop in BAR-verband, tenzij...';
- uitgaan van één BAR-inkoopproces;
- inhoudelijke aansturing van de inkoopondersteuning beleggen bij één persoon.

In de notitie geeft de projectgroep aan dat er na 1,5 jaar projectfase grote behoefte is aan een betere structurering en een heldere inhoudelijke koers op het gebied van inkoop. De notitie is op 5 november 2010 behandeld in het BAR-directieoverleg. Daarbij heeft de BAR-directie aangegeven dat ze dit onderwerp meenemen in het koepelproject voor de uitbouw van de BAR-samenwerking. Tot op heden is de uitbouw van de inkoopsamenwerking nog niet in formele zin van start gegaan.

In de praktijk zijn er in 2011 wel verschillende stappen gezet om de inkoopsamenwerking uit te breiden en te verdiepen. Per april 2011 is in Barendrecht een nieuwe senior inkoper aangetreden. De BAR-inkopers hebben inmiddels een eenduidige visie op hoe het inkoopproces in BAR-verband moet verlopen, zijn bezig met het ontwikkelen van vaste sjablonen voor de ondersteuning van het inkoopproces in de drie gemeenten en zijn bezig met het opstellen van een gezamenlijk BAR-inkoopbeleid.

4 resultaten BAR-samenwerking

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat centraal welke resultaten sinds de start van de BAR-samenwerking zijn geboekt in relatie tot de doelstellingen die de BAR-gemeenten hebben vastgelegd in het BAR-koersdocument. Hierbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Welke doelen beogen de betrokken gemeenten in BAR-verband te realiseren en zijn deze SMART-geformuleerd?*
- *Welke inspanningen zijn in BAR-verband gepleegd en welke resultaten zijn hiermee geboekt?*
- *Hoe verhouden de geboekte resultaten zich tot de gestelde doelen?*

De rekenkamers gebruiken voor het beantwoorden van de eerstgenoemde onderzoeksvraag de volgende normen:

tabel 4-1: normen

norm	criteria
de doelen die de BAR-gemeenten met de samenwerking willen realiseren zijn SMART	de doelstellingen zijn specifiek
	de doelstellingen zijn meetbaar
	de doelstellingen zijn acceptabel
	de doelstellingen zijn realistisch
	de doelstellingen zijn tijdgebonden

Voor de overige onderzoeksvragen geldt dat deze beschrijvend van aard zijn. De rekenkamers hanteren daarom in de beantwoording van deze vragen geen normen, maar zullen aan de hand van de bevindingen uit het onderzoek inzichtelijk maken hoe de resultaten van de BAR-samenwerking zich verhouden tot de doelstellingen.

Paragraaf 4-2 betreft de vraag of de doelstellingen van de BAR-samenwerking SMART zijn. Paragraaf 4-3 betreft de inspanningen die de afgelopen jaren zijn gepleegd in de projecten ICT en inkoop en de overige BAR-projecten. Paragraaf 4-4 gaat in op hoe de geboekte resultaten zich verhouden tot de doelstellingen uit het koersdocument. Tot slot gaat paragraaf 4-5 in op de potentiële mogelijkheden van de projecten om bij te dragen aan de doelstellingen van de BAR-samenwerking.

4-2 doelstellingen BAR-koersdocument

In het BAR-koersdocument zijn zeven doelstellingen opgenomen die de BAR-gemeenten met de BAR-samenwerking willen realiseren. Deze doelstellingen zijn niet SMART-geformuleerd, waardoor niet duidelijk is welke specifieke, meetbare resultaten de BAR-gemeenten willen bereiken en welk tijdpad hieraan gekoppeld is.

In paragraaf 2-2-3 zijn de doelstellingen van de BAR-samenwerking uiteen gezet. Deze doelstellingen uit het BAR-koersdocument zijn niet SMART gemaakt; de BAR-gemeenten hebben niet specifiek aangegeven welke meetbare resultaten zij binnen welke tijdspanne willen boeken. Daardoor is het voor de rekenkamers niet mogelijk om concreet inzicht te geven in de mate waarin deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

gevolgen van doelstellingen die niet SMART zijn

De BAR-gemeenten willen met de BAR-samenwerking onder meer hun efficiency vergroten. Deze doelstelling is niet SMART doordat de gemeenten niet specifiek hebben gemaakt wanneer zij vinden dat de samenwerking leidt tot meer efficiency. De gemeenten geven aan dat ze deze doelstelling willen realiseren door meer voor minder te bieden en inkoopvoordelen te behalen, maar ze hebben niet specifiek gemaakt wat ze meer willen bieden, welk bedrag aan kostenverlaging ze hierbij nastreven en welke kostenverlaging de inkoopvoordelen moeten opleveren. Ook hebben de gemeenten niet aangegeven binnen welke termijn ze resultaten willen boeken en hoe zij deze resultaten gaan meten. Gevolg hiervan is dat het niet mogelijk is inzichtelijk te maken of de BAR-samenwerking in de afgelopen periode daadwerkelijk tot meer efficiency heeft geleid.

4-2-1 projecten BAR-samenwerking

Om de genoemde doelstellingen te realiseren zijn sinds 2007 naast de projecten ICT en inkoop de volgende zestien quick-win projecten opgestart na de totstandkoming van het koersdocument 'BAR-goed':

- Visie dienstverlening en invoering WABO
- Deregulering
- Basisadministraties
- Gezamenlijk auditteam
- Samenwerking HRM
- Breedband op bedrijfsterrein
- Economische visies
- Gezamenlijk optrekken in regie en uitvoering WSW
- Visievorming en uitvoering CJG
- Visievorming en uitvoering opvoedingsondersteuning
- Activering sociale rol bedrijfsleven
- Regionaal plan vroegtijdig schoolverlaters
- Inventariseren risicogroepen jongeren
- Bestrijden eenzaamheid ouderen
- Vrijwilligerswerk en mantelzorg
- Communicatie

De quick-win projecten 'breedband op bedrijfsterrein' en 'regionaal plan vroegtijdig schoolverlaters' zijn in de eerste helft van 2009 geannuleerd. Volgens de eerste stand van zaken rapportage 2009 zou in april 2009 een eerste overleg plaatsvinden voor het project basisadministraties. In de daarop volgende stand van zaken rapportages wordt niets meer over dit project vermeld. De dertien overige genoemde projecten (naast ICT en inkoop) zijn wel van start gegaan. Daarnaast zijn in aanvulling op de quick-win projecten uit het koersdocument in de periode 2008-2010 de volgende projecten in BAR-verband opgestart³⁰:

- Regionaal arbeidsmarktbeleid

³⁰ BAR-gemeenten, stand van zaken rapportages BAR-samenwerking, 2008-2010.

- Afstemming strategische structuurvisies
- Onderzoek implementatie regionaal crisisplan / opzetten gezamenlijke crisisorganisatie
- BAR-VTH
- Telecommunicatie

4-3 inspanningen in projecten

Binnen de zestien quick win projecten en de vijf later opgestarte projecten zijn in de afgelopen jaren verschillende inspanningen gepleegd. Een groot deel van deze inspanningen leidt enkel op papier tot resultaat.

4-3-1 inspanningen ICT en inkoop

Binnen de projecten ICT en inkoop zijn in de afgelopen jaren verschillende inspanningen gepleegd.

Zoals in hoofdstuk 3 is weergegeven hebben de projecten ICT en inkoop nog weinig concrete resultaten in de uitvoering opgeleverd. Wel zijn er op uitvoeringsniveau meerdere activiteiten verricht die op termijn wellicht gaan bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het koersdocument. Op basis van de stand van zaken rapportages, de geraadpleegde documenten over de projecten ICT en inkoop en interviews met betrokken medewerkers zijn onderstaande tabellen opgesteld die een overzicht geven van de inspanningen die de afgelopen periode in deze projecten zijn gepleegd:

tabel 4-2: inspanningen gezamenlijke ICT infrastructuur en intergemeentelijk netwerk

businesscase voor gezamenlijke ICT-omgeving uitgewerkt
realisatie gezamenlijke infrastructuur
pilot beeldverbinding
beheer van het gezamenlijk deel van de infrastructuur volgens tijdelijk beheerregime
verkennen mogelijkheden voor gezamenlijk ICT-beheer
voorstel voor gemeenschappelijk netwerkdomein

tabel 4-3: inspanningen gezamenlijke organisatie inkoop

gezamenlijke aanbestedingen op sociaal gebied (o.a. reïntegratie en inburgering, WMO-hulpmiddelen, woningaanpassingen en trapliften)
professionalisering inkoopfunctie Albrandswaard
realisatie eenduidige visie op inkoopproces
ontwikkelen vaste sjablonen voor ondersteuning inkoopproces
opstellen gezamenlijk BAR-inkoopbeleid
voorstel uitvoeren inkoopscan

Voor de in tabel 4-3 genoemde aanbestedingen geldt dat niet inzichtelijk is welke financiële voordelen deze hebben opgeleverd. Voor beide projecten geldt daarnaast dat een groot deel van de inspanningen betrekking heeft op het uitwerken van voorstellen ten behoeve van de samenwerking. Dergelijke inspanningen leiden alleen op papier tot een resultaat en dragen niet direct bij aan het realiseren van de doelstellingen die zijn opgenomen in het koersdocument. In paragraaf 4-4 wordt nader ingegaan op de bijdrage die de projecten ICT en inkoop hebben geleverd aan de realisatie van de doelstellingen uit het koersdocument.

4-3-2 inspanningen overige projecten

In de afgelopen jaren is alleen in de projecten visie dienstverlening/WABO, gezamenlijke regie en uitvoering WSW en gezamenlijke crisisorganisatie sprake geweest van het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten. Voor het overige beperken de inspanningen die in de BAR-projecten zijn gepleegd zich tot het gezamenlijk uitwerken van voorstellen en notities, het uitwisselen van ervaringen, kennis en producten, het voeren van overleg en het (laten) uitvoeren van onderzoek.

Naast de projecten ICT en inkoop zijn veertien andere quick win projecten benoemd. Uit analyse van de stand van zakenrapportages blijkt dat uiteindelijk op dertien van deze projecten inspanningen zijn of gaan worden verricht om te komen tot samenwerking. Hetzelfde geldt voor de vijf later opgestarte projecten. Bijlage 6 geeft per project een overzicht van de inspanningen die de afgelopen jaren zijn gepleegd in alle projecten. Dit overzicht is gebaseerd op de informatie uit de stand van zaken rapportages over de BAR-samenwerking uit de periode 2008-2010 en is aangevuld op basis van informatie uit overige documenten en interviews.

Voor de projecten communicatie en telecommunicatie zijn in de stand van zaken rapportages geen concrete inspanningen gerapporteerd, aangezien deze projecten in oktober 2010 nog van start moesten gaan.

Uit het overzicht in bijlage 6 blijkt dat de inspanningen die de afgelopen jaren in de BAR-projecten zijn gepleegd voornamelijk betrekking hebben op:

- het uitwerken van voorstellen en / of notities;
- het uitwisselen van ervaringen, kennis en producten
- het voeren van (periodiek) overleg
- het (laten) uitvoeren van onderzoek

Daadwerkelijk samenwerking in de uitvoering van beleid of in het project heeft nog nauwelijks plaatsgevonden. Naast de eerder genoemde projecten inkoop, ICT heeft samenwerking alleen nog nader gestalte gekregen in de projecten visie dienstverlening/WABO, gezamenlijke regie en uitvoering WSW en gezamenlijke crisisorganisatie. In het project visie dienstverlening/WABO wordt ondermeer samengewerkt in de beoordeling van bouwaanvragen op brandpreventieve aspecten en het toezicht houden op de welstandseisen. Het project gezamenlijke regie en uitvoering WSW heeft geleid tot gezamenlijke uitvoering van het wachtlijstbeheer en in het project gezamenlijke crisisorganisatie zijn gezamenlijke cursussen en workshops georganiseerd in het kader van het OTO (opleiding, training, oefening)-beleid.

4-4 resultaten BAR-projecten versus doelstellingen BAR-koersdocument

Vijf projecten hebben in de afgelopen jaren bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument.

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat slechts vijf projecten concrete resultaten hebben opgeleverd in de samenwerking. Vraag is in hoeverre deze resultaten hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument. In paragraaf 4-2 is al aangegeven dat deze doelstellingen onvoldoende SMART zijn, waardoor het niet mogelijk is concreet inzichtelijk te maken in hoeverre de inspanningen in de BAR-projecten hebben bijgedragen aan het realiseren van deze doelstellingen.

Om een duiding van de bijdrage van deze projecten te krijgen hebben de rekenkamers in de interviews gevraagd welke doelstellingen met de projecten zijn gerealiseerd en op welke wijze de resultaten hieraan bijdragen. Ook zijn de stand van zakenrapportages geanalyseerd. Op basis van de antwoorden en de analyse van de stand van zakenrapportages is tabel 4-4 opgesteld. Tabel 4-4 bevat een weergave van de concrete resultaten die zijn voortgekomen uit de BAR-projecten en op welke wijze deze volgens de colleges van de BAR-gemeenten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument.³¹

tabel 4-4: resultaten BAR-projecten versus doelstellingen BAR-koersdocument

project	resultaat	bijdrage aan doelstelling	toelichting
visie dienstverlening / invoering WABO	gezamenlijke uitvoering welstands-toezicht en toetsing bouwaanvragen	verbeteren kwaliteit dienstverlening en vergroten efficiency	gezamenlijke uitvoering leidt tot kortere doorlooptijden procedures
		versterken integraliteit bij regionale ontwikkelingen	de BAR-gemeenten hebben zich als één gesprekspartner gemanifesteerd richting regionale partijen
ICT	gezamenlijke infrastructuur	verbeteren kwaliteit dienstverlening en beperken kwetsbaarheid	beschikbaarheid ICT-omgeving is hoger dan in de oude omgeving (minder storingen)
inkoop	gezamenlijk aanbesteden	verbeteren kwaliteit dienstverlening	de minimumeisen die aan het product gesteld moeten worden in relatie tot de gevraagde dienstverlening worden nadrukkelijker meegenomen in aanbestedingen
	professionaliseren inkoopfunctie Albrandswaard	beperken kwetsbaarheid	beschikbaarheid inkoopondersteuning lost arbeidsmarktprobleem Albrandswaard op en beperkt de kwetsbaarheid van de gemeente Albrandswaard in het inkoopproces
regie en uitvoering WSW	gezamenlijk wachtlijstbeheer	*	-
gezamenlijke crisisorganisatie	cursussen en workshop i.h.k.v. OTO-beleid	**	

* uit de beschikbare informatie blijkt niet aan welke BAR-doelstellingen het gezamenlijk wachtlijstbeheer een bijdrage heeft geleverd.

** uit de beschikbare informatie blijkt niet aan welke BAR-doelstellingen de cursussen en workshops i.h.k.v. het OTO-beleid een bijdrage hebben geleverd

³¹ Om in kaart te brengen welke bijdrage de projectresultaten leveren aan de realisatie van de doelstellingen uit het koersdocument is gebruik gemaakt van de stand van zaken rapportages waarin de koppeling is gelegd tussen de projecten en de doelstellingen uit het koersdocument.

Of de beschreven voordelen in de toelichtingen (zoals kortere doorlooptijden, het verminderen van de kwetsbaarheid en het beter meenemen van producteisen) daadwerkelijk zijn gerealiseerd hebben de rekenkamers niet kunnen achterhalen. In geen van de BAR-gemeenten is voorafgaand aan de projecten een nulmeting gehouden. Noch hebben zij na realisatie van projecten een meting gedaan of verbetering is opgetreden. De benoemde voordelen zijn gebaseerd op de stand van zaken rapportages en op de beleving hiervan door de betrokken medewerkers en management.

4-5 grotere potentiële bijdrage projecten

De overige projecten kunnen in potentie wel bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen, maar tot op heden zijn in deze projecten geen concrete resultaten geboekt. Voor de projecten ICT en inkoop geldt dat zij in potentie meer kunnen bijdragen dan tot op heden is gerealiseerd.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat voor de projecten ICT en inkoop geldt dat zij in potentie een grotere bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de BAR-doelstellingen. In paragraaf 3-2-3 zijn de voorstellen aan bod gekomen die de projectgroep BAR-ICT heeft gedaan om te komen tot een gezamenlijk beheer van de infrastructuur en een gemeenschappelijk netwerkdomein. Geïnterviewden hebben aangegeven dat het implementeren van deze voorstellen, zowel op ICT-gebied als op andere samenwerkingsterreinen waarbij ICT een ondersteunende rol vervult, kan leiden tot minder kwetsbaarheid, meer efficiency of een hogere kwaliteit van de dienstverlening. Voor de inkoop samenwerking geldt dat de implementatie van het gezamenlijk inkoopbeleid dat in ontwikkeling is, de kwaliteit van het inkoopproces kan verhogen en meer efficiency en extra inkoopvoordelen met zich mee kan brengen.

Uit de stand van zaken rapportages blijkt wel dat ook de overige projecten in potentie bij kunnen dragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het BAR-koersdocument. Een tweetal voorbeelden hiervan zijn opgenomen in tabel 4-5.

tabel 4-5: voorbeelden potentiële bijdrage BAR-projecten aan doelstellingen koersdocument

project	potentiële bijdrage aan	toelichting
gezamenlijke crisisorganisatie	verbeteren kwaliteit dienstverlening, beperken kwetsbaarheid	gezamenlijk kunnen de drie gemeenten een krachtigere crisisorganisatie neerzetten waarin men gebruik kan maken van elkaars personele capaciteit
arbeidsmarktbeleid	vergroten kracht drie gemeenten en versterken integraliteit bij regionale ontwikkelingen	door samen op te trekken kunnen de gemeenten makkelijker afspraken maken in regionaal verband, bijvoorbeeld met het UWV

5 informatievoorziening aan de raad

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- *Is sprake van een betrouwbare informatievoorziening richting de betrokken gemeenteraden over de beoogde doelstellingen en de behaalde resultaten?*

Bij het beantwoorden van deze vraag worden normen gehanteerd. Deze zijn te vinden in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen en criteria

norm	criteria
de raad ontvangt informatie in de afgesproken frequentie	de raad is halfjaarlijks via stand van zaken-rapportages geïnformeerd over de voortgang in de samenwerking
de raad ontvangt informatie die inzicht geeft in de resultaten van het samenwerkingsverband de informatie is betrouwbaar	de raad ontvangt informatie over de doelstellingen en resultaten van het samenwerkingsverband

5-2 stand van zakenrapportages

De gemeenteraden zijn periodiek op de hoogte gesteld over de stand van zaken van de voortgang van projecten en de daarmee verbonden samenwerking. De stand van zakenrapportages geven de raden inzicht in wat men wilde gaan doen. Na standaardisatie van deze rapportages werd ook inzicht gegeven in de ontwikkelingen in de afgelopen maanden en werd een koppeling met de doelstellingen uit het koersdocument gemaakt. Risico's voor de projecten worden echter niet benoemd. Ook ontbreekt het aan inzicht in de kosten en de mate waarin daadwerkelijk is bijgedragen aan de doelstellingen van het koersdocument.

Naast de stand van zakenrapportages werd ook jaarlijks een BAR-markt georganiseerd voor de gemeenteraden. Uit de notulen van het overleg van de BAR-stuurgroep en de BAR-directie overleg blijkt dat de informatiemarkt door de raadsleden altijd positief wordt gewaardeerd.

Met de vaststelling van het koersdocument op 30 november 2007 is door de colleges toegezegd de raad periodiek op de hoogte te houden van de stand van zaken met betrekking tot de samenwerking in de BAR-projecten.³² Als resultaat van deze toezegging rapporteren de colleges halfjaarlijks via een brief over de stand van zaken van de projecten in uitvoering. In de periode 2008-2010 is elk half jaar een stand van zakenrapportage naar de raden toegestuurd.

³² Brief naar de 3 gemeenteraden, 9 april 2009 (kenmerk RU09/03188).

In eerste instantie werd vooral per project gerapporteerd over wat men voornemens was om te gaan doen. Elke projectleider rapporteerde op eigen wijze. Hoe de projecten zouden moeten bijdragen aan de doelstellingen van de samenwerking en de mate waarin dit succesvol verliep, kwam niet aan de orde. Slechts op incidentele projecten werd gerapporteerd over kosten. Over opbrengsten dan wel de beoogde kwaliteitsverbetering werd niet gerapporteerd. Ook werd geen inzicht gegeven in de planning versus realisatie van de projecten.

Met ingang van december 2009 is de stand van zakenrapportage gestandaardiseerd. Volgens een vast stramien moest nu elke projectleider inzicht geven in de voortgang van zijn project. In dit stramien moet aandacht worden besteed aan:

- a terugblik op ontwikkelingen in de laatste drie maanden
- b koppeling(en) met BAR-koersdocument
- c vooruitblik op ontwikkelingen in de komende drie maanden

Sinds oktober 2010 wordt er ook gerapporteerd over successen en knelpunten in het project. Door het gebruik van het vaste stramien en het rapporteren over successen en knelpunten geven de stand van zaken rapportages meer inzicht in de stand van zaken en de voortgang van de projecten. Kanttekening is dat knelpunten bij de meeste projecten niet expliciet worden benoemd. Knelpunten die via de stand van zaken rapportages zijn gemeld hebben feitelijk alleen betrekking op het niet invullen van vacatures en als gevolg daarvan (mogelijke) vertraging. In één geval is ook de enorme hoeveelheid werk en latere zichtbaarheid van het resultaat als knelpunt benoemd. Risico's in de projecten en problemen op het gebied van aansturing en communicatie zijn in de stand van zaken rapportages niet gemeld. Ook vindt er geen koppeling plaats naar beschikbaar gestelde budgetten en wordt er sinds 2009 in het geheel niet meer over de kosten gerapporteerd.

De koppeling die in de stand van zaken rapportages met het BAR-koersdocument wordt gelegd richt zich vooral op de doelstellingen die men in de projecten nastreeft. Aangegeven wordt welke doelstellingen dat zijn en hoe het project hieraan kan bijdragen.

Ten aanzien van de vooruitblik op ontwikkelingen in de komende tijd wordt vooral in algemene zin gerapporteerd over de werkzaamheden die men de komende tijd wil gaan verrichten. Er wordt niet concreet gemaakt hoe dit raakt aan de beleidskaders die de raden hebben gesteld. Zo wordt bijvoorbeeld wel gemeld dat aan de BAR-directie zal worden gevraagd om de opdracht te verlenen om in BAR-samenhang een beleid voor kwetsbare groepen verder te ontwikkelen.³³ Hoe zich dat verhoudt tot de visie van de drie gemeenteraden en hun kaderstellende rol blijft buiten beschouwing.

Opvallend is dat in de stand van zakenrapportages nooit over een project wordt gerapporteerd wanneer dat recent is afgerond. De stand van zakenrapportages geven daardoor geen duidelijk inzicht in de mate waarin de doelstellingen van de samenwerking door de desbetreffende projecten zijn gerealiseerd.

Doordat ook geen separate informatievoorziening over afgeronde projecten naar de raad plaatsvindt, ontbreekt het de raad aan informatie over de mate waarin de projecten volgens planning en budget zijn afgerond en of de doelstellingen zijn gerealiseerd.

³³ Stand van zaken rapportage, december 2009.

5-2-1 BAR-bijeenkomsten

Sinds 2009 wordt jaarlijks een BAR-informatiemarkt voor de gemeenteraden georganiseerd. Op deze bijeenkomst wordt aandacht besteed aan de stand van zaken van de projecten en aan de ontwikkelingen in het samenwerkingsverband. Op de markt staan informatiestands van de verschillende projecten. Deze stands worden bemand door projectmedewerkers die uitleg kunnen geven over hun project. Ook worden de raadsleden geïnformeerd over regionale ontwikkelingen en ontwikkelingen in de samenwerking. Zo is op 7 oktober 2009 een informatiemarkt gehouden waarbij een presentatie aan de raden is gegeven over de netwerkorganisatie. In 2010 is in afwijking van de voorgaande jaren extra aandacht besteed aan de BAR-samenwerking en actuele ontwikkelingen. Reden hiervoor was het grote aantal nieuwe raadsleden in de drie gemeenten.³⁴

Uit de notulen van het overleg van de BAR-stuurgroep en de BAR-directie overleg blijkt dat de informatiemarkt door de raadsleden altijd positief wordt gewaardeerd.

³⁴ Notulen BAR-directie overleg, 7 september 2010.



6 ontwikkelingen 2011 en positie raden

6-1 inleiding

De onderzoeksvraag die in dit laatste hoofdstuk aan bod komt is:

- *In hoeverre is de gekozen organisatiestructuur c.q. werkwijze bevorderend voor het te bereiken doel?*

In relatie tot deze vraag is relevant dat er in de loop van 2011 diverse ontwikkelingen in gang zijn gezet die leiden tot veranderingen in de organisatie van de BAR-samenwerking. Deze ontwikkelingen kwamen voornamelijk voort uit de problematiek die zich begin 2011 voordeed rond het project BAR-VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving). In paragraaf 6-2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen die in 2011 in gang zijn gezet en de aanleiding hiervoor. Paragraaf 6-3 beschrijft de positie van de gemeenteraden in relatie tot deze ontwikkelingen.

6-2 ontwikkelingen BAR-samenwerking in 2011

Betrokkenen hebben in de afgelopen jaren diverse knelpunten ervaren in relatie tot de gekozen organisatiestructuur voor de BAR-samenwerking. Deze knelpunten vormen een verklaring voor het feit dat de BAR-samenwerking tot op heden weinig concrete resultaten heeft opgeleverd. Na de escalatie rondom de BAR-VTH samenwerking begin 2011 is een aantal nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. De drie colleges hebben een aantal nieuwe uitgangspunten voor de BAR-samenwerking onderschreven. Het is de colleges echter nog niet gelukt te komen tot één gezamenlijke visie op de BAR-samenwerking. Daarnaast is nog onduidelijk hoe of de wijzigingen die men wil doorvoeren in de organisatie van de BAR-samenwerking ertoe gaan leiden dat BAR-samenwerking meer prioriteit krijgt en slagvaardiger wordt.

6-2-1 problematiek BAR-VTH

Op 15 februari 2011 kwamen de colleges van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk bijeen. Op de agenda stond onder meer een concreet voorstel voor de uitvoering van VTH-taken in BAR-verband. Insteek van dit voorstel was de VTH-taken per 1 januari 2013 gezamenlijk te gaan uitvoeren vanuit een centrale locatie.

Tijdens de bijeenkomst op 15 februari kwam het tot een botsing tussen de colleges van de BAR-gemeenten. De gemeenten Albrandswaard en Ridderkerk stonden achter de keuze die in het VTH-voorstel was gemaakt en gingen er vanuit dat enkel nog formele besluitvorming moest plaatsvinden. Tijdens de bijeenkomst op 15 februari bleek echter dat de gemeente Barendrecht niet per definitie achter het VTH-voorstel stond en ook nog andere opties zag voor de gezamenlijke uitvoering van de VTH-taken. Het college van Barendrecht wilde bijvoorbeeld nog onderzoeken of samenwerking met DCMR niet financieel voordeliger zou zijn.³⁵

³⁵ Aanleiding voor Barendrecht voor een nader onderzoek was het besluit van het kabinet (eind 2010) om Euro 100 miljoen te bezuinigen op de vorming van regionale uitvoeringsdiensten, hetgeen voor Barendrecht een kostenpost impliceerde die aanmerkelijk hoger lag dan de beoogde besparing vanuit de VTH-samenwerking op BAR-niveau.

6-2-2 knelpunten organisatiestructuur BAR-samenwerking

Los van de botsing tussen de colleges van de BAR-gemeenten rond de VTH-samenwerking hebben betrokkenen in de gehouden interviews de volgende knelpunten aangekaart die samenhangen met de organisatiestructuur die men voor de BAR-samenwerking heeft gekozen:

- Samenwerking vindt plaats in projecten waarbij de afdelingsmanagers (het middelmanagement) niet of nauwelijks bij zijn betrokken. In combinatie met het feit dat de projectleiders onvoldoende zeggenschap hebben over de inzet van mensen en middelen, heeft dit tot gevolg dat op gezag van de afdelingshoofden de prioriteit makkelijker bij de eigen gemeente komt te liggen en de BAR-samenwerking minder aandacht van de projectmedewerkers krijgt.
- De structuur van een netwerkorganisatie wordt als te vrijblijvend ervaren. Echte keuzes over wat de gemeenten gezamenlijk gaan uitvoeren, hoe ze dit gaan doen, wie dat gaat doen en op welke locatie worden in de ogen van betrokkenen te weinig gemaakt.
- In de besluitvormingsstructuur die aan de netwerkorganisatie is gekoppeld, is een belangrijke rol weggelegd voor de BAR-stuurgroep en de BAR-directie, waarin alle drie de gemeenten zijn vertegenwoordigd. Besluitvormingstrajecten nemen veel tijd in beslag, waardoor men op de werkvloer niet kan doorpakken in de samenwerking.

Genoemde knelpunten kunnen een verklaring vormen voor het feit dat de BAR-samenwerking na vier jaar nog weinig concrete resultaten heeft opgeleverd. Een aantal betrokkenen wijst er in dit verband op dat in de afgelopen vier jaar wel het draagvlak is gecreëerd dat het nu mogelijk maakt om verdergaande stappen in de samenwerking te zetten.

6-2-3 nieuwe ontwikkelingen

De escalatie rond BAR-VTH heeft ten aanzien van de overkoepelende BAR-samenwerking een aantal ontwikkelingen in gang gezet:

- op 31 mei 2011 hebben de BAR-colleges unaniem de intentie uitgesproken om meer in BAR-verband te gaan samenwerken;
- de colleges hebben ten behoeve van de BAR-samenwerking een aantal nieuwe uitgangspunten geformuleerd en onderschreven;
- de gemeentesecretarissen van de BAR-gemeenten hebben de ontwikkelrichting van hun eigen gemeente aan elkaar gepresenteerd met de intentie om van daaruit te gaan werken aan een gezamenlijke visie voor de BAR-samenwerking.

uitgangspunten BAR-colleges

Op 31 mei 2011 heeft een BAR-collegebijeenkomst plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is een uitgangspuntennotitie voor de BAR-samenwerking aan de orde geweest die door drie wethouders was opgesteld. Het opstellen van deze notitie was één van de acties die na de escalatie rond BAR-VTH zijn ingezet om inzicht te krijgen in de verschillen in verwachting en beleving van de BAR-samenwerking. Tijdens de collegebijeenkomst hebben de drie colleges de in de notitie opgenomen uitgangspunten voor de BAR-samenwerking onderschreven. In deze uitgangspunten is onder meer opgenomen dat³⁶:

- samenwerking tussen de BAR-gemeenten noodzakelijk is om het toenemende takenpakket van de gemeenten te kunnen uitvoeren;

³⁶ BAR-gemeenten, Collegevoorstel drie wethouders, 31 mei 2011.

- samenvoeging van de drie gemeenten geen doel is. Samenvoeging is echter ook niet uitgesloten, maar is dan een afzonderlijke, vrijwillige beslissing;
- samenwerking met andere gemeenten dan de BAR-gemeenten is niet uitgesloten, maar mag de BAR-samenwerking niet frustreren;
- samenwerking vindt in eerste instantie plaats in projecten;
- een project moet ertoe leiden dat de gemeenten hun taak effectiever en efficiënter kunnen uitvoeren. Het project moet de gemeenten gezamenlijk voordeel opleveren.

drie ontwikkelrichtingen versus één gezamenlijke visie

Op 1 juni 2011 heeft een heisessie van de BAR-directies plaatsgevonden waarbij de gemeentesecretarissen van de BAR-gemeenten ieder een presentatie hebben gegeven over de ontwikkelrichting van hun gemeente. Uit deze presentaties kwamen de volgende drie ontwikkelrichtingen³⁷:

- Albrandswaard: De gemeente Albrandswaard wil haar organisatie transformeren naar een model waarin om de bestuurlijke organisatie een compacte strategisch-tactische schil opereert. Deze schil heeft als voornaamste taken het opstellen van beleid, sparringpartner van het bestuur en regisseur / opdrachtgever van maatschappelijke partners. Operationele taken en activiteiten wil Albrandswaard onderbrengen bij maatschappelijke partners en andere overheden, met name de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk. In dit perspectief kan de BAR-samenwerking een belangrijke rol vervullen in de uitbesteding van de uitvoeringswerkzaamheden. Albrandswaard gaat er van uit dat het samenwerkingsverband zelf tot efficiencyvoordeel zal leiden en heeft dit in de begroting van 2012 al als besparing van €700.000 ingeboekt
- Ridderkerk: De gemeente Ridderkerk streeft naar een sterke, autonome samenwerkende gemeente. Daarbij wil de gemeente Ridderkerk onder meer een gemeente zijn die uitmuntend is in de uitvoering (van bepaalde taken) en daarin de markt verslaat.
- Barendrecht: De gemeente Barendrecht is bezig met het opstellen van een strategische bedrijfsvoeringsvisie waarin nagedacht wordt over de vraag hoe de organisatie eruit moet zien die de strategische visie Barendrecht 2025 gaat realiseren.

strategische visie Barendrecht 2025

In de strategische visie Barendrecht 2025 heeft de gemeente de volgende drie opdrachten centraal staan:

- zorg ervoor dat Barendrecht een aantrekkelijke en duurzame woongemeente blijft;
- zorg ervoor dat Barendrecht een sterke economie behoudt;
- zorg ervoor dat in Barendrecht de sociale cohesie tussen mensen wordt versterkt.

De visie is vervolgens uitgewerkt aan de hand van de pijlers ruimtelijk, economisch, sociaal en bestuurlijk. In de uitwerking van de bestuurlijke pijler is onder andere opgenomen dat Barendrecht de verbinding wil maken met de regiogemeenten, omdat Barendrecht alleen bij voldoende (en gedeelde) bestuurskracht opgewassen zal zijn voor de taken die in de toekomst op haar af gaan komen.

Nadat de gemeentesecretarissen ieder de ontwikkelrichting van hun gemeente hadden gepresenteerd is men aan de slag gegaan met het nader vormgeven van de

³⁷ Verslag hebijeenkomst BAR-directies, 1 juni 2011.

stip aan de horizon voor de BAR-samenwerking. De primaire gemeenschappelijke uitgangspunten die hierbij zijn benoemd zijn³⁸:

- behouden lokale autonomie;
- BAR als kern, eventueel gezamenlijk opschalen naar andere schaalniveaus;
- ‘met elkaar hoef je niet alles zelf te kunnen’;
- geen ingewikkelde structuren (financieel, bestuurlijk, organisatorisch);
- open en vertrouwenwekkende bestuursstijl;
- inhoud bepaalt structuur.

Deze uitgangspunten zijn in lijn met de uitgangspunten die de BAR-colleges op 31 mei 2011 gezamenlijk hebben vastgesteld. Op basis van de gekozen uitgangspunten hebben de BAR-directies ervoor gekozen om de recente ontwikkelingen in de gezondheidszorg (ziekenhuismodel) als voorbeeld te nemen voor de doorontwikkeling van de BAR-samenwerking.³⁹ De colleges van de BAR-gemeenten streven in dit verband naar een receptie / frontoffice en een schil om het lokaal bestuur waarin strategisch-tactische beleidsontwikkeling plaatsvindt. Daarnaast wil men de diverse specialismen op uitvoerend niveau onderbrengen in Ridderkerk of Barendrecht.

In verschillende interviews die de rekenkamers in het kader van dit onderzoek hebben gehouden zijn de nieuwe uitgangspunten en de nieuwe ontwikkelrichting voor de BAR-samenwerking aan de orde gekomen. Hoewel betrokkenen de nieuwe uitgangspunten en ontwikkelrichting onderschrijven, gaven zij ook aan dat de BAR-stuurgroep en de BAR-directie er nog niet in zijn geslaagd om tot een gezamenlijke lange termijn visie op de BAR-samenwerking te komen.

Ieder college heeft momenteel een eigen visie op waar de BAR-samenwerking op lange termijn toe moet leiden. Deze drie verschillende visies hangen in hoge mate samen met de ontwikkelrichtingen die de drie gemeenten met hun eigen, individuele, organisaties nastreven. Er is geen sprake van een gezamenlijke stip aan de horizon. Betrokkenen geven wel aan dat de intentie bestaat om hieraan te gaan werken. Een gezamenlijke stip aan de horizon is van belang, aangezien dit een leidraad is voor de keuzes die de BAR-gemeenten moeten maken over wat zij gezamenlijk willen uitvoeren en hoe ze dit gaan doen.

bereidheid tot opgeven (deel van de) autonomie voor gezamenlijke stip op horizon

Uit interviews blijkt dat de bestuurders van de drie gemeenten van mening verschillen over de mate waarin zij (een deel van) hun autonomie willen opgeven ten behoeve van de uitvoering door Ridderkerk of Barendrecht. Daar waar Barendrecht zich al een keer heeft uitgesproken dat deze vergaande vorm van samenwerking waarschijnlijk gaat leiden tot uiteindelijk de vorming van één gemeente, wil Albrandswaard te allen tijde in staat zijn om invloed uit te oefenen over alle beleidszaken. Albrandswaard wil de samenwerking zodanig vormgeven dat de bestuurders regelmatig worden geïnformeerd en dat zij, indien gewenst, kunnen ingrijpen in de wijze waarop de uitvoering is vormgegeven. Ridderkerk is niet bereid om te fuseren en wil de autonomie behouden. Op dit moment worstelen de drie gemeenten met het zoeken naar een organisatievorm die ze in staat stelt om samen te werken volgens het ziekenhuismodel zonder verlies van hun volledige autonomie. Vooralsnog slagen zij er niet in om op basis van deze vorm van samenwerking een model te ontwikkelen.

³⁸ Verslag hebijeenkomst BAR-directies, 1 juni 2011.

³⁹ Deze ontwikkelingen in de gezondheidszorg komen erop neer dat ieder ziekenhuis moet beschikken over een polikliniek en specialismen enkel nog in de grotere ziekenhuizen beschikbaar zijn.

ontwikkelingen organisatie samenwerking

De uitgangspunten voor de BAR-samenwerking die de drie betrokken colleges op 31 mei 2011 hebben onderschreven brengen ook een aantal wijzigingen met zich mee in de wijze waarop de samenwerking tot op heden was georganiseerd.

Het gaat dan om de volgende uitgangspunten:

- elk project wordt toebedeeld aan een driemanschap van portefeuillehouders uit de drie gemeenten (trojka);
- de portefeuillehouder die namens het driemanschap bestuurlijk opdrachtgever is van een project is inhoudelijk verantwoordelijk voor het project. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de individuele portefeuillehouders in de drie gemeenten.;
- de drie portefeuillehouders zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de informatievoorziening over het project in de drie colleges;
- tijdens de ontwikkelfase van een project houden de portefeuillehouders de drie colleges volledig op de hoogte, zodat rekening gehouden kan worden met cultuur- en organisatieverschillen;
- zo nodig wordt een project in stappen verdeeld en nemen de colleges na afronding van een stap een voortgangsbesluit.

In de interviews hebben betrokkenen daarnaast aangegeven dat met betrekking tot de organisatie van de samenwerking in de afgelopen maanden de volgende ontwikkelingen in gang zijn gezet:

- Men probeert het middenmanagement en medewerkers meer bij de BAR-samenwerking te betrekken. onder andere met de organisatie van BAR-management-bijeenkomsten en het samenstellen van projectgroepen uit het middenmanagement die aan de slag gaan met een aantal nieuwe BAR-projecten.
- Men wil het besluitvormingsproces in BAR-verband verbeteren en werkt hiertoe aan een voorstel om het besluitvormingstraject anders op te zetten.
- Men wil meer aandacht besteden aan cultuur en vertrouwen, onder andere door het uitbouwen van uitwisselingen tussen de gemeenten.

In 2011 zijn de eerste stappen gezet om het middenmanagement meer bij de BAR-samenwerking te betrekken, maar het is nog onduidelijk of dit ertoe gaat leiden dat de BAR-samenwerking meer prioriteit krijgt binnen de drie gemeentelijke organisaties. Voor het aanpassen van het besluitvormingsproces geldt dat in de praktijk nog geen concrete stappen zijn gezet. Om binnen de samenwerking meer aandacht te besteden aan cultuur en vertrouwen heeft de gemeentesecretaris van Ridderkerk in augustus 2011 een notitie opgesteld.⁴⁰ Onduidelijk is of deze notitie is vastgesteld en is geïmplementeerd. Zodoende kunnen er nog geen uitspraken worden gedaan of deze plannen zullen leiden tot meer slagvaardigheid in de BAR-samenwerking.

⁴⁰ BAR-gemeenten, notitie BAR-samenwerking, thema waarden en cultuur, augustus 2011

belang van wederzijds vertrouwen

Om tot een succesvolle samenwerking te komen moet in de basis sprake zijn van voldoende vertrouwen tussen de drie gemeenten. Formele afspraken en procedures kunnen een gebrek aan wederzijds vertrouwen niet ondervangen. Partijen zullen immers alleen bereid zijn een stukje van hun autonomie op te geven wanneer zij er vertrouwen in hebben dat samenwerkingspartners hun belangen niet zullen schaden. Meer concreet betekent dit dat partijen bij een gebrek aan wederzijds vertrouwen niet bereid zullen zijn bevoegdheden over te dragen aan het samenwerkingsverband of één van de partners. Voor de BAR-samenwerking is het van belang te bouwen aan het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners zodat de ontwikkelingen die in gang zijn gezet niet zullen stagneren.

6-3 positie gemeenteraden

In het koersdocument is aangegeven dat de samenwerking geen overdracht van taken behelst en daarmee een uitvoeringsbesluit voor de colleges is. De rekenkamers merken op dat het bepalen van een toekomstvisie wel een taak van de gemeenteraad is, waarbij het noodzakelijk is dat de raden worden betrokken in de besluitvorming. Alle drie de gemeenteraden lijken bereid tot BAR-samenwerking. Of de drie gemeenteraden bereid zijn tot het gedeeltelijk inleveren van hun autonomie is nog niet bepaald. Duidelijk is wel dat autonomie en het opgeven van een deel daarvan ook bij de gemeenteraden een heikel punt is. En wat voor mogelijke gevolgen de huidige koers heeft voor de autonomie van de drie gemeenteraden is nog niet (1 oktober 2011) aan de raden gecommuniceerd. De raden zelf hebben geen nadere informatie gevraagd over de nieuwe koers die het samenwerkingsverband is ingeslagen. Ook hebben de drie gemeenteraden niet zelf het initiatief genomen om te komen tot kaderstelling waarbinnen het samenwerkingsverband een gezamenlijke stip op de horizon kan zetten.

De keuze van een organisatiestructuur en de wijze waarop de ambtelijke organisatie het beleid in de praktijk uitvoert is een bevoegdheid van het college. Zolang er geen sprake is van een overdracht van taken en bevoegdheden (zoals het geval is bij het koersdocument en later de notitie over de netwerkorganisatie), valt het buiten de bestuurlijke kaders van de gemeenteraad.⁴¹ Desondanks hebben de colleges van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk ervoor gekozen om toch de gemeenteraden te betrekken in hun keuzes voor samenwerking. Alle drie de gemeenteraden hebben het koersdocument vastgesteld en ook de notitie 'netwerkorganisatie' is behandeld in de drie gemeenteraden.

In het koersdocument is het uitgangspunt dat de drie gemeenten geen taken en bevoegdheden aan elkaar overdragen. Met het ziekenhuismodel dat de colleges van de BAR-gemeenten momenteel voor ogen hebben wordt dit uitgangspunt losgelaten.⁴² De raden zijn in 2011 geïnformeerd over de problemen in het VTH-dossier en de intentie die de colleges daarna hebben uitgesproken om de samenwerking uit te breiden. De raden zijn nog niet betrokken in het voortraject van deze ontwikkelingen die vervolgens in gang zijn gezet, terwijl de keuze voor het ziekenhuismodel met zich meebrengt dat het uitgangspunt om geen taken en bevoegdheden over te dragen wordt losgelaten.

⁴¹ Informatienotitie aan de raad Barendrecht, begeleidend schrijven bij notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten', 2 november 2010.

⁴² In het ambtelijk wederhoor van deze nota van bevindingen hebben de colleges aangegeven: "De vraag of het binnen het ziekenhuismodel passend en wenselijk is om taken en/of bevoegdheden over te dragen, moet in het koepelproject nader worden onderzocht en op zijn merites worden beoordeeld. Op basis hiervan moet de vraag worden beantwoord of de oprichting van een separate BAR-entiteit nodig en wenselijk is, aan wie bevoegdheden door de individuele BAR-gemeenten kunnen worden overgedragen."

6-3-1 visie gemeenteraden op samenwerking

Gegeven de ontwikkelingen die het samenwerkingsverband in de afgelopen periode heeft doorgemaakt en de onduidelijkheid over de gezamenlijk te bereiken stip op de horizon is de houding van de raden ten opzichte van het samenwerkingsverband bijzonder relevant.

Alle drie de gemeenteraden lijken bereid tot BAR-samenwerking. De raad van Albrandswaard heeft moties aangenomen die de BAR-samenwerking moeten gaan versnellen. De raad van Ridderkerk vraagt haar college om samen met de BAR-gemeenten een visie te ontwikkelen op de metropoolregio. Hieruit spreekt de meerwaarde die de Ridderkerkse raad in de samenwerking ziet. Op basis van alle interviews en brieven van de raden hebben de rekenkamers per gemeente het volgende beeld verkregen:

Barendrecht

De raad van Barendrecht staat positief in de samenwerking. De uitbouw van de BAR-samenwerking wordt wel een spannend proces gevonden, waarin de raad het belangrijk vindt om in de ontwikkelingen te worden meegenomen.

De gemeenteraad van Barendrecht is bereid om concrete stappen te gaan zetten in de BAR-samenwerking. Er is inmiddels een echt 'BAR-gevoel' ontstaan. In 2009 heeft de gemeenteraad van Barendrecht al in een brief naar de raad van Albrandswaard (2 juli 2009) uitgesproken geen shared service model na te streven. De gemeenteraad van Barendrecht ziet een shared service model niet als eindstip op de horizon.

Als redenen geven zij aan dat een facilitair bedrijf 'minder goed rekening kan houden met de eigenheid, identiteit en wensen van de individuele gemeenten, en laten de praktijkervaringen bij de Drechtsteden zien dat de benodigde kennis van en over de lokale situatie onder druk komt te staan en een 'op maat benadering' lastig realiseerbaar is.' De raad geeft aan dat de voorkeur uitgaat naar 'een lichte bestuurlijke en ambtelijke constructie, die relatief weinig energie vergt aan structuurdiscussies en gericht kan zijn op de meerwaarde van de samenwerking, namelijk het verbeteren van de dienstverlening aan de inwoners.'

Albrandswaard

De gemeenteraad van Albrandswaard heeft zich positief over de samenwerking uitgesproken. Dit besluit tot samenwerking heeft de raad in eerste instantie heel lang vooruitgeschoven. Twee jaar geleden besloot de raad dat samenwerking opportuun kan zijn en sprak de sterke voorkeur uit voor de totstandkoming van een shared service model. In een brief van 2 februari 2009 aan de raden van Ridderkerk en Barendrecht heeft de raad van Albrandswaard dit 'wenkend perspectief' geschetst. Ook heeft de raad in 2011 door middel van een motie verzocht tot versnelling in de samenwerking. In de toekomst wil de gemeente Albrandswaard fungeren als regiegemeente. Dit echter zonder het inleveren van (een deel van) de eigen autonomie.

Ridderkerk

Het standpunt van de Ridderkerkse raad is dat in de samenwerking alles mag als zaken daarmee efficiënter en / of beter worden. Het is nadrukkelijk geen doel om uiteindelijk één gemeente te worden. De eigen autonomie moet (gedeeltelijk) worden behouden. Als het gaat om autonomie gaat het voor Ridderkerk niet alleen om de autonomie ten opzichte van Rotterdam of de Drechtsteden, maar om het zijn van een autonome gemeente. Uit de bestuurskrachtmeting, begin 2011, kwam ook naar voren dat autonomie in Ridderkerk belangrijk wordt gevonden en men het dorpse karakter wil bewaren. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Ridderkerk, net als de raad van

Barendrecht, op 7 juli 2009 per brief laten weten geen behoefte te hebben aan een gezamenlijk facilitair bedrijf (shared service organisatie). Naar de mening van de raad van Ridderkerk zal door de komst van een facilitair bedrijf veel lokale kennis verdwijnen, komen de eigenheid en identiteit van de gemeenten in het gedrang en vinden de medewerkers de werkzaamheden minder boeiend. Vanuit deze visie pleit de Ridderkerkse raad voor een helder perspectief waarbij zij zich niet willen vastleggen in structuren voor samenwerking. Het geniet hun voorkeur om een op de materie afgestemde samenwerkingsvorm te kiezen.

geschiedenis van betrokkenheid raden in ontwikkeling BAR-samenwerking

Bij de drie gemeenteraden bestond in het begin de angst dat samenwerking zou gaan leiden tot een fusie en de opheffing van de eigen gemeente. Om te komen tot meer begrip bij de raad, zijn de gemeenteraden van alle drie de gemeenten in november 2007 gezamenlijk uitgenodigd voor een meeting. Tijdens deze meeting hebben de drie burgemeesters uitleg gegeven over hun intenties en het belang van samenwerking. Meer dan de helft van de raadsleden is niet ingegaan op de uitnodiging. Hiermee wilden zij protesteren tegen de samenwerking.

Na de bewuste meeting met de gemeenteraden zijn er meer gesprekken met de drie gemeenteraden geweest. Vervolgens is het koersdocument aan de raad aangeboden, waar de raad een besluit op moest nemen. De gemeenteraad van Barendrecht en de gemeenteraad van Ridderkerk gingen vrij snel akkoord. De raad van Albrandswaard heeft het besluit om over te gaan tot samenwerking heel lang vooruitgeschoven. Twee jaar geleden is daarom nog met gemeentesecretaris in de besloten kring van de raad alles doorgesproken en is de raad bijgepraat over de stand van zaken in Albrandswaard. Op basis van dit gesprek zag de raad ineens een stip op de horizon. Deze stip betreft de totstandkoming van een shared service model. Op basis van deze visie heeft de gemeente Albrandswaard een document opgesteld waarin de kaders voor samenwerking zijn aangegeven. Dit document (2009) is ook voorgelegd aan de raden van Ridderkerk en Barendrecht. Ridderkerk reageerde daarop als iets wat nu nog niet mogelijk is. Barendrecht vindt de ontwikkeling van een shared service model geen optie. (een shared service model is voor hen ook niet noodzakelijk qua beschikbare capaciteit, zo wordt in verschillende interviews aangegeven). Barendrecht geeft de voorkeur aan een netwerkorganisatie. Gezamenlijk is vervolgens besloten om de samenwerking door middel van een netwerkorganisatie verder vorm te geven.

In 2011 hebben de raden de spanningen rondom de VTH-samenwerking meegekregen. Ook is gebleken dat de raden hierover onderling contact hebben gehad. Voor de zomer 2011 hebben de drie colleges daarom besloten dat de raden ook op inhoud meer bij de BAR-samenwerking betrokken moeten worden. Beoogd wordt om in november 2011 de eigen raden te informeren over de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de samenwerking (de keuze voor het ziekenhuismodel).⁴³ Begin 2012 zal vervolgens een meeting worden gepland voor de drie raden gezamenlijk.⁴⁴

6-3-2 nieuwe koers samenwerking en autonomie

Zoals eerder vermeld werd eerst overgegaan tot samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering en met name de quick win projecten. Dit betrof samenwerking op aspecten die geen invloed hadden op de organisatorische randvoorwaarden. Dit vergde geen wijzigingen in personeel, personele voorwaarden en de inspraak op de ICT-infrastructuur.

⁴³ Concept actieplan BAR-samenwerking, mei 2011.

⁴⁴ Gesprek griffies BAR-gemeenten.

De wijze waarop nu wordt voorzien om te gaan samenwerken op het gebied van VTH is echter van een andere orde. Met de ontwikkeling van de netwerkorganisatie in de richting van het zogenoemde 'ziekenhuis model' (zoals beschreven in paragraaf 6-2) verandert er ook veel voor de bestuurders en de gemeenteraden. De samenwerking raakt nu zowel de kaderstelling van het beleid als ook de kaderstelling van de organisatorische vormgeving. De plannen raken nu de autonomie van de gemeenteraden en de colleges.

Of het noodzakelijk is dat in elke gemeente de bestuurlijke verantwoordelijkheid op ieder onderwerp kan worden waargemaakt dan wel dat de drie gemeenten bereid zijn tot het gedeeltelijk inleveren van hun autonomie is nog niet bepaald. Noch door de gemeenteraden, noch door de colleges. En wat voor mogelijke gevolgen de huidige koers heeft voor de autonomie van de drie gemeenteraden is nog niet (1 oktober 2011) aan de raden gecommuniceerd. Dit staat gepland voor november 2011.⁴⁵

6-3-3 positie raden ten opzichte van autonomie en stip op de horizon

Bij alle drie de colleges leeft de vraag of de gemeenteraden in het kader van de BAR-samenwerking bereid zijn een stukje autonomie op te geven en/of de BAR-gemeenten op onderwerpen één beleid kunnen gaan voeren. In dit verband beschouwen zij de VTH-samenwerking als de lakmoesproef om vanuit de inhoud een stap verder te komen in de samenwerking (zowel op niveau van de uitvoering als op niveau van de gemeenteraden).

Autonomie en het opgeven (van een deel) daarvan is ook bij de gemeenteraden een heikel punt. Uit interviews, brieven van de gemeenteraden en raadsnotulen hebben de rekenkamers de indruk gekregen dat politiek gezien de drie gemeenteraden hechten aan het bewaken van de eigen identiteit en hun autonomie. Vanuit de drie gemeenteraden zijn nog geen initiatieven ondernomen voor het verkrijgen van meer informatie over de nieuwe ontwikkelingen in de samenwerking en de betekenis die deze ontwikkelingen mogelijk kunnen meebrengen voor de raden. Ook hebben de raden geen initiatieven ondernomen om meer betrokken te worden in de beginfase van de nieuw te ontwikkelen koers voor samenwerking om zodoende meer invloed te kunnen uitoefenen op de kaders waarbinnen het samenwerkingsverband zich moet ontwikkelen.⁴⁶

⁴⁵ Concept actieplan BAR-samenwerking, mei 2011.

⁴⁶ In de ambtelijke reactie in het kader van het wederhoor op deze nota van bevindingen is aangegeven dat tijdens een gezamenlijke raadsbijeenkomst op 14 september 2011 besloten is om te onderzoeken of er een gezamenlijke (agenda)commissie kan worden opgericht.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksprocedure

algemeen en procedure

De rekenkamer Barendrecht, de rekenkamercommissie Ridderkerk en de rekenkamercommissie Albrandswaard hebben begin 2011 besloten een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar de BAR-samenwerking. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode. In mei 2011 is de onderzoeksopzet vastgesteld en verzonden aan de drie gemeenteraden.

De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode mei – september 2011. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn weergegeven, berust op verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen en gesprekken met verschillende personen. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op maandag 7 november 2011 verzonden aan de directiesecretarissen van de BAR-gemeenten (zijnde de contactpersonen voor dit onderzoek) voor ambtelijk wederhoor, met het verzoek uiterlijk 28 november 2011 een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden.

Na verwerking van de ambtelijke reactie is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de colleges van B&W van de BAR-gemeenten. Dit is gebeurd bij brief van 12 december 2011, met het verzoek uiterlijk 6 januari 2012 te reageren. De reactie is op 24 januari 2012 ontvangen.

selectie projecten

In de onderzoeksopzet zijn twee BAR-projecten geselecteerd, die in het eerste deel van het onderzoek centraal staan. Het betreft de projecten ICT en inkoop. Deze projecten zijn gekozen omdat uit documenten die bij het opstellen van de onderzoeksopzet zijn geraadpleegd bleek dat deze projecten het verst gevorderd waren in de uitvoering.

onderzoeksmethoden

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Er zijn verschillende documenten geanalyseerd. Het hiertoe verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard zoals het koersdocument, de stand van zaken rapportages, startnotities, projectplannen en notulen van verschillende overleggen. Een overzicht van de gebruikte bronnen is opgenomen in bijlage 4. Er zijn interviews gehouden met medewerkers uit de drie gemeenten die betrokken zijn bij de projecten ICT en inkoop en de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgevers van deze projecten. Daarnaast zijn interviews gehouden met de BAR-directieleden, de gemeentesecretarissen en de burgemeesters van de drie gemeenten. Zie bijlage 3 voor een compleet overzicht van geïnterviewde personen.

bijlage 2 normenkader en criteria

normen projectmanagement, verdeling taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en commitment

normen	criteria
er is sprake van adequaat projectmanagement	<p>per project is een plan van aanpak opgesteld waarin doelstellingen en resultaten, een kostenraming en een planning zijn uitgewerkt</p> <p>er is bepaald hoe het project moet bijdragen aan de doelstellingen uit het BAR-koersdocument</p> <p>in het plan van aanpak zijn mijlpalen benoemd en go / no go momenten ingebouwd</p> <p>risico's van het project zijn in kaart gebracht</p> <p>er zijn maatregelen genomen om risico's te beperken</p> <p>de voortgang van het project wordt periodiek in kaart gebracht</p> <p>voor ieder project is een verantwoordelijk bestuurder aangewezen</p>
taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd	<p>voor ieder project is een ambtelijk verantwoordelijke aangewezen</p> <p>er zijn duidelijke afspraken over wie welke bevoegdheden heeft binnen het project</p> <p>er zijn duidelijke afspraken over wie welke verantwoordelijkheden heeft binnen het project</p> <p>er is sprake van een duidelijke taakverdeling</p> <p>toegekende bevoegdheden zijn in lijn met de taken en verantwoordelijkheden die betrokkenen hebben</p>
binnen de projecten inkoop en ICT is sprake van voldoende commitment voor de samenwerking in BAR-verband	<p>de onderlinge afhankelijkheid wordt erkend, de noodzaak om samen te werken wordt gevoeld</p> <p>er is sprake van een gedeelde visie op de samenwerking</p>

normen doelstellingen

normen	criteria
de doelen die de BAR-gemeenten met de samenwerking willen realiseren zijn SMART	<p>de doelstellingen zijn specifiek</p> <p>de doelstellingen zijn meetbaar</p> <p>de doelstellingen zijn acceptabel</p> <p>de doelstellingen zijn realistisch</p> <p>de doelstellingen zijn tijdgebonden</p>

normen informatievoorziening raad

normen	criteria
de raad ontvangt informatie in de afgesproken frequentie	de raad is halfjaarlijks via stand van zakenrapportages geïnformeerd over de voortgang in de samenwerking.
de raad ontvangt informatie die inzicht geeft in de resultaten van het samenwerkingsverband	de raad ontvangt informatie over de doelstellingen en resultaten van het samenwerkingsverband
de informatie is betrouwbaar	

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. J. van Belzen	Burgemeester, gemeente Barendrecht
Dhr. H.M. Bergmann	Burgemeester, gemeente Albrandswaard
Mevr. A. Attema	Burgemeester, gemeente Ridderkerk
Dhr. B. Nootenboom	Wethouder gemeente Barendrecht, bestuurlijkopdrachtgever BAR-ICT
Mevr. M. van Ginkel	Wethouder gemeente Albrandswaard, bestuurlijk opdrachtgever BAR-inkoop
Mevr. A. Knol	Gemeentesecretaris Barendrecht
Dhr. H. Cats	Gemeentesecretaris Albrandswaard
Mevr. M. Nienhuis	Gemeentesecretaris Ridderkerk
Dhr. D. van IJpen	Directiesecretaris gemeente Barendrecht
Dhr. R. Weterings	Directiesecretaris gemeente Albrandswaard
Mevr. R. Alblas	Directiesecretaris gemeente Ridderkerk
Dhr. G.J. Bravenboer	Directeur dienstverlening & bedrijfsvoering, gemeente Barendrecht
Dhr. J. van Leeuwen	Senior inkoper, gemeente Barendrecht
Dhr. A. Wennekes	(voormalig) Senior inkoper gemeente Ridderkerk
Mevr. R. Jagessar	Inkoper, gemeente Ridderkerk
Dhr. D. van der Valk	Teammanager advies, gemeente Barendrecht
Dhr. R. Gillisen	Adviseur informatisering & automatisering, gemeente Barendrecht
Mevr. S. Tomasila	Afdelingshoofd informatiebeheer, gemeente Albrandswaard
Dhr. D. Slottje	Beleidsmedewerker informatisering & automatisering, gemeente Albrandswaard
Dhr. R. Hoogendoorn	Coördinator team informatiemanagement, gemeente Ridderkerk
Mevr. R. van de Tempel	Griffie, gemeente Albrandswaard

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

- BAR-gemeenten, Koersdocument 'BAR-goed', augustus 2007
- BAR-gemeenten, Notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie', 10 juni 2010
- BAR-gemeenten, Notulen BAR-directieoverleg, januari 2009 – maart 2011
- BAR-gemeenten, Notulen BAR-stuurgroepoverleg, maart 2008 – maart 2011
- BAR-gemeenten, Verslag heibijeenkomst BAR-directie, 1 juni 2011
- BAR-gemeenten, Concept-actieplan BAR-samenwerking, mei 2011
- BAR-gemeenten, Collegevoorstel BAR-samenwerking, 31 mei 2011
- BAR-gemeenten, Presentatie roadshow gemeentesecretarissen, juli 2011 – 1012
- BAR-gemeenten, Stroomschema besluitvorming BAR-projecten
- BAR-gemeenten, Stand van zaken rapportages BAR-samenwerking, 2008-2010
- BAR-gemeenten, Brief aan de drie gemeenteraden – kenmerk RU09/03188, 9 april 2009
- BAR-gemeenten, Businesscase technische architectuur BAR, 2008
- BAR-gemeenten, Startnotitie gezamenlijke ICT-infrastructuur, 2 september 2008
- BAR-gemeenten, Projectplan gezamenlijke ICT-infrastructuur, 22 oktober 2008
- BAR-gemeenten, Dechargedocument project BAR-ICT, 28 juni 2010
- BAR-gemeenten, Opleverdocument gezamenlijke infrastructuur BAR-ICT, 29 juni 2010
- BAR-gemeenten, Notitie bestuurlijk overleg BAR-ICT, 5 november 2008
- BAR-gemeenten, Voortgangsverslagen projectgroep BAR-ICT, 2009 – 2010
- BAR-gemeenten, Verslagen projectgroep BAR-ICT 2009 – 2010
- BAR-gemeenten, Startnotitie samenwerking binnen een gemeenschappelijk netwerk-domein, april 2010
- BAR-gemeenten, Startnotitie BAR-ICT beheer, 22 april 2010
- BAR-gemeenten, Startdocument inkoopondersteuning BAR-gemeenten, 12 juni 2008
- BAR-gemeenten, Projectplan inkoop samenwerking BAR-gemeenten, 21 juli 2008
- BAR-gemeenten, Startnotitie uitbouw BAR-inkoop samenwerking, 25 oktober 2010
- BAR-gemeenten, Nota uitwerking centralisatievariant BAR-VTH, 20 oktober 2010
- BAR-gemeenten, Presentatie 'verdieping regionale samenwerking – BAR-informatie-markt, 7 oktober 2009
- BAR-gemeenten, Startnotities diverse projecten, 2008 – 2010
- BAR-gemeenten, Notitie thema waarden en cultuur, 1 augustus 2011 – 1209
- BAR-gemeenten, BAR OTO beleid 2011, 2011
- BAR-gemeenten, Onderzoeksrapport 'samen voorbereid en veilig', 2010
- BAR-gemeenten, Notitie onderzoek implementatie regionaal crisisplan in BAR-verband, 8 maart 2010
- BAR-gemeenten, Notitie toekomstige uitvoering WSW door BAR-gemeenten, 3 juni 2008
- Gemeente Ridderkerk, B&W advies inzake gezamenlijke infrastructuur BAR, 26 juni 2008
- Gemeente Ridderkerk, raadsinformatiebrief ontwikkeling BAR-samenwerking, 3 maart 2011
- Gemeente Barendrecht, informatienotitie aan de raad – begeleidend schrijven bij notitie netwerkorganisatie, 2 november 2010
- Gemeente Barendrecht, Barendrecht investeert in ontmoeting – visie op Barendrecht 2025, november 2008
- Gemeente Barendrecht, Raadsbesluit verordening wachtlijstbeheer WSW, 14 september 2010

- Gemeente Barendrecht, Beleidsvoorstel verordening wachtlijstbeheer WSW, 14 september 2010
- Gemeente Barendrecht, beleidsvoorstel gemeentelijke regiefunctie sociale werkvoorziening, 14 december 2009
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit gemeentelijke regiefunctie sociale werkvoorziening, 14 december 2009
- Gemeente Barendrecht, informatienotitie toekomst uitvoering WSW en Drechtwerk, 23 juni 2008
- Gemeenteraad Albrandswaard, motie onderzoek regionale rekenkamer BAR-gemeenten, 21 juni 2011
- Gemeenteraad Albrandswaard, motie BAR-samenwerking, 12 juni 2011
- Gemeente Albrandswaard, overzicht inkoopprojecten gemeente Albrandswaard, 21 december 2010

bijlage 5 lijst van afkortingen

CJG	Centrum Jeugd en Gezin
HRM	Human Resource Management
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
OTO	Opleiding, Training, Oefening
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VTH	Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving
WABO	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WSW	Wet sociale werkvoorziening

bijlage 6 overzicht inspanningen BAR-projecten

In onderstaande tabellen is per project een overzicht gegeven van de inspanningen die de afgelopen jaren in het kader van de BAR-samenwerking zijn gepleegd.

visie dienstverlening en invoering WABO

inspanningen visie dienstverlening en invoering WABO

voorstel uitgangspunten omgevingsvergunning WABO ontwikkeld
mogelijkheden gezamenlijke vergunningendienst onderzocht
gezamenlijk opstellen WABO-processen
gezamenlijke uitvoering welstandstoezicht
gezamenlijke toetsing bouwaanvragen op brandpreventieve aspecten
gezamenlijk softwarepakket aangeschaft
gezamenlijk cursussen georganiseerd

deregulering

inspanningen deregulering

uitwisselen gedereguleerde regelingen
gezamenlijke deelname aan taskforce deregulering VNG
14 producten onderling vergeleken
uitkomsten doorlichting regelgeving per gemeente vergeleken

gezamenlijk auditteam

inspanningen gezamenlijk auditteam

vast auditoverleg ingevoerd
auditplannen en verordeningen vergeleken
kennisdeling

samenwerking HRM

inspanningen samenwerking HRM

bijdrage aan de samenwerkingsprojecten VTH en ICT
uniforme wacht- en waakdiensten regeling opgesteld
opstellen notitie samenwerking HRM
opstellen plan van aanpak harmoniseren arbeidsvoorwaarden BAR-gemeenten

economische visies

inspanningen economische visies

afstemming over uitwerking economische visies voor individuele BAR-gemeenten

contact over aanleg A4-zuid

gezamenlijk optrekken in regie en uitvoering WSW

inspanningen gezamenlijk optrekken regie en uitvoering WSW

Ridderkerk en Barendrecht zijn uitgetreden uit de gemeenschappelijke regeling Drechtwerk

gezamenlijk wachtlijstbeheer

visievorming en uitvoering CJG en opvoedingsondersteuning

inspanningen visievorming en uitvoering CJG en opvoedingsondersteuning

coördinator CJG aangesteld

CJG Ridderkerk geopend op 4-2-2009, Barendrecht en Albrandswaard benutten ervaringen Ridderkerk bij de vorming van eigen CJG's

activering sociale rol bedrijfsleven

inspanningen activering sociale rol bedrijfsleven

werkgeversdag georganiseerd en geëvalueerd, vervolgvactiteiten in kaart gebracht

voorstel voor onderzoek naar realisatie regionaal servicepunt

inventariseren risicogroepen jongeren

inspanningen inventariseren risicogroepen jongeren

quickscan extern bureau naar overlastgevende groepen, nadruk op Barendrecht.

bestrijden eenzaamheid ouderen

inspanningen bestrijden eenzaamheid ouderen, vrijwilligerswerk en mantelzorg

publiciteitscampagne bestrijden eenzaamheid ouderen

vrijwilligerswerk en mantelzorg

inspanningen vrijwilligerswerk en mantelzorg

onderzoek extern bureau naar opzet sinaleringsnetwerk

regionaal arbeidsmarktbeleid

inspanningen regionaal arbeidsmarktbeleid

voorbereiding aanbesteding reïntegratietrajecten en inburgering

notitie arbeidsmarktbeleid en notitie gemeentelijke regiefunctie sociale werkvoorziening uitgewerkt

traject ingezet om te komen tot bar-regiebureau

afstemming strategische structuurvisies

inspanningen afstemming strategische structuurvisies

intenties vastgelegd in startdocument

onderzoek naar te kiezen werkwijze: 1 structuurvisie of 3 visies met een overkoepelende visie

ambtelijke vertegenwoordigers hebben elkaar enkele keren ontmoet

onderzoek implementatie regionaal crisisplan in BAR-verband / opzetten gezamenlijke crisisorganisatie

inspanningen onderzoek regionaal crisisplan / gezamenlijke crisisorganisatie

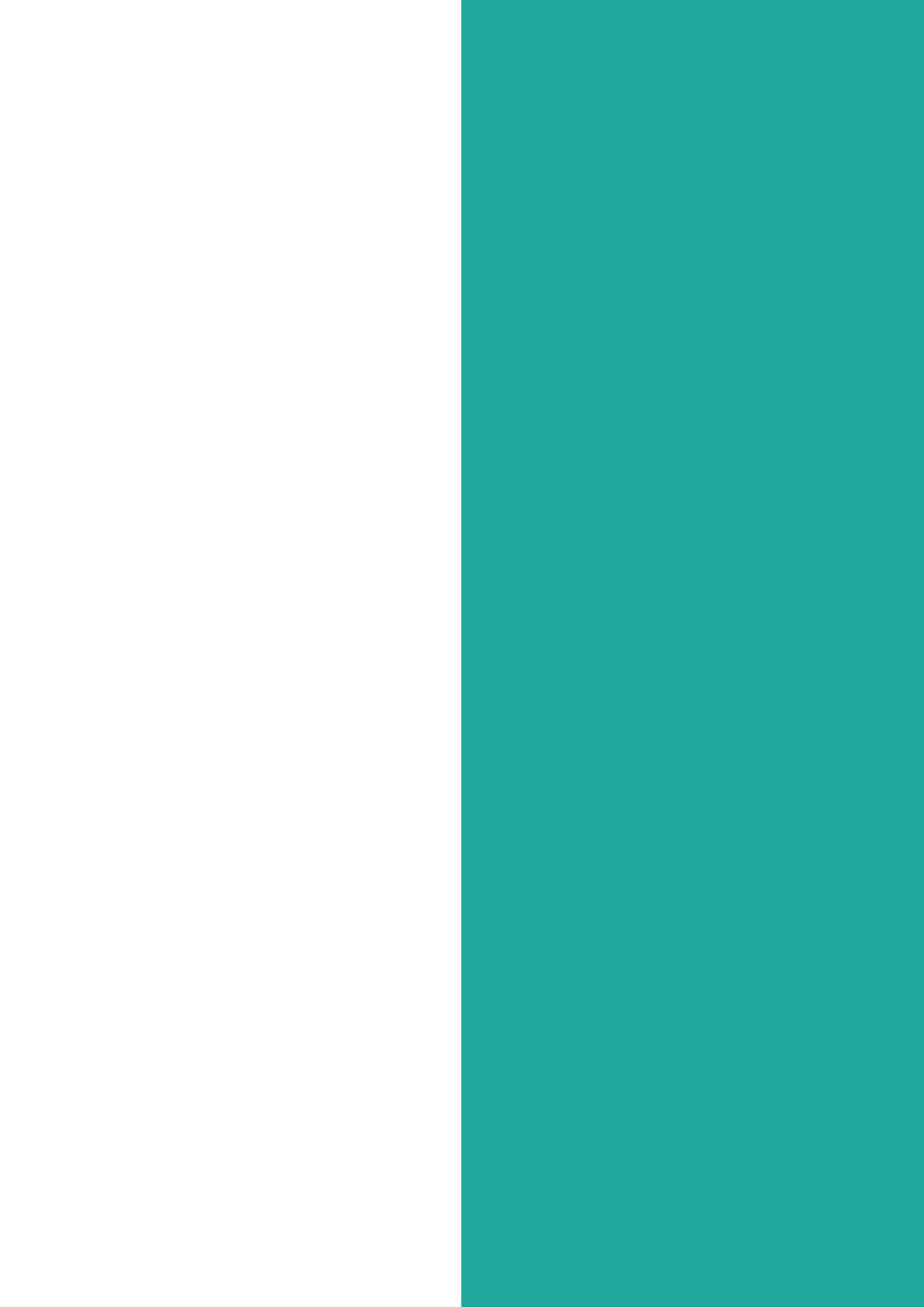
onderzoek naar samenwerkingsvormen uitgevoerd en opgeleverd

gezamenlijke cursussen en workshops i.h.k.v. OTO-beleid

BAR-VTH

inspanningen BAR-VTH

nota centralisatievariant opgesteld





Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Jos Wesdijk en
Rekenkamer Barendrecht

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam



uitgave
Rekenkamer Barendrecht
februari 2012

ISBN/EAN
978-90-77979-08-2