



Gemeente Albrandswaard

Gemeenteraad van Albrandswaard
p/a de griffie

Uw brief van:
Uw kenmerk:
Bijlage(n): 2

Ons kenmerk: 402149
Contact: G.J. Veneberg
Doorkiesnummer: +31180698268
E-mailadres: g.veneberg@bar-organisatie.nl
Datum: 15 maart 2022

Betreft: : Eindrapportage variantenanalyse

Geachte raadsleden,

Afgelopen najaar hebben wij u bericht over de start van het onderzoek naar de toekomstige inrichting en werkwijze van onze BAR-organisatie (variantenanalyse). Dit onderzoek is in opdracht van de colleges van Barendrecht en Ridderkerk uitgevoerd. Vanuit onze gemeente bestond niet de behoefte aan deze opdracht. Wij zijn wel als respondent betrokken geweest bij het onderzoek.

Het doel van de variantenanalyse was te bezien op welke wijze de ambtelijke samenwerking tussen de drie gemeenten duurzaam en toekomstbestendig kan worden vormgegeven, rekening houdend met aspecten als kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, kansen voor medewerkers en gemeentelijke kleur en grip.

Het eindrapport is onlangs opgeleverd door het bureau & Van de Laar. Ook onze gemeente heeft het eindrapport ontvangen. Het is door de onderzoeker aan ons toegelicht in onze vergadering van 15 maart jl.. Wij leggen u het rapport ter informatie voor.

Op basis van gesprekken met de drie gemeenteraden, de colleges en medewerkers van de organisatie en de bestudering van allerhande documenten heeft het onderzoeksbureau een grondige analyse gemaakt. Op basis van deze analyse heeft het bureau vervolgens een advies geformuleerd. Het advies heeft de strekking zeer terughoudend te zijn in het ingrijpend wijzigen van de BAR-organisatie.

Het rapport is door ons voor kennisgeving aangenomen. Ook de colleges van Barendrecht en Ridderkerk hebben dit gedaan. In de nieuwe raadsperiode kan het rapport dienstbaar zijn aan

de gesprekken over de toekomst van de BAR-organisatie wanneer raden, colleges en het nieuw te vormen Algemeen Bestuur van de BAR-organisatie hieraan behoefte hebben.

Bijlage:

- Eindrapportage
- Bijlagenboek

Met vriendelijke groet,
het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Hans Cats', with a stylized, cursive script.

Hans Cats

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Jolanda de Witte', with a stylized, cursive script.

drs. Jolanda de Witte

Sterk in nabijheid, slim in robuustheid

Een variantenanalyse en onafhankelijk advies betreffende de best passende toekomstige ambtelijke samenwerking tussen de deelnemende gemeenten in de GR BAR-organisatie.

Bijlagenboek

INHOUD

- A. IMPACTANALYSE PER VARIANT
- B. WEGING DIRECTIEMODELLEN
- C. GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN
- D. GERAADPLEEGDE PERSONEN



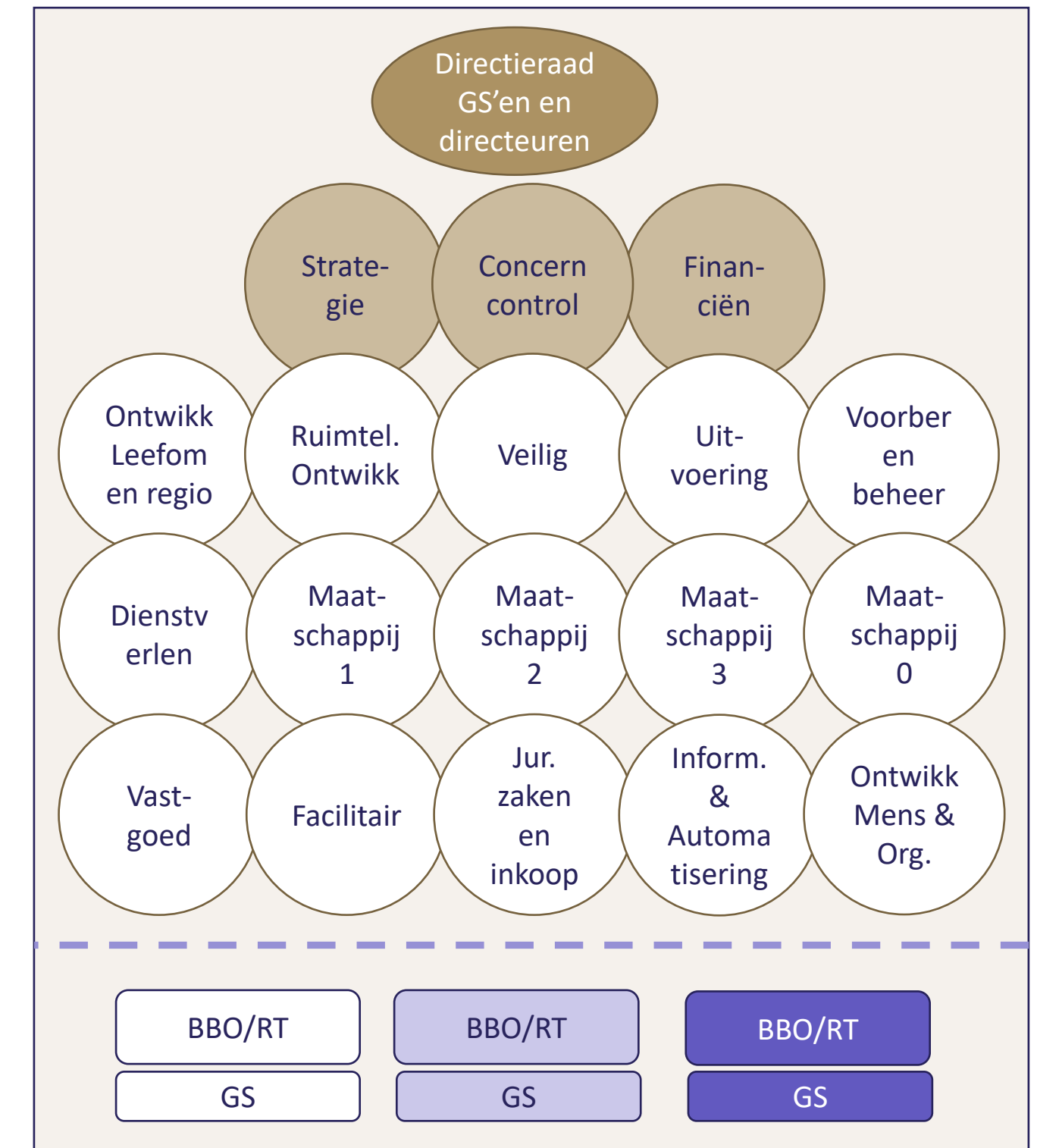
BIJLAGE A.

IMPACTANALYSE PER VARIANT

Variant 1: het bestaande model versterken

Een nadere duiding van variant 1

- Binnen deze variant ontwikkelen de gemeenten een ambtelijke schil om het college. Deze schil versterkt de bestuursadvisering en verstevigt de inbedding van de couleur locale in de beleidsvoorbereiding en de uitvoering door de BAR-organisatie. De ambtelijke schil om de drie gemeenten wordt uniform ingericht qua rollen en invulling van ambtelijk opdrachtgeverschap richting de BAR-organisatie.
- Het werk wordt, meer dan nu, zodanig georganiseerd dat er meer aandacht is voor de lokale opgaven per gemeente.
- De directeuren gaan sterker invulling geven aan hun rol van strategisch adviespartner van de bestuurders.
- De omvang van de ambtelijke schil per gemeente is in deze variant in lijn met de huidige verdeelsleutel om zodoende de uniformiteit in werkwijze te borgen. Hierbij doen wij de aanname dat minimaal 10 fte nodig is voor het kwalitatief goed functioneren van een dergelijke ambtelijke schil. Aanvullend doen wij de aanname dat er vanuit de primaire processen waar nodig capaciteit wordt toebedeeld aan de ambtelijke schillen.
- Vanuit de stafafdelingen en bedrijfsvoeringsclusters vinden geen verschuivingen plaats naar de ambtelijke schillen om de colleges.
- De verschuivingen naar de ambtelijke schillen hebben geen impact op de totale formatieve omvang van de BAR-organisatie. Deze blijft ongewijzigd.



Variant 1: het bestaande model versterken – impactanalyse

Variant 1 getoetst op de 4K's en 2G's ten opzichte van de huidige situatie:

Kwaliteit

- Door de schil om de besturen te versterken wordt de inhoudelijke bestuursadvisering enigszins versterkt. Doordat deze beleidscapaciteit slechts in beperkte mate wordt toegevoegd aan de ambtelijke schil rondom de colleges in deze variant, is de kwaliteitsimpuls echter maar relatief beperkt.
- Door het uniform inrichten van het ambtelijk opdrachtgeverschap en het beter borgen van de couleur locale neemt de kwaliteit van de beleidsvorming toe.
- De strategische denkkraft binnen de BAR-organisatie neemt binnen deze variant niet verder toe. Ook de dienstverlening aan inwoners en ondernemers groeit niet verder ten opzichte van de huidige situatie.
- De integraliteit en wendbaarheid van de taakuitvoering blijft naar verwachting onveranderd ten opzichte van de huidige situatie in deze variant doordat de inrichting van de organisatie hetzelfde blijft.

Kosten

- Er zijn incidentele projectkosten gemoeid met het uniform inregelen van het opdrachtgeverschap van de 3 ambtelijke schillen en het plaatsen van medewerkers in deze schillen. Er treden naar verwachting geen frictiekosten op.

Incidentele kosten	Kosten
Projectkosten inrichting variant 3, waaronder • Projectkosten transitie naar variant 1 • Plaatsingsproces medewerkers en inrichten uniform opdrachtgeverschap	100.000 100.000
Totaal	200.000

- Uniformering van de flexibele schil van de drie gemeenten leidt naar verwachting tot extra structurele lasten voor de gemeente Barendrecht, omdat deze gemeente momenteel de kleinste flexibele schil heeft.
- De effecten op harmonisatie/standaardisatie van de taakuitvoering in de BAR zijn naar verwachting gering. Mogelijk brengt de uniformering van ambtelijk opdrachtgeverschap aan de BAR een minimaal efficiencyvoordeel met zich mee.
- Implementatie van deze variant kent weinig financiële risico's door de geringe wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

Kwetsbaarheid

- Deze variant leidt niet tot verandering in de mate van gehele robuustheid van de BAR-organisatie. Interne vervangbaarheid neemt enigszins af doordat beleidscapaciteit vanuit de BAR-organisatie binnen de ambtelijke schillen wordt geplaatst.
- Ook kwetsbaarheid in termen van kennis en kunde wordt in dezelfde mate ondervangen, gezien de aanwezige kennis en expertise. Wel is vervangbaarheid op het gebied van kennis en kunde van de medewerkers in de ambtelijke schil rond de colleges een aandachtspunt door hun specifieke dossierkennis en kennis van de lokale context.

Variant 1: het bestaande model versterken – impactanalyse (2)

Kansen medewerkers

- De BAR-organisatie blijft een even aantrekkelijke professionele werkgever als in de huidige situatie.
- Het loon- en functiegebouw blijft onveranderd.
- De mogelijkheden voor medewerkers tot professionele ontwikkeling en interne mobiliteit blijven identiek.
- Naar verwachting zullen de medewerkers die in de BAR-organisatie blijven zich primair met de BAR-organisatie en de drie gemeentebesturen als opdrachtgever blijven identificeren. De medewerkers in de ambtelijke schil van de colleges identificeren zich naar verwachting vooral met hun bestuur en gemeente.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

- Het versterken en uniformeren van het ambtelijke opdrachtgeverschap leidt tot een verbetering van het bestuurlijk en ambtelijk samenspel. Dit vergroot de mate van de gemeentelijke grip en sturing.
- De lokale maatschappelijke opgaven en ambities krijgen meer aandacht in deze variant dan in de huidige situatie.
- Echter blijft naar verwachting de grip op prioritering binnen de BAR-organisatie identiek aan de huidige situatie. Het bestuurlijk gevoel van soms beperkte lokale kennis binnen de BAR-organisatie blijft bestaan.
- De slagkracht in de regio blijft gelijk ten opzichte van de huidige situatie.

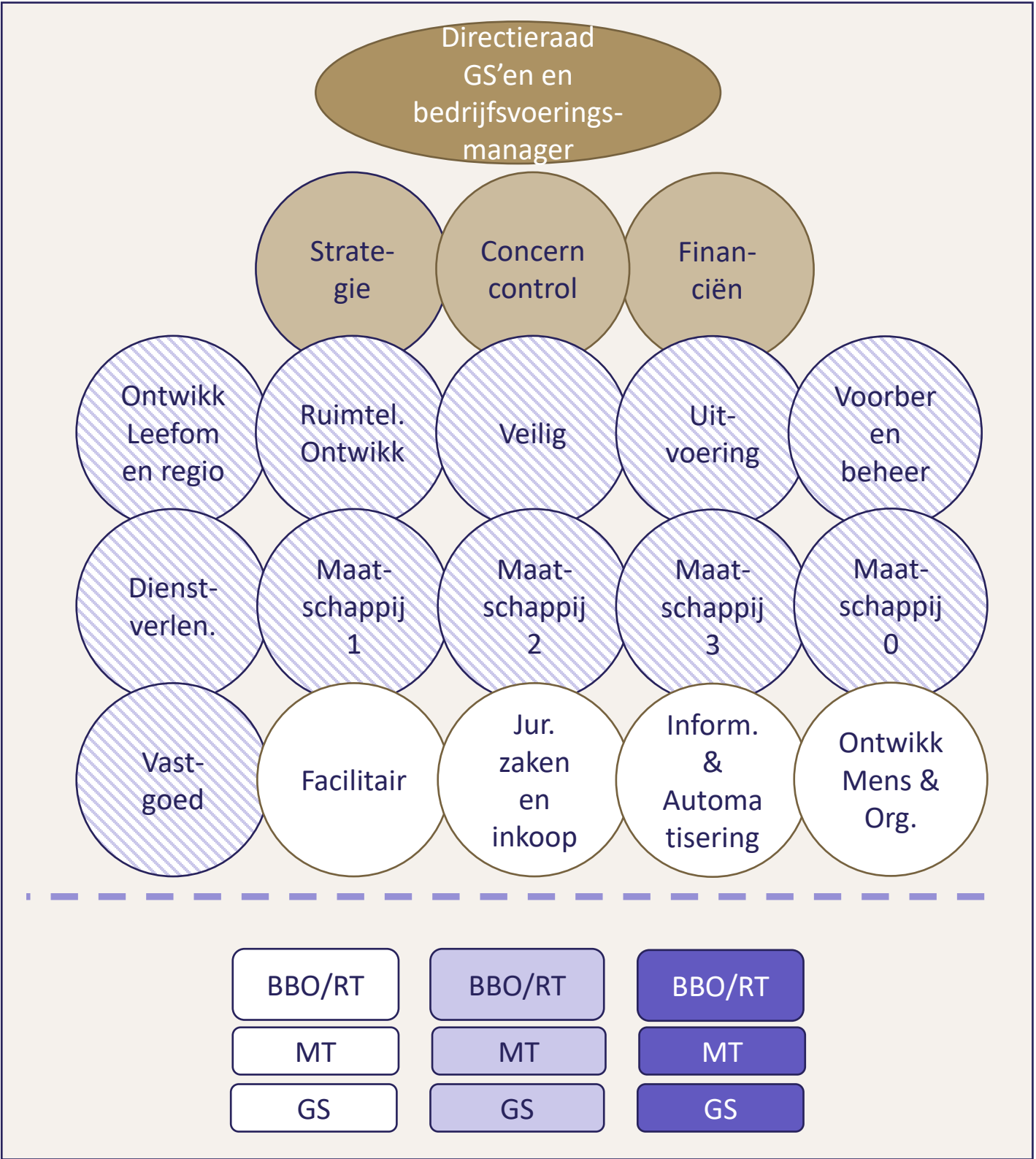
Veranderopgave en haalbaarheid

- De verandermoeite van deze variant is relatief klein ten opzichte van de andere varianten.
- Binnen de ambtelijke organisatie is veel draagvlak voor deze variant, zij zien veelal de meerwaarde van het in standhouden en versterken van het huidige model.
- Bestuurlijk is er overall genomen de wens voor verandering, doorgaan op hetzelfde spoor kan in die zin onbevredigend voelen. Er is over de breedte onvoldoende bestuurlijk draagvlak voor deze variant.

Variant 2: de besturing aanpassen

Een nadere duiding van variant 2

- Binnen deze inrichting blijven de huidige teams intact. Echter, binnen de teams worden de medewerkers aan één van de drie gemeenten, als primair aandachtsgebied, toegewezen. Op deze wijze is er meer focus op het realiseren van de eigen gemeentelijke opgaven terwijl de samenwerking en de kennisuitwisseling tussen vakcollega's behouden blijft. De verdeling over aandachtsgebieden gebeurt op basis van de verdeelsleutel.
- Elke gemeente vormt een lokaal managementteam onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Het stuurt de gemeentespecifieke opgaven inhoudelijk aan. De invulling van de drie lokale managementteams vindt plaats vanuit het bestaande management. Het andere deel van het bestaand management vervult de HR-taken voor de medewerkers.
- De clusters waarbij de besturing wordt aangepast zijn gearceerd. Wij doen hierbij de aanname dat de onderliggende teams in de clusters allemaal middels bovenstaande sturing gaan werken.
- Voor stafafdelingen en clusters die de PIJOFFACH taken uitvoeren en die zich niet met politiek-bestuurlijke gevoelige uitvoering bezig houden (224 van de 822 fte) verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Deze clusters zijn niet gearceerd in de figuur. De managers van deze categorie worden aangestuurd door een bedrijfsvoeringsmanager.
- In deze variant wijzigt het directiemodel aanzienlijk. De rol van operationeel directeur in de directieraad verdwijnt. Met de komst van de bedrijfsvoeringsmanager bestaat de directieraad uit de gemeentesecretarissen en de bedrijfsvoeringsmanager. Zij sturen samen op de bedrijfsvoering van de BAR-organisatie. Het lokale MT onder leiding van de gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor de realisatie van de lokale maatschappelijke opgaven.



Variant 2: de besturing aanpassen - impactanalyse

Variant 2 getoetst op de 4K's en 2G's ten opzichte van de huidige situatie:

Kwaliteit

- Op de stafafdelingen, bedrijfsvoeringsclusters en clusters die zich niet met politiek-bestuurlijke gevoelige uitvoering bezighouden heeft deze variant geen impact op de kwaliteit.
- Met het toewijzen van medewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van specialisme naar generalisme plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt naar verwachting hierdoor enigszins af bij deze variant.
- De integraliteit in de taakuitvoering wordt bevorderd door het invoeren van lokale MT's. Zij kunnen meer dan voorheen sturen op integraliteit bij domeinoverstijgende opgaven.
- De slagkracht van de ambtelijke organisatie neemt echter af door de dubbele sturing. Door de dubbele sturing is meer overleg en afstemming noodzakelijk waardoor minder snel kan worden ingespeeld op (incidentele) ontwikkelingen.

Kosten

- Voor de clusters die aangestuurd worden door enerzijds de lokale MT's en anderzijds het BAR-management verandert er veel in de werkwijze. Door de dubbele sturing ontstaan mogelijk conflicterende belangen, met bijbehorende moeilijkheden in prioriteitsstelling. Er gaat meer tijd verloren aan afstemming en verantwoording. Dit brengt een additionele structurele coördinatielast met zich mee. Ook heeft het toewijzen van gemeenten aan medewerkers potentieel impact op de mate van harmonisatie en standaardisatie.
- Wij schatten in dat in bij deze variant circa 10 fte aan extra capaciteit binnen de BAR-organisatie nodig is ten behoeve van de additionele structurele coördinatielast. Met een gemiddelde loonkosten per fte van 80k, betekent dit dat de structurele personeelslasten met

0,8 mln. toenemen.

- De overige lasten in de bedrijfsvoering blijven bij deze variant naar verwachting grotendeels gelijk.

	Toename in structurele lasten variant 2
Personeelslasten	800.000
Toename in structurele lasten	800.000

- De implementatie van deze variant brengt ook incidentele kosten met zich mee. Het betreft met name projectkosten om de organisatie in te richten. Deze lasten zijn circa 0,5 mln.

Incidentele kosten	Kosten
Projectkosten inrichting variant 2, waaronder • Projectkosten transitie naar variant 2 • Plaatsingsproces management • Inrichten processen en systemen	250.000 100.000 150.000
Totaal	500.000

- Mogelijk zijn, afhankelijk van de uitwerking van de variant, ook (personele) frictiekosten gemoeid met de implementatie van de variant. Of deze daadwerkelijk optreden, is echter in deze fase nog niet in te schatten. Hiervoor is verdere verfijning van de variant nodig.



Variant 2: de besturing aanpassen – impactanalyse (2)

Kwetsbaarheid

- De robuustheid van de taakuitvoering blijft behouden omdat de BAR-organisatie in haar huidige omvang intact blijft.
- De interne vervangbaarheid binnen de meeste teams neemt wel enigszins af omdat medewerkers meer dan voorheen voor 1 gemeente werken. De specifieke dossierkennis van gemeenten ontbreekt dan mogelijk bij vervanging. Maar de mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers blijft bestaan bij deze variant omdat de teamstructuur gehandhaafd blijft.

Kansen medewerkers

- De BAR-organisatie houdt grofweg dezelfde omvang en takenpakket. Hiermee blijft het aantrekkelijk en professioneel werkgeverschap op hetzelfde niveau. Het functiegebouw blijft naar verwachting identiek, en hetzelfde geldt voor de arbeidsmarktpositie.
- Er bestaat door het toewijzen van medewerkers aan één gemeente meer mogelijkheid tot inhoudelijke verdieping/ specialisatie op de dossiers van die betreffende gemeente. Daar staat tegenover dat de breedte en aantrekkelijkheid van het werken voor meerdere gemeenten wegvalt bij deze variant.
- De separate HR-sturing zorgt voor meer aandacht en begeleiding voor de medewerkers vanuit het management. Dit biedt meer kansen voor de ontwikkeling van de individuele medewerkers.
- De huidige teamstructuur blijft intact. De mogelijkheid tot kennisdeling met vakcollega's blijft daarmee gelijk aan de huidige situatie.
- Het loon- en functiegebouw blijft onveranderd.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

- Doordat de medewerkers in de primaire processen een specifieke gemeente krijgen toegewezen is er meer ruimte voor de 'couleur locale' in de taakuitvoering dan in de huidige situatie.
- Ook zorgt de vorming van de MT's voor meer gemeentelijke grip op de realisatie van de gemeentelijke opgaven dan de huidige situatie. Door de dubbele aansturing waarbij ook vanuit de BAR wordt gestuurd op het BAR-brede (HR) belang, blijft er echter spanning staan op de prioritering in de taakuitvoering van de BAR-organisatie.

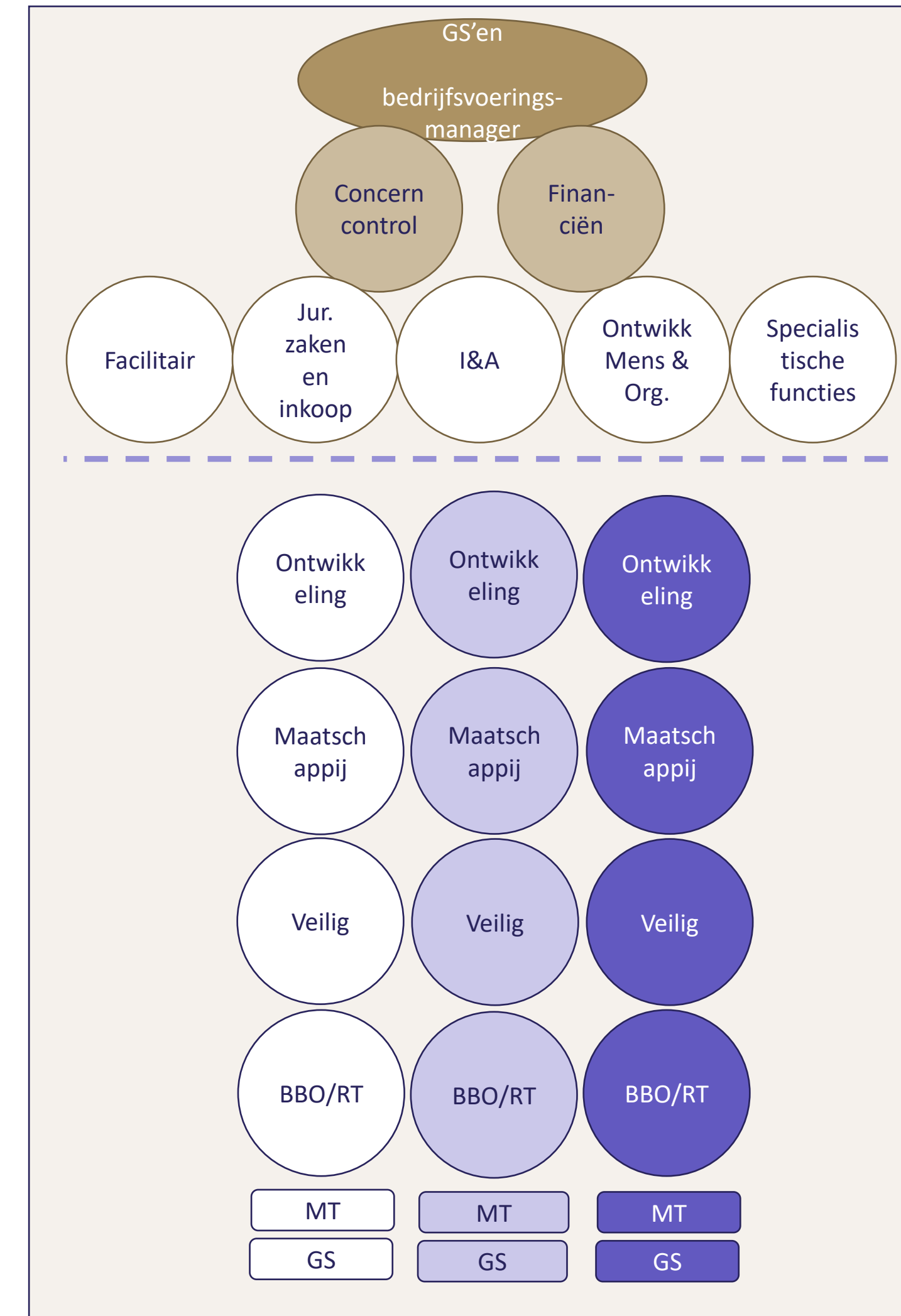
Veranderopgave en haalbaarheid

- De realisatie van variant 2 is een grote veranderopgave voor de BAR-organisatie.
- Variant 2 vraagt namelijk enerzijds om een forse structuur- en sturingswijziging. Ook moeten de lokale MT's worden bemenst.
- Voor de dubbele aansturing die onlosmakelijk verbonden is met deze variant is zowel bestuurlijk als ambtelijk weinig draagvlak. Dit wordt beschouwd als complex en moeilijk werkbaar.
- Er is wel bestuurlijk draagvlak voor het toewijzen van medewerkers aan één gemeente binnen de bestaande teams om zodoende meer gemeentelijke kleur en grip uit te kunnen uitoefenen.

Variant 3: het gemeentespecifiek organiseren van primaire processen

Een nadere duiding van variant 3

- Binnen deze denkrichting worden de medewerkers verdeeld over de drie gemeenten. Het werkgeverschap blijft wel belegd binnen bij de GR BAR-organisatie.
- Elke gemeente vormt een lokaal managementteam onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. De managers binnen dit team sturen integraal (inhoud + HR) aan. Het verschil met variant 2 is dus dat de bestaande functionele teams opgeknipt worden in teams per gemeente. Een uitzondering vormen die specialistische functies die zo schaars zijn dat deze niet zijn op te knippen. Een ander verschil is dat de managers integraal sturen en er geen aparte HR-managers zijn.
- Gelijk aan variant 2 verandert er voor de organisatie-onderdelen die de PIJOFFACH-taken uitvoeren niets ten opzichte van de huidige situatie. De managers van deze categorie worden aangestuurd door een bedrijfsvoeringsmanager. Die functioneert onder verantwoordelijkheid van de drie gemeentesecretarissen/algemeen directeur. Deze bedrijfsvoeringsmanager stuurt ook een team aan waarin de specialistische functies zijn ondergebracht die zo schaars zijn dat opdeling niet mogelijk is. De clusters die binnen deze categorie vallen zijn in het overzicht rechts weergegeven aan de bovenkant. De omvang van de clusters hebben een omvang van circa 224 fte van de in totaal 822 fte.
- In deze variant wijzigt het directiemodel aanzienlijk. De rol van inhoudelijk directeur verdwijnt. De drie gemeentesecretarissen zijn samen met een bedrijfsvoeringsmanager verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het lokale MT stuurt onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris op realisatie van de inhoudelijke opgaven.
- De indeling in gemeentespecifieke teams zoals in het figuur is illustratief. De 3 gemeenten zijn in deze variant vrij om een voor hun meest passende teamindeling te ontwerpen en in te richten.



Variant 3: het gemeentespecifiek organiseren van primaire processen – impactanalyse

Variant 3 getoetst op de 4K's en 2G's ten opzichte van de huidige situatie:

Kwaliteit

- Met het toewijzen van medewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van specialisme naar generalisten plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting enigszins af bij deze variant.
- De inhoudelijke kennis en kunde, de strategische denkracht en het ontwikkel- en innovatievermogen wordt verdeeld over de drie gemeenten.
- De kwaliteit van dienstverlening in de uitvoering neemt naar verwachting af door het opknippen van de primaire processen in de uitvoering.
- De kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken blijft naar verwachting hetzelfde.

Kosten

- Implementatie van deze variant leidt tot een toename van structurele lasten doordat schaalvoordelen in met name de uitvoering van de primaire processen verloren gaan. Ook de coördinatielasten in de bedrijfsvoering nemen toe doordat de bedrijfsvoeringsclusters met meer afdelingen moeten schakelen dan voorheen.
- Wij schatten in dat dit leidt tot een toename van circa 50 fte in de primaire processen van de BAR-organisatie. Enerzijds om de taakuitvoering in de primaire processen te borgen en om de additionele coördinatielasten af te dekken. De overige structurele lasten blijven gelijk bij deze variant. Concreet betekent dit met een gemiddelde personeelslast van circa 80k per fte dat de

structurele personeelslasten als gevolg van deze variant met 4 mln. toenemen. Wij baseren dit op ervaringen in den lande en het op het gegeven sinds de start van de BAR-organisatie ongeveer 10% efficiencywinst is gerealiseerd. 50 fte is circa 10% van de taakuitvoering in de primaire processen in de BAR-organisatie.

	Toename in structurele lasten variant 3
Personeelslasten	4.000.000
Toename in structurele lasten	4.000.000

- Daarnaast zijn er ook incidentele kosten gemoeid met de implementatie van deze variant. Het betreft projectkosten voor de inrichting van deze variant. De volgende kosten zijn naar verwachting gemoeid met deze variant:

Incidentele kosten	Kosten
Projectkosten inrichting variant 3, waaronder • Projectkosten transitie naar variant 3 • Plaatsingsproces management en medewerkers • Inrichten processen en systemen	250.000 150.000 150.000
Totaal	550.000

- Mogelijk zijn ook (personele) frictiekosten gemoeid met deze variant. Dit is echter afhankelijk van de daadwerkelijke uitwerking van de variant.

Variant 3: het gemeentespecifiek organiseren van primaire processen – impactanalyse (2)

Kwetsbaarheid

- De formatieve robuustheid neemt af omdat de medewerkers van de verschillende domeinen worden onderverdeeld in 3 teams.
- Ook de mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers vervalst in deze variant omdat medewerkers met eenzelfde specialisatie niet meer tot hetzelfde team zullen behoren. Bovendien ontbreekt de benodigde specifieke dossierkennis.
- Werkprocessen van de drie gemeenten gaan waarschijnlijk meer van elkaar afwijken dan in de huidige situatie.

Kansen medewerker

- De BAR-organisatie houdt grofweg dezelfde omvang en takenpakket. Hiermee blijft het aantrekkelijk en professioneel werkgeverschap op hetzelfde niveau. Het functiegebouw blijft naar verwachting identiek, en hetzelfde geldt voor de arbeidsmarktpositie.
- Er bestaat door het toewijzen van medewerkers aan één gemeente wellicht meer mogelijkheid tot inhoudelijke verdieping/ specialisatie op de dossiers van die betreffende gemeente.
- Daar staat tegenover dat de breedte en aantrekkelijkheid van het werken voor meerdere gemeenten wegvalt bij deze variant. Medewerkers die behoefte hebben zich te identificeren met één gemeente worden daarin voorzien. Medewerkers die bewust gekozen hebben om voor de BAR-organisatie te gaan werken omdat zij hierdoor voor meerdere gemeenten zouden kunnen werken, wordt die mogelijkheid bij deze variant ontnomen.

- De mogelijkheid tot kennisdeling met vakcollega's neemt af ten opzichte van de huidige situatie omdat medewerkers worden onderverdeeld in 3 teams.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

- Doordat de medewerkers in de primaire processen een specifieke gemeente krijgen toegewezen en de primaire processen gemeentespecifiek worden georganiseerd ontstaat er beduidend meer ruimte voor de 'couleur locale' in de taakuitvoering.
- Ook zorgt de vorming van de MT's voor meer gemeentelijke grip op de realisatie van de gemeentelijke opgaven dan in de huidige situatie.
- De positie in de regio blijft identiek aan de huidige situatie.

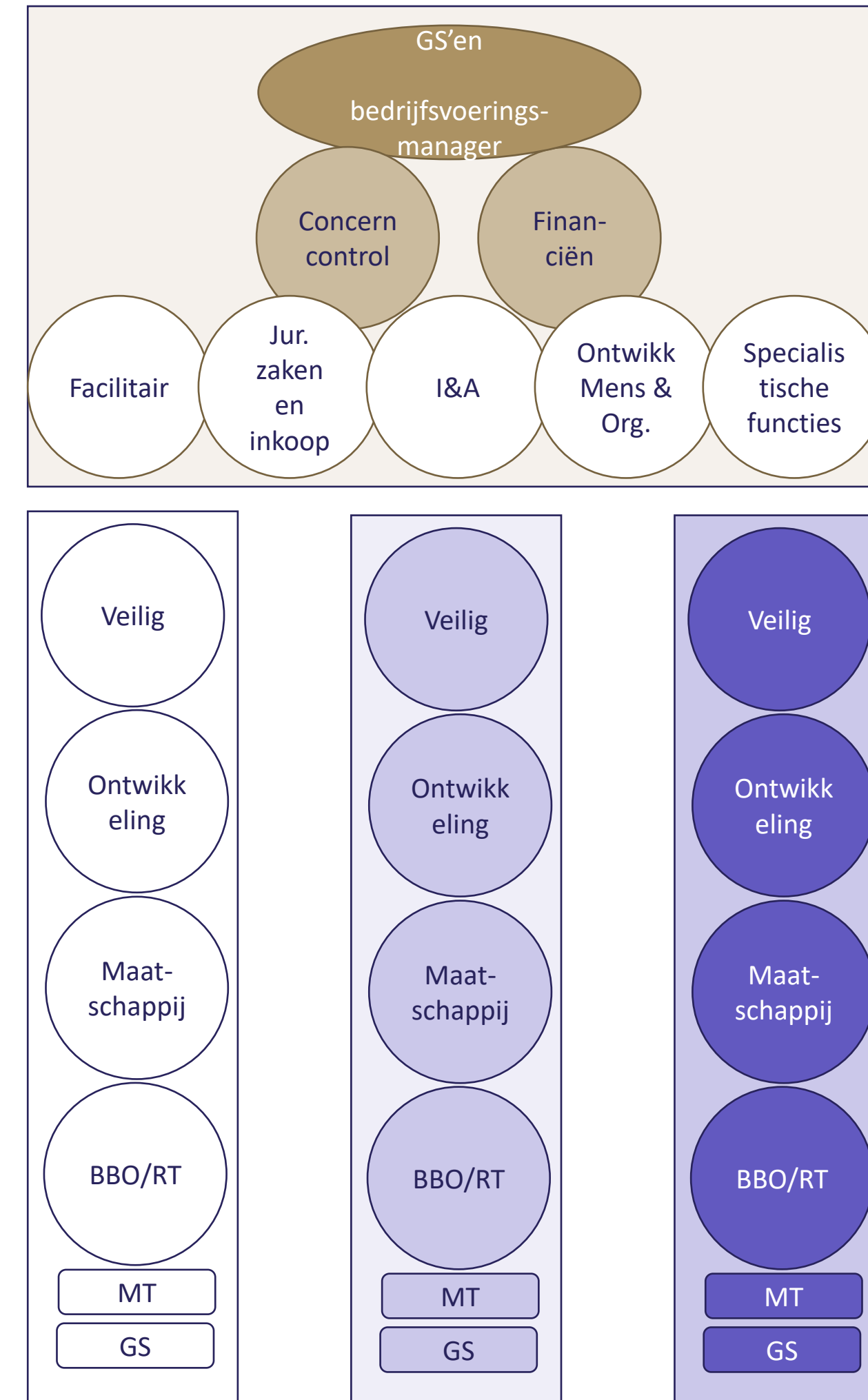
Veranderopgave en haalbaarheid

- Implementatie van deze variant is een grote veranderopgave voor de BAR-organisatie. De organisatiestructuur dient in deze variant volledig te worden herzien. Daarnaast moeten de lokale MT's en teams moeten worden bemenst en vormgegeven. Dit is een proces dat tijd kost. Een dergelijk traject neemt naar verwachting circa 1 jaar in beslag.
- Deze variant kent relatief breed bestuurlijk draagvlak. Ambtelijk is er weinig draagvlak voor de variant. Implementatie van deze variant kan rekenen op weerstand binnen de ambtelijke organisatie.

Variant 4: eigen gemeentelijke organisaties met 'shared services'

Een nadere duiding van variant 4

- Bij deze variant wordt de GR BAR-organisatie voor een groot deel ontmanteld en krijgt elke gemeente haar eigen ambtelijke organisatie. Die wordt aangestuurd door een gemeentelijk managementteam onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Het werkgeverschap van de naar de individuele gemeenten overgehevelde medewerkers komt bij de gemeenten te liggen. Circa 598 fte (huidige omvang formatie primaire processen) zou in deze variant onderverdeeld worden onder de drie individuele gemeenten.
- Voor de organisatie-onderdelen die de PIJOFFACH-taken uitvoeren en zich niet met politiek-bestuurlijke gevoelige uitvoering bezig houden wordt een shared-services-organisatie opgericht. Ook de specialistische functies die niet 'te knippen' zijn worden belegd binnen de shared-service-organisatie. Indicatief zou deze shared services organisatie bestaan uit circa 224 fte (de huidige omvang van de stafafdelingen en bedrijfsvoeringsclusters).
- De organisatie functioneert onder verantwoordelijkheid van een bedrijfsvoeringsmanager onder eindverantwoordelijkheid van de drie gemeentesecretarissen/algemeen directeuren. De clusters die binnen deze shared service organisatie vallen zijn in het bovenste deel van de figuur weergegeven.
- De teamindeling zoals rechts weergegeven is illustratief. Iedere gemeente maakt in deze variant eigen keuzes voor een best passende organisatie-inrichting.



Variant 4: eigen gemeentelijke organisaties met ‘shared services’ – impactanalyse

Variant 4 getoetst op de 4K's en 2 G's ten opzichte van de huidige situatie:

Kwaliteit

- Met het toewijzen van medewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van specialisme naar generalisten plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting enigszins af bij deze variant.
- Tegelijkertijd ontstaat er per gemeente een afname van uitvoeringskwaliteit en capaciteit. Ook de inhoudelijke kennis en kunde, de strategische denkkraft en het ontwikkel- en innovatievermogen wordt verdeeld over de drie gemeenten.
- De kwaliteit van dienstverlening in de uitvoering neemt naar verwachting tijdelijk af door het opknippen van de primaire processen in de uitvoering. Tijdens deze periode zal er sprake zijn van meer interne gerichtheid dan in de huidige situatie.
- De kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken blijft naar verwachting hetzelfde omdat deze gebundeld blijft binnen de BAR-organisatie. Wel zal de verbinding leggen met beleid en uitvoering bij de individuele gemeenten naar verwachting meer energie kosten dan in de huidige situatie.

Kosten

- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in de primaire processen worden teniet gedaan door gedeeltelijke ontvlechting. Er zal namelijk additionele capaciteit nodig zijn om de taakuitvoering in de primaire processen lokaal te organiseren. Werkprocessen van de drie gemeenten gaan van elkaar afwijken. Dit heeft naar verwachting ook impact op de

taakuitvoering van de BAR-organisatie als shared services organisatie. Met additionele coördinatielasten voor de drie gemeenten en de BAR als gevolg. Wij schatten in dat minstens 50 extra fte structureel nodig is binnen de primaire processen. Dit is circa 10% van de formatie voor de primaire processen in de BAR-organisatie. Deze formatie is nodig om de taakuitvoering te continueren en om de additionele coördinatielasten af te dekken. Met gemiddelde personeelslasten van circa 80k per fte betekent dit dat de structurele personeelslasten stijgen met circa 4 mln. Wij baseren deze schatting op ontvlechtingsvoorbeelden uit den lande waarin door ontvlechting circa 10% efficiencyverlies wordt ingeschat. Daarnaast is 10% in lijn met de gerealiseerde taakstelling van 10% door de BAR-organisatie.

- De lasten voor het wagenpark, gereedschap en machines stijgen met circa 10% omdat de gemeenten deze als gevolg van de gedeeltelijke ontvlechting weer in eigen beheer nemen voor de uitvoering van de primaire processen.

- Bovenstaande heeft de volgende impact op de structurele lasten:

	Toename in structurele lasten variant 4
Personeelslasten	4.000.000
Wagenpark incl. gereedschap/machines	132.000
Toename in structurele lasten	4.132.000

- Doordat de bedrijfsvoeringstaken in de BAR-organisatie behouden blijven, zullen de lasten voor ICT en overige bedrijfsvoering naar verwachting ongewijzigd blijven.

Variant 4: eigen gemeentelijke organisaties met ‘shared services’ – impactanalyse (2)

- De gedeeltelijke ontvlechting van de BAR-organisatie gaat samen met aanzienlijke incidentele kosten. Het betreft projectkosten voor het opbouwen van de drie nieuwe organisaties en kosten voor de reorganisatie van de BAR-organisatie. Ook is er sprake van frictiekosten. De volgende incidentele kosten zijn op basis van ervaringen in den lande gemoeid met variant 4:

Incidentele kosten	Ontvlechting primaire processen	Opbouw	Totaal
Invulling vacatures met tijdelijke inhuur in periode ontvlechting en opbouw nieuwe organisaties (aannee circa 40 vacatures)	400.000	1.200.000	1.600.000
Continuering dienstverlening (extra inhuur in opbouwfase, aanname circa 40 fte voor jaar 1, 30 fte voor jaar 2, 15 fte voor jaar 3)		3.400.00	3.400.000
Inpassing in schalen bij overgang functie (lagere inschaling als gevolg van gedeeltelijke ontvlechting)	800.000		800.000
Projectkosten ontvlechting en inrichting, waaronder - Projectkosten ontvlechting primaire processen en transitie - Plaatsingsproces - Wijzigingen regeling - Aanstellen kwartiermakers - Inrichten processen en systemen, migratie data	350.000	250.000	700.000
Totaal	1.680.000	4.920.000	6.500.000

Kwetsbaarheid

- De formatieve robuustheid neemt af omdat de medewerkers van de primaire processen worden onderverdeeld tussen de 3 gemeenten. De kwetsbaarheid van de taakuitvoering neemt daardoor toe ten opzichte van de huidige situatie.
- Ook de mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers vervalt in deze variant omdat medewerkers met eenzelfde specialisatie voor verschillende gemeenten gaan werken.

Kansen medewerkers

- De mogelijkheden tot interne mobiliteit in de primaire processen neemt aanzienlijk af door de ontvlechting van deze taken.
- Medewerkers in de primaire processen die behoefte hebben zich te identificeren met één gemeente worden daarin voorzien. Medewerkers in de primaire processen die bewust gekozen hebben om voor de BAR-organisatie te gaan werken omdat zij hierdoor voor meerdere gemeenten zouden kunnen werken, wordt die mogelijkheid bij deze variant ontnomen.
- Het loongebouw van Barendrecht en Ridderkerk blijft naar verwachting gelijk aan de huidige situatie. Mogelijk krijgt de ambtelijke organisatie van Albrandswaard door de kleinere omvang van de gemeente een ander functie- en loongebouw. Dit heeft naar verwachting een negatieve impact op de aantrekkelijkheid van Albrandswaard als werkgever.
- De arbeidsmarktpositie in de primaire processen van de drie gemeenten en de BAR-organisatie neemt af ten opzichte van de huidige situatie. De drie gemeenten gaan namelijk in dezelfde vijver vissen in een reeds overspannen arbeidsmarkt in een regio waarin zij reeds moet concurreren met (verschillende) grotere gemeenten.

Variant 4: eigen gemeentelijke organisaties met ‘shared services’ – impactanalyse (3)

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

- Binnen de primaire processen krijgen de drie gemeenten volledige autonomie bij het bepalen van de bestuurlijke prioriteiten in de taakuitvoering.
- Er ontstaat door de gedeeltelijke ontvlechting een aanzienlijk grotere mate van gemeentelijke grip op inhoud en financiën dan in de huidige situatie.
- Binnen de bedrijfsvoering verandert niks ten opzichte van de huidige situatie. Wel ontstaat meer afstand tussen de drie gemeenten en de BAR-organisatie als shared services organisatie. Dit leidt mogelijk tot wij-zij verhoudingen.
- De positie in de regio neemt naar verwachting enigszins af door ontvlechten. Gedeeltelijke ontvlechting leidt potentieel tot politiek-bestuurlijk gezichtsverlies in de regio.

Veranderopgave en haalbaarheid

- Gedeeltelijke ontvlechting van de BAR-organisatie is een grote opgave. Gedeeltelijke ontvlechting is een langdurig traject. Wij schatten minstens 1 jaar van besluit tot gedeeltelijke ontvlechting.
- Deze variant vraagt om een intensief en complex politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces, op basis van juridische, financiële en personele analyses.
- In eenzelfde periode moet enerzijds de BAR-organisatie gedeeltelijk worden ontvlochten en anderzijds gebouwd worden aan 3 nieuw vorm te geven organisaties. Met sterke interne gerichtheid in deze periode tot gevolg voor de taken die overgaan naar de individuele

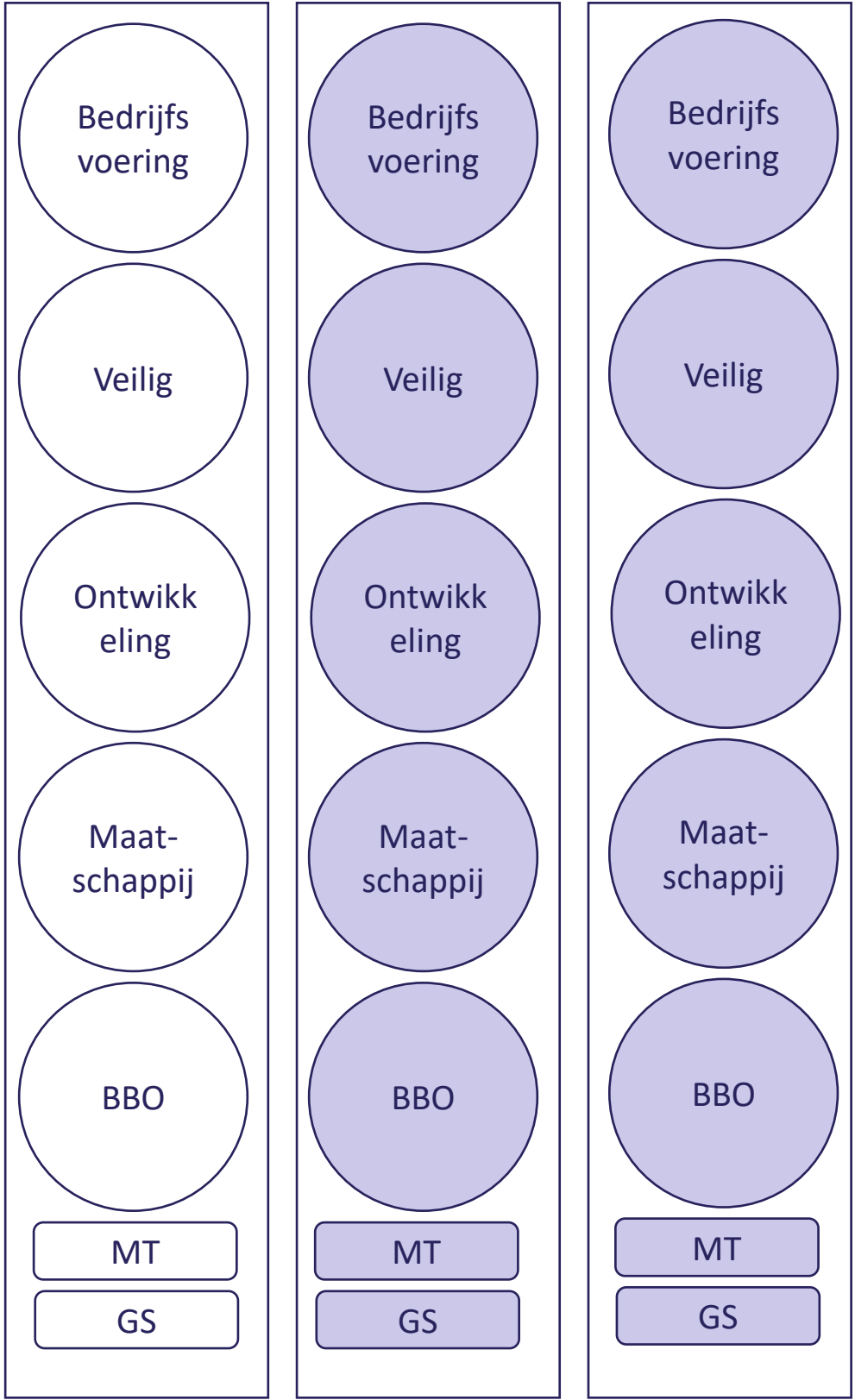
gemeenten. Dit haalt de focus weg op de realisatie van huidige plannen en maatschappelijke opgaven voor de drie gemeenten. Beleidsmatige ambities gaan ten koste van organisatorische ontwikkelingen.

- De reguliere dienstverlening naar burgers dient uiteraard door te gaan, de interne gerichtheid en onzekerheid in deze periode heeft mogelijk een nadelig effect op de kwaliteit hiervan.
- Als gevolg van een langdurig ontvlechtingstraject blijven medewerkers nog lange tijd in onzekerheid terwijl de “tent wel open moet blijven”. Dit versterkt het risico dat medewerkers in de primaire processen in de tussentijd afscheid nemen, waardoor de kwetsbaarheid op de taakuitvoering in de tussentijd toeneemt.
- Bestuurlijk is er in de huidige context geen draagvlak voor deze variant. Ambtelijk wordt deze variant als zeer onwenselijk gezien. Gedeeltelijke ontvlechting zal leiden tot veel ambtelijke weerstand.

Variant 5: volledige ontvlechting van de BAR-organisatie

Nadere duiding van variant 5

- Bij deze variant wordt de Gemeenschappelijke Regeling van de BAR- organisatie volledig ontmanteld en krijgt iedere gemeente weer een eigen ambtelijke organisatie. De gewenste samenwerking zal dan op informele basis plaats vinden tussen de gemeenten.
- De volledige capaciteit binnen de BAR organisatie (circa 822 fte) wordt verdeeld onder de drie gemeenten.
- De organisatie-indeling zoals in het overzicht rechts weergegeven is illustratief. Iedere gemeente kiest in de praktijk een voor hen meest passende organisatie-inrichting.



Variant 5: volledige ontvlechting van de BAR-organisatie

Variant 5 getoetst op de 4K's en 2 G's ten opzichte van de huidige situatie:

Kwaliteit

- Met het toewijzen van medewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van expertise naar generalisme plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting enigszins af bij deze variant.
- Tegelijkertijd ontstaat er per gemeente een afname van uitvoeringskwaliteit en capaciteit. Ook de inhoudelijke kennis en kunde, de strategische denkkraft en het ontwikkel- en innovatievermogen wordt verdeeld over de drie gemeenten.
- De kwaliteit van dienstverlening in de uitvoering neemt naar verwachting tijdelijk af door het opknippen van de primaire processen in de uitvoering. Tijdens deze periode zal er sprake zijn van meer interne gerichtheid dan in de huidige situatie.
- De kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken neemt naar verwachting af. De inhoudelijke kennis, strategische denkkraft en ontwikkel- en innovatievermogen wordt verspreid over 3 gemeenten.

Kosten

- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in de gehele BAR-organisatie (zowel primaire processen als bedrijfsvoering) worden teniet gedaan door ontvlechting. Eenpitters en specialistische functies binnen de BAR-organisatie dienen door de individuele gemeenten te worden aangesteld. Wij schatten in dat als gevolg van de ontvlechting minstens 80 fte (circa 10%) aan additionele structurele capaciteit nodig is om de taakuitvoering in primaire processen én bedrijfsvoering binnen de drie individuele gemeenten te borgen. Met gemiddelde personeelslasten per fte van circa 80k betekent dit dat de personeelslasten met 6,4 mln. toenemen.
- Inkoopvoordelen in zowel de primaire processen als de bedrijfsvoering verdwijnen. De drie gemeenten kunnen niet meer gezamenlijk investeren in ICT, apparatuur en andere bedrijfsvoeringslasten zoals verzekeringen, accountancykosten, etc. Wij schatten in dat dit leidt tot een toename van de totale bedrijfsvoeringslasten (ICT, apparatuur, en overige bedrijfsvoeringslasten) met circa 10%. Bovenstaande inschattingen van efficiencyverlies op personeels- en bedrijfsvoeringslasten zijn gebaseerd op voorbeelden uit den lande waarin ontvlechting circa 10% efficiencyverlies met zich meebrengt. Daarnaast is dit efficiencyverlies in lijn met de gerealiseerde taakstelling van grofweg 10% door de BAR-organisatie die met ontvlechting wordt teruggedraaid.
- Het bovenstaande betekent dat ontvlechting de volgende impact heeft op de structurele lasten

	Toename in structurele lasten variant 5
Personeelslasten	6.400.000
ICT	271.000
Wagenpark incl. gereedschap/machines	132.000
Overige bedrijfsvoering	518.000
Toename in structurele lasten	7.321.000



Variant 5: volledige ontvlechting van de BAR-organisatie (2)

De ontvlechting van de BAR-organisatie gaat samen met aanzienlijke incidentele kosten. Het betreft projectkosten voor het opbouwen van de drie nieuwe organisaties en kosten voor de ontvlechting van de BAR-organisatie. Ook is er sprake van frictiekosten. De volgende incidentele kosten zijn voor de BAR-organisatie gemoeid met ontvlechting op basis van ervaringen in den lande:

Incidentele kosten	Ontvlechting	Opbouw	Totaal
Invulling vacatures met tijdelijke inhuur in periode ontvlechting en opbouw nieuwe organisaties (aannee circa 55 vacatures)	550.000	1.650.000	2.200.000
Continuering dienstverlening (extra inhuur in opbouwfase, aanname circa 55 fte voor jaar 1, 40 fte voor jaar 2, 20 fte voor jaar 3)		4.600.00	4.600.000
Inpassing in schalen bij overgang functie (lagere inschaling als gevolg van gedeeltelijke ontvlechting)	1.100.000		1.100.000
Projectkosten ontvlechting en inrichting, waaronder - Projectkosten ontvlechting en transitie - Plaatsingsproces - Ontbinden regeling - Aanstellen kwartiermakers - Inrichten processen en systemen, migratie data	450.000	350.000	800.000
Totaal	2.100.000	6.600.000	8.700.000

Kwetsbaarheid

- De formatieve robuustheid neemt af omdat de medewerkers van de primaire processen worden verdeeld onder de 3 gemeenten. De kwetsbaarheid van de taakuitvoering neemt daardoor toe ten opzichte van de huidige situatie.

- Ook de mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers vervalt in deze variant omdat medewerkers met eenzelfde specialisatie voor verschillende gemeenten gaan werken.
- Mogelijkheid tot kennisdeling met vakcollega's neemt af.

Kansen medewerkers

- De mogelijkheden tot interne mobiliteit nemen aanzienlijk af door de ontvlechting.
- Medewerkers die behoefte hebben zich te identificeren met één gemeente worden daarin voorzien. Medewerkers die bewust gekozen hebben om voor de BAR-organisatie te gaan werken omdat zij hierdoor voor meerdere gemeenten zouden kunnen werken, wordt die mogelijkheid bij deze variant ontnomen.
- Het loongebouw van Barendrecht en Ridderkerk blijft naar verwachting gelijk aan de huidige situatie. Mogelijk krijgt de ambtelijke organisatie van Albrandswaard door de kleinere omvang van de gemeente een ander functie- en loongebouw. Dit heeft naar verwachting een negatieve impact op de aantrekkelijkheid van Albrandswaard als werkgever.
- De arbeidsmarktpositie van de drie gemeenten en de BAR-organisatie neemt af ten opzichte van de huidige situatie. De drie gemeenten gaan namelijk in dezelfde vijver vissen in een reeds overspannen arbeidsmarkt in een regio waarin zij reeds moet concurreren met (verschillende) grotere gemeenten.



Variant 5: volledige ontvlechting van de BAR-organisatie (3)

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

- De drie gemeenten zijn volledig autonoom in het bepalen van de bestuurlijke prioriteiten in de taakuitvoering.
- Er ontstaat door de ontvlechting een volledige gemeentelijke grip op inhoud en financiën.
- De positie in de regio neemt naar verwachting enigszins af door ontvlechten. Dit leidt mogelijk tot politiek-bestuurlijk gezichtsverlies in de regio.

Veranderopgave en haalbaarheid

- Ontvlechten van de BAR-organisatie is een enorme opgave. Liquidatie is een langdurig traject. Circa 1 tot 1,5 jaar van besluit tot liquidatie tot daadwerkelijke afronding opbouw organisaties is in den lande de norm.
- Deze variant vraagt om een intensief en complex politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces, op basis van juridische, financiële en personele analyses.
- In eenzelfde periode moet enerzijds de BAR-organisatie worden ontvlochten en anderzijds gebouwd worden aan 3 nieuw vorm te geven organisaties. Met sterke interne gerichtheid in deze periode tot gevolg. Dit haalt de focus weg op de realisatie van huidige plannen en maatschappelijke opgaven voor de drie gemeenten. Beleidsmatige ambities gaan ten koste van organisatorische ontwikkelingen.
- De reguliere dienstverlening naar burgers dient uiteraard door te gaan, de interne gerichtheid en onzekerheid in deze periode heeft mogelijk een nadelig effect op de kwaliteit

hiervan.

- Als gevolg van een langdurig liquidatietraject blijven medewerkers nog lange tijd in onzekerheid terwijl de “tent wel open moet blijven”. Dit versterkt het risico dat medewerkers in de tussentijd afscheid nemen, waardoor de kwetsbaarheid op de taakuitvoering in de tussentijd toeneemt.
- Bestuurlijk is er geen draagvlak voor deze variant. De bestuurlijke zelfstandigheid van tenminste Albrandswaard komt potentieel in gevaar.
- Ambtelijk is deze variant ‘uit den boze’. Ontvlechting zal zorgen voor veel ambtelijke weerstand. Keuze voor deze variant leidt vermoedelijk tot een deuk in vertrouwen van ambtelijke organisatie in bestuur.



BIJLAGE B.

WEGING DIRECTIEMODELLEN

Weging directiemodellen

Criteria	Aparte directeur, secretarissen 'blijven achter' in eigen gemeente als opdrachtgever	Aparte directeur, secretarissen in adviescommissie	Secretarissen met algemeen directeur vormen directieraad	Secretarissen vormen tezamen directieraad
Directie dichtbij colleges én dichtbij BAR-organisatie	--	-	+	++
Grip en invloed individuele raden/colleges op BAR-organisatie	--	-	+	++
Focus gemeentesecretaris op realisatie gemeentelijke opgaven	++	++	+	-
Coördinatielast (afstemming/overleg)	--	-	+	+
Geen vermenging in relatie opdrachtgevers – opdrachtnemer	++	+	+/-	-
Bufferfunctie tussen colleges en ambtelijke organisatie	++	+	+/-	-
Kans op directie getoetst aan competenties voor leiden ambtelijke organisatie van omvang ambtelijke fusie	++	++	+	-



BIJLAGE C. GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Geraadpleegde documenten

- Gemeenschappelijke Regeling BAR-organisatie
- Coalitieakkoorden en collegeprogramma's van de drie gemeenten
- Raadsstukken, -besluiten, -moties, en -informatiebrieven van de drie gemeenten
- Begrotingen en jaarstukken van BAR-organisatie en de begrotingen van de drie gemeenten
- Functie- en formatieoverzichten van de BAR-organisatie
- Beleidsdocumenten inhoudelijke domeinen van de drie gemeenten
- Rekenkameronderzoeken over het functioneren van de BAR-organisatie
- Documenten aangaande de organisatieontwikkeling BAR 2020 en evaluatie BAR 2020 (d.d. nov 2021)
- Evaluatierapporten Berenschot 2017 en 2019
- Uitkomsten MTO 2020
- Resultaten bestuurlijke enquête 2020
- Memo MT Maatschappij, juli 2021
- Opdracht DB aan gemeentesecretarissen maart 2021
- Variantenverkenning Rijnconsult 2021
- Krantenartikelen (Partij 18PLUS wil 'Ridderkerkse' ambtenaren d.d. 28-6-2021 en 'Echt voor Barendrecht wil afscheid van BAR', juni 2021)



BIJLAGE C. GERAADPLEEGDE PERSONEN

Geraadpleegde personen

- Govert Veldhuijzen en Cees Schaap (DB-leden BAR-organisatie en burgemeester/ wethouder Barendrecht)
- Jolanda de Witte en Marco Goedknecht (DB-leden BAR-organisatie en burgemeester/ wethouder Albrandswaard)
- Anny Attema en Henk van Os (DB-leden BAR-organisatie en burgemeester/ wethouder Ridderkerk)
- Govert Veldhuijzen, Peter Luijendijk, Arnoud Proos, Cees Schaap, Reshma Roopram, Tanja de Jonge, Nico Bults (College B&W Barendrecht)
- Jolanda de Witte, Marco Goedknecht, Martijn Heezen, Mieke van Ginkel, Ronald Schneider (College B&W Albrandswaard)
- Anny Attema, Henk van Os, Laurens Franzen, Peter Meij, Marten Japenga, Marco Oosterwijk (College B&W Ridderkerk)
- Vertegenwoordiging van de drie gemeenteraden
- Gert-Jan Bravenboer (gemeentesecretaris Barendrecht en lid directieraad BAR-organisatie)
- Hans Cats (gemeentesecretaris Albrandswaard en lid directieraad BAR-organisatie)
- Henk Klaucke (gemeentesecretaris Ridderkerk en lid directieraad BAR-organisatie)
- Gertjan Veneberg (strategisch directieadviseur)
- Peter Versluis en Bart Kool (manager financiën en concerncontroller)
- Lennard van Zanten (BBO Barendrecht)
- Dick Mol (Regieteam Albrandswaard)
- Marije Kitselar (BBO Ridderkerk)
- Geke Figge (griffier Barendrecht)
- Eelco Groenenboom (griffier Albrandswaard)
- Johan van Straalen (griffier Ridderkerk)
- Marlies Wolberink (lid directieraad BAR-organisatie)
- Rikkert van Bochove (lid directieraad BAR-organisatie)
- Wim Teeuwen (lid directieraad BAR-organisatie)
- Ondernemingsraad BAR-organisatie
- Ambtelijke vertegenwoordiging inhoudelijke domeinen taakuitvoering BAR-organisatie



& Van de Laar B.V.

Don Boscostraat 4
5611 KW Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies

Procesbegeleiding & Realisatie

Training & Coaching

Interim, Executive Search & Werving en Selectie

Sterk in nabijheid, slim in robuustheid

Een variantenanalyse en onafhankelijk advies betreffende de best passende toekomstige ambtelijke samenwerking tussen de deelnemende gemeenten in de GR BAR-organisatie.

Eindrapport

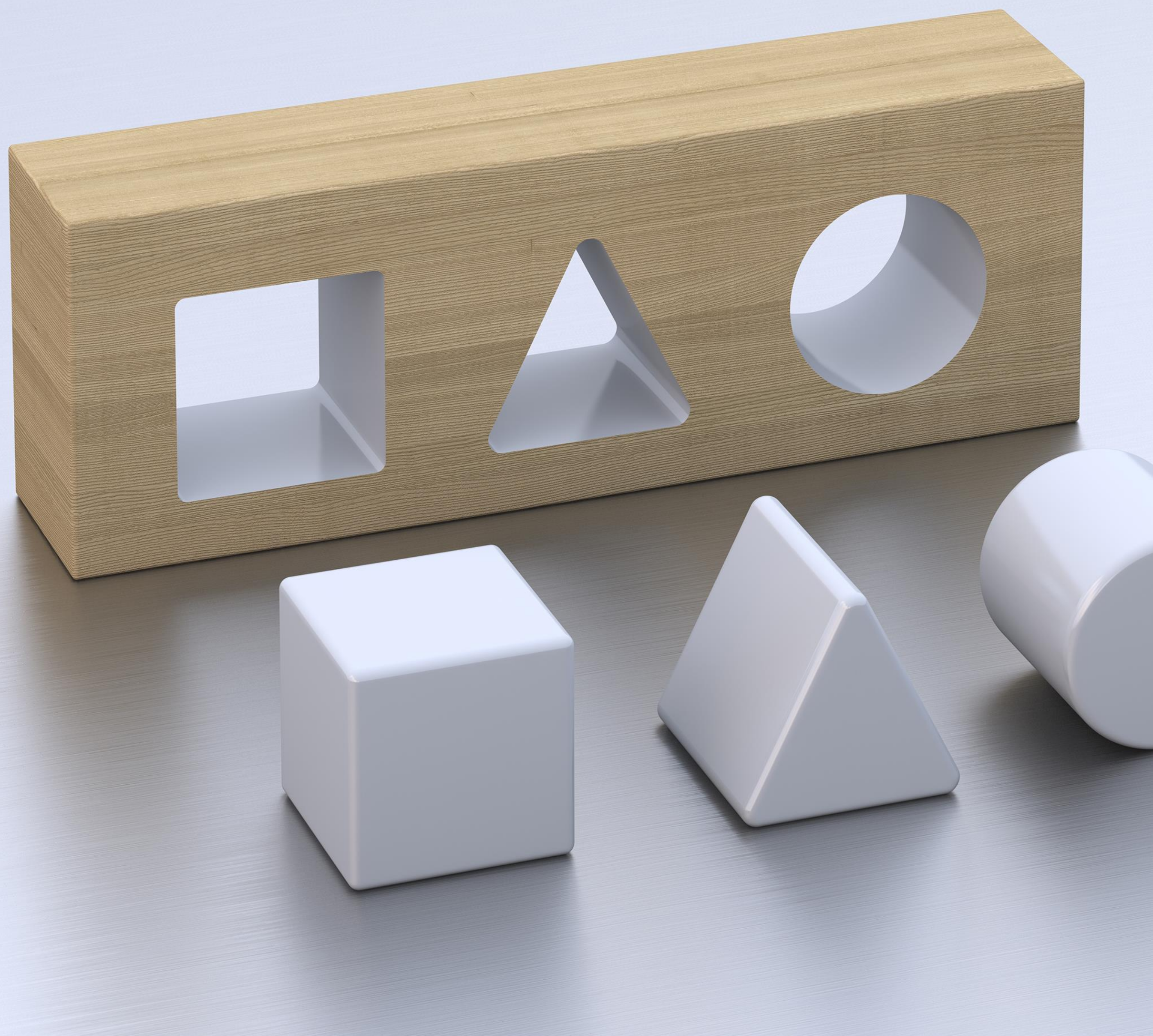
INHOUDSOPGAVE

1. CONTEXT, VRAAGSTELLING EN AANPAK
2. FOTO VAN DE BAR-ORGANISATIE
3. HET OPGAVENPROFIEL
4. ONZE BEVINDINGEN
5. DUIDING EN ANALYSE VAN DE VIJF VARIANTEN
6. CONCLUSIE: DE VIJF VARIANTEN GEWOGEN
7. ADVIES: DE VOORKEURSVARIANT UITEENGEZET
8. RANDVOORWAARDEN VOOR TOEKOMSTBESTENDIGE SAMENWERKING
9. DOORKIJK OP VERVOLGPROCES

BIJLAGENBOEK:

- A. IMPACTANALYSE PER VARIANT
- B. WEGING DIRECTIEMODELLEN
- C. GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN
- D. GERAADPLEEGDE PERSONEN





“

1. CONTEXT, VRAAGSTELLING EN AANPAK

De aanleiding voor het onderzoek naar de best passende toekomstige ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, is in dit hoofdstuk uiteengezet.

De vraagstelling die aan de onderzoekers is meegegeven en de daarop ontworpen aanpak, vormen de basis waarop dit rapport is uitgewerkt.

1a. Politiek-bestuurlijke zoektocht naar meer beleidsvrijheid en doorzettingskracht naar gelang de draagkracht op de lokale opgaven

- De autonome gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk zijn sinds 1 januari 2014 ambtelijk gefuseerd. De BAR-organisatie kreeg de juridische vorm van een openbaar lichaam, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een uitvoeringsorganisatie ten dienste van drie gemeentebesturen en hun 125.000 inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen.
- In 2019 is er een intern organisatie-ontwikkelprogramma (genaamd: BAR 2020) opgezet. Onderdeel van BAR 2020 is de ambitie 'betere aandacht voor het bestuur'. Om deze ambitie verder vorm te geven heeft het Dagelijks Bestuur (DB) van de BAR-organisatie aan de gemeentesecretarissen in maart 2021 gevraagd te komen met een voorstel om:
 - de beleidsvoorbereiding en de aansturing van het beleid/ de beleidsvoorbereiding, meer dan nu, in de (lokale) nabijheid van de gemeentebestuurders te brengen;
 - in het sturingsmodel een sterkere strategische bestuursadvisering in te bouwen en een efficiëntere doorzetting van (lokale) besluiten in de organisatie te realiseren;
 - bij het aanbieden en beheren van het dienstverleningspakket beter in te spelen op de uiteenlopende financiële mogelijkheden van de drie gemeenten.
- De drie gemeentesecretarissen hebben, om aan deze vraag te voldoen met ondersteuning van bureau Rijnconsult, in juni 2021 een verkenning uitgevoerd naar vier samenwerkingsvarianten. Daarbij zijn onder andere mogelijke verbeteringen op bovengenoemde punten belicht.
- De gemeenteraden van Barendrecht en Ridderkerk hebben naar aanleiding van deze verkenning hun colleges middels raadsmoties opgeroepen tot een grondige variantenanalyse op de toekomst van de BAR-organisatie. De gemeente Albrandswaard heeft aangegeven niet te willen participeren in een dergelijk onderzoek. Organisatieadviesbureau & Van de Laar is gevraagd deze variantenanalyse uit te voeren om de gemeentebesturen van Barendrecht en Ridderkerk in positie te brengen om een gefundeerd besluit te nemen over de toekomstige positionering van de BAR-organisatie. De gemeente Albrandswaard is als belanghebbend respondent betrokken in dit onderzoek.
- Voorliggend rapport bevat de uitwerking van deze variantenanalyse en een onafhankelijk advies inzake de best passende toekomstige ambtelijke samenwerking tussen de deelnemende gemeenten in de BAR-organisatie.

1b. Zoektocht heeft geleid tot onderzoeksvraag, om keuze te maken over de best passende toekomstige vormgeving van de ambtelijke samenwerking



Op welke wijze kan de samenwerking tussen de drie gemeenten het beste worden vormgegeven, rekening houdend met de opgaven en ambities van de drie gemeenten en de huidige sterkten en knelpunten in de samenwerking? Zodat sprake is van een toekomstbestendige keuze, die wenselijk én haalbaar is voor politiek en bestuur van de drie deelnemende bestuurskrachtige gemeenten.

Om tot een antwoord op voorgaande hoofdvraag te komen is een variantenanalyse uitgevoerd, waarbij de volgende vijf hoofdvormen zijn onderscheiden.

1. Optimaliseren huidig construct
2. De besturing aanpassen
3. Het gemeentespecifiek organiseren van de primaire processen
4. Eigen gemeentelijke organisaties met shared services
5. Organisatie in drie losse ambtelijke organisaties

Per variant zijn in de analyse de volgende deelvragen beantwoord:

- Welke gevolgen zijn er voor de **kwaliteit** van (interne/ externe) dienstverlening, beleidsvorming en het ontwikkelvermogen?
- In hoeverre beïnvloedt de variant de **robuustheid** in de ambtelijke organisatie?
- Welke **financiële** aspecten brengt de variant met zich mee?
- Wat is de impact van de **veranderopgave** (kansen voor medewerkers) die gepaard gaat met de variant?
- In welke mate sluit de variant aan bij een **lokale** beleidsvoering en uitvoering?
- Wat betekent de variant voor de governance, bestuursadvisering en **bestuurskracht** van de drie gemeenten?
En op welke wijze kan de bestuurskracht van de drie gemeenten geborgd blijven?

1c. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden op wenselijkheid én haalbaarheid, is proces ingericht voor analyse van feiten én meningen

Om de hiervoor genoemde vraagstelling te beantwoorden is de onderstaande aanpak gevolgd:

1. Inventarisatie feiten en meningen

Om tot een objectieve variantenanalyse en daarop gebaseerd advies te komen is een analyse gemaakt van relevante documentatie, zie voor een overzicht daarvan bijlage C.

Deze feitelijke analyse is door middel van een brede politiek-bestuurlijke en ambtelijke gespreksronde verdiept en verrijkt. In deze gesprekken is, naast het ophalen van meningen over de huidige situatie rondom de samenwerking, ook afgetast wat de wenselijkheid en haalbaarheid van toekomstige oplossingsrichtingen is. Een overzicht van geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage D.

2. Analyse feiten en meningen

De opgehaalde feiten en meningen in stap 1 van de aanpak zijn vervat in een aantal bouwstenen, als basis onder de variantenanalyse:

- een startfoto van de BAR-organisatie (feitelijke situatie);
- een bondig opgavenprofiel van de drie gemeenten;
- probleemanalyse (analyse huidige sterkten en knelpunten in de samenwerking);
- feitelijke duiding van de vijf varianten.

Deze bouwstenen zijn ambtelijk en bestuurlijk getoetst op herkenbaarheid (juist en volledig), alvorens is overgegaan tot de confrontatie van de varianten met vooraf vastgestelde toetsingscriteria.

3. Expertmatige confrontatie varianten

In stap 3 is een expertmatige confrontatie uitgevoerd van de vijf vooraf onderscheiden hoofdvarianten met een aantal toetsingscriteria. Per variant is inzichtelijk gemaakt wat daarvan de impact zal zijn op de aspecten kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kansen voor medewerkers (4K'2) en op gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip (2G's).

4. Advies voorkeursvariant en doorkijk op vervolgproces

Deze analyse van vijf hoofdvarianten dient vervolgens als basis voor een expertmatig oordeel over de best passende toekomstige ambtelijke samenwerking tussen de drie deelnemende gemeenten in de BAR-organisatie.

In deze advisering is rekening gehouden met de toekomstbestendigheid van onze voorkeursvariant en de impact daarvan op de bestuurskracht van de drie gemeenten.

Deze uitwerking is in concept ambtelijk (gemeentesecretarissen) en vervolgens bestuurlijk (per college) getoetst op herkenbaarheid van en draagvlak voor de door de onderzoekers voorgestelde richting.

“

2. FOTO VAN DE BAR-ORGANISATIE

In dit hoofdstuk is een feitelijke duiding opgenomen van de huidige vormgeving en werking van de BAR-organisatie, voor een goed begrip van het vervolg van deze rapportage.



2a. Bestuurlijk uitgangspunt onder BAR-samenwerking sinds de start: krachtenbundeling mét behoud van couleur locale

- Vanaf 2007 werken de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk op informele basis samen. In 2010 is besloten de samenwerking te intensiveren door samen te gaan werken in een netwerkorganisatie die zich focuste op regionale opgaven. In 2012 is besloten een gezamenlijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie op te richten. Uit de raadsbesluiten en enkele brondocumenten kan de aanleiding hiervoor onder meer samengevat worden met:
 - De decentralisaties van taken op het sociale domein van provincie en rijk naar de gemeenten.
 - Technologische ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening.
 - De opheffing van de Stadsregio Rotterdam, die gepaard ging met oprichting van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (verder MRDH).
 - De ontwikkelingsgerichte hoge ambities van de drie gemeenten.
 - De bestuurlijke wens om te beschikken over een robuuste ambtelijke organisatie.
 - De druk vanuit de provincie (in deze periode) op een mogelijke gemeentelijke herindeling in de regio.
- Uiteindelijk zijn de ambtelijke organisaties per 1 januari 2014 gefuseerd en is de BAR-organisatie ontstaan. De BAR-organisatie heeft de juridische vorm van een openbaar lichaam, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Bij de oprichting van de BAR-organisatie hebben de drie gemeentebesturen afgesproken om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Het behoud van couleur locale en een bestuur dichtbij haar burgers was en is het uitgangspunt, met daarbij de volgende randvoorwaarden:
 - De gemeenten blijven zelfstandig.
 - Bestuur blijft dichtbij de burger.
 - De BAR-samenwerking is de kern.
 - De samenwerking moet uiteindelijk voor iedereen voordelen opleveren.
- De bestuurlijke posities van de huidige colleges met betrekking tot de BAR onderstreept nog steeds het grote belang van de lokale identiteit bij de taakuitvoering van de BAR-organisatie. Dit blijkt uit de coalitieakkoorden en collegeprogramma's van de drie gemeenten.
- Zo is in het coalitieakkoord van Ridderkerk opgenomen dat de samenwerking in de BAR-organisatie niet mag leiden tot identiteitsverlies van de afzonderlijke gemeenten. Expliciet wordt de dienstverlening naar de Ridderkerkers met een Ridderkers-karakter zeer waardevol aangemerkt. Voorwaarden daarbij zijn: de versterking van de nabijheid en de herkenbaarheid van de ambtenaren voor inwoners, ondernemers en het gemeentebestuur. Ook stelt het college dat het noodzakelijk is om regelmatig de BAR-organisatie en (bestuurlijke) werkwijze te analyseren en de geconstateerde problemen zo goed als mogelijk op te lossen.
- Het college van Barendrecht benoemt in het collegeprogramma dat zij willen investeren in een open en transparante houding in de relatie met de gemeenten Albrandswaard en Ridderkerk. Gezien er op veel dossiers gezamenlijke belangen zijn vindt het college het belangrijk om op inhoud samen met hen op te trekken. Het oppakken van regionale vraagstukken, onder andere op het gebied van veiligheid, sociale zaken, wonen, verkeer en vervoer, economie en zorg vraagt om een goede samenwerking. Dit verstrekt de positie van Barendrecht in de regio en ook de economische positionering. Tot slot wil het college uitvoering geven aan de aanbevelingen uit het rapport "Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking" van Berenschot 2017.
- In het coalitieakkoord van Albrandswaard is tenslotte benoemd dat de start van een nieuwe bestuursperiode (2018) een geschikte kans was om de BAR-samenwerking te bestendigen. In het coalitieakkoord is opgenomen dat, naast dat Albrandswaard de samenwerking koestert, zij ook waarde hecht aan de zelfstandigheid van de gemeente.

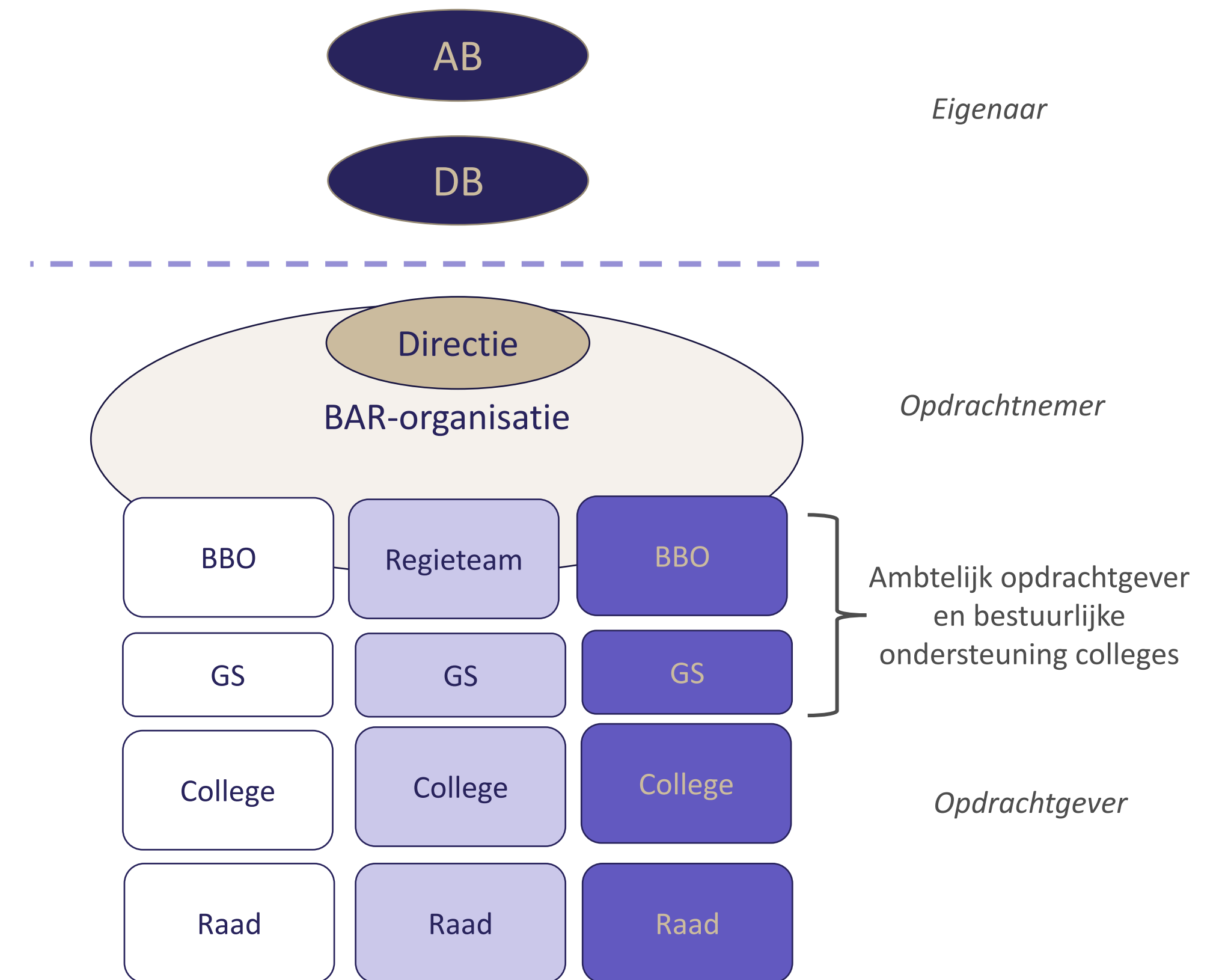
2b. Doel BAR-organisatie: goede dienstverlening door een kwalitatief deskundige en robuuste organisatie tegen acceptabele kosten

De BAR-organisatie kent de volgende 3 hoofddoelstellingen met bijbehorende prestatieafspraken:

1. Goede dienstverlening	2. Acceptabele kosten	3. Kwalitatief, deskundige, robuuste organisatie
• De klant staat centraal voor ons. We zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en een persoonlijke benadering. • We zorgen ervoor dat de klant optimaal wordt bediend en de wachttijd aan de telefoon en aan de balie zo kort mogelijk is. • Onze leveranciers worden zo snel mogelijk betaald. • We handelen bezwaarschriften zo snel mogelijk af. • We zorgen ervoor dat de leefomgeving zo schoon, heel en veilig mogelijk is. • We beantwoorden alle inwonersvragen zo snel mogelijk en bewaken de tevredenheid over het dienstverleningsproces.	• We organiseren de samenwerking binnen de door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Uitgangspunt is een meerjarig sluitende exploitatie. • We brengen financiële risico's in beeld.	• We zorgen ervoor dat de organisatie blijft functioneren bij grote calamiteiten en dat de gegevens veilig, controleerbaar, betrouwbaar en beschikbaar zijn. • We zorgen ervoor dat onverwacht vertrek of ziekte van een collega gemakkelijk kan worden opgevangen. • We streven naar een optimale begeleiding bij werk gerelateerd en/of terugkerend kortdurend verzuim. • We tonen goed werkgeverschap.

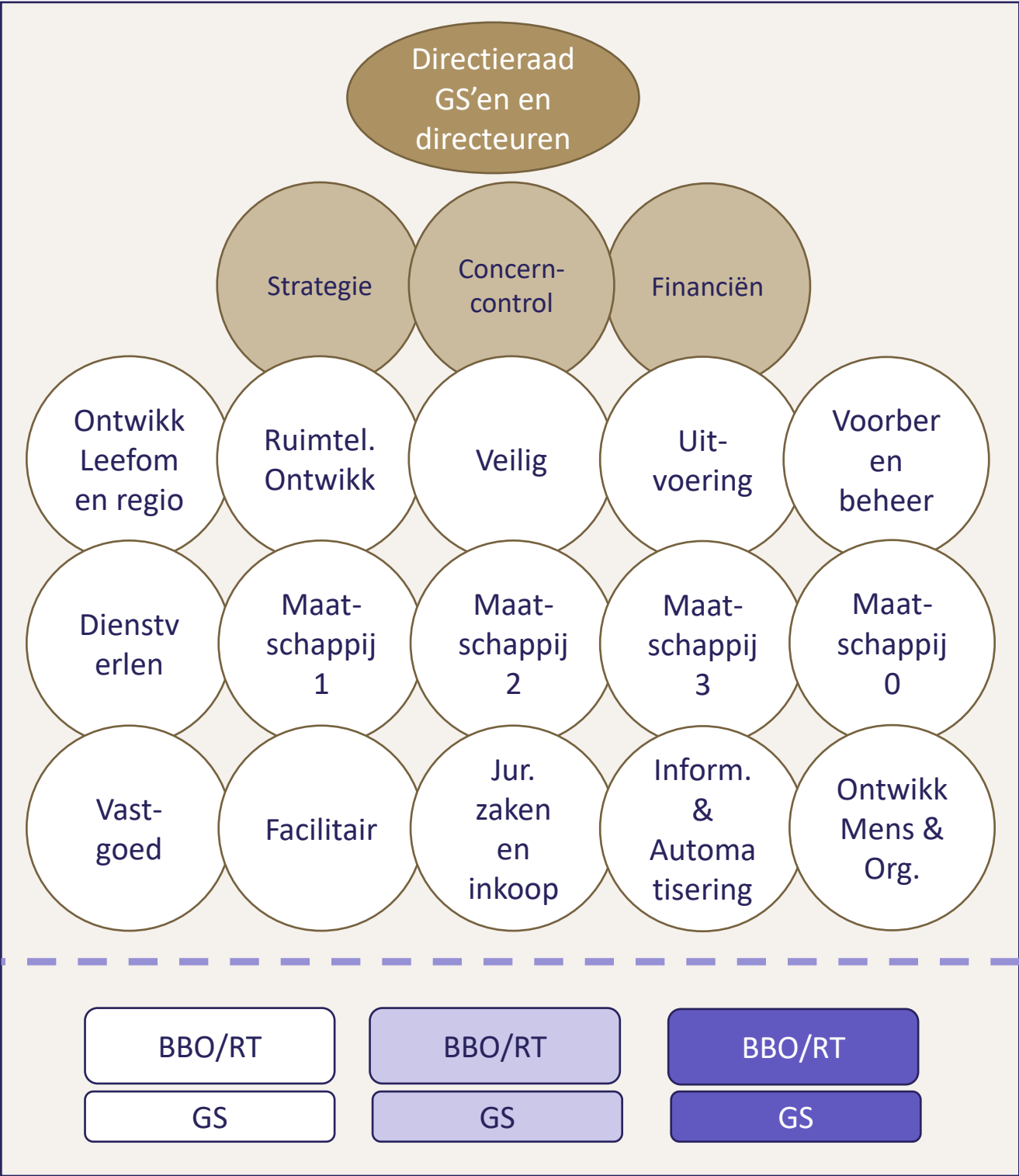
2c. Governance BAR-organisatie wordt gekenmerkt door een openbaar lichaam met directieraad van GS-en én inhoudelijk directeuren

- Het Algemeen Bestuur (AB) is het hoogste bestuursorgaan van de BAR-organisatie. Het AB bestaat uit de drie voltallige colleges van de drie gemeenten. Het Dagelijks Bestuur (DB) bestaat uit drie burgemeesters en drie wethouders van deze gemeenten. De colleges van de drie gemeenten hebben de uitvoeringsorganisatie gemandateerd om namens hen de gemeentelijke taken uit te voeren.
- De BAR-organisatie wordt aangestuurd door een directieraad. Deze directieraad bestaat uit drie gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren en drie inhoudelijk directeuren. Het voorzitterschap van de directieraad rouleert jaarlijks.
- De gemeentesecretaris geeft, samen met het hoofd BBO of het hoofd Regieteam, vorm aan de bestuurlijke ondersteuning van het eigen college van B&W. De gemeentelijke werkprogramma's worden door de BAR-organisatie ondergebracht in de reguliere lijnorganisatie, opgaves of projecten. De gemeentesecretaris vormt de verbinding vanuit de eigen gemeente naar de directieraad en als lid van de directieraad naar het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van de BAR. Een algemeen directeur heeft de rol van werkgever voor de inhoudelijk directeuren. Elke drie jaar wijzigt de samenstelling van de koppels.
- Het regieteam/ bureau bestuursondersteuning (BBO) van elke gemeente vervult de rol van ambtelijk opdrachtgever van de BAR-organisatie. Het regieteam/ BBO ondersteunt het bestuur bij zijn taak om visies en beleid op en met de samenleving te ontwikkelen. Ook heeft het regieteam/BBO als doel verbindingen te leggen tussen de gemeente en de burgers of tussen burgers onderling. De omvang van het regieteam wordt bepaald door de behoefte aan beleid en sturing op (uitvoerende) partners en organisaties. Elke gemeente kan hierin andere keuzes maken en heeft ook gekozen voor een eigen inrichting van het regieteam/ BBO.
- De BAR-organisatie is ingericht naar een 15-tal clusters. De drie inhoudelijk directeuren zijn verantwoordelijk voor een aantal clusters en sturen de managers van deze clusters aan. Op de volgende pagina gaan we verder in op de inrichting van de BAR-organisatie.



2d. BAR-organisatie van circa 820 fte is ingericht langs drie stafafdelingen, 15 clusters en divers samengestelde teams per gemeente

- De BAR-organisatie kent sinds de implementatie van BAR 2020 de organisatie-inrichting zoals in het overzicht rechts weergegeven. De formatie van de BAR-organisatie per organisatie-onderdeel is weergegeven in de tabel.
- De afdelingen Strategie, Concerncontrol en Financiën zijn stafafdelingen die worden aangestuurd door een manager, welke op hun beurt hiërarchisch gezien vallen onder de algemeen directeur. De manager concerncontrol is ook concerncontroller van de BAR-organisatie en heeft daarmee een onafhankelijke lijn naar het bestuur.
- De drie inhoudelijk directeuren sturen de clustermanagers van de 15 clusters aan, onder eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren.
- De 15 cluster zijn weer verder onderverdeeld in teams. Deze teams worden aangestuurd door teamleiders. Het aantal teams verschilt per cluster, waarbij de omvang van de teams onder andere afhankelijk is van de omvang van het cluster en de complexiteit van de taakuitvoering.



Formatie BAR-organisatie	
Directie	
Directie (excl. gemeentesecretarissen)	4,0
BBO en Regieteams	
BBO Barendrecht	8,3
Regieteam Albrandswaard	17,7
BBO Ridderkerk	17,4
Stafafdelingen	
Strategie	9,3
Concerncontrol	8,3
Financiën	46,4
Clusters	
Cluster Vastgoed	36,7
Cluster Ontwikkeling Leefomgeving en Regio	35,5
Cluster Ruimtelijke ontwikkeling	52,6
Cluster Veilig	41,7
Cluster Uitvoering	90,6
Cluster Voorbereiding en beheer	65,3
Cluster Dienstverlening	44,3
Cluster Ontwikkeling Mens & Organisatie	43,1
Cluster Facilitair	29,6
Cluster Juridische zaken en Inkoop	23,8
Cluster Informatisering en Automatisering	63,3
Cluster Maatschappij 1	47,3
Cluster Maatschappij 2	75,5
Cluster Maatschappij 3	55,5
Cluster Maatschappij 0	6,4
Totaal	822,8



2e. Uitgangspunt in huidige bekostiging van de samenwerking is een onderscheid tussen basistakenpakket en plustaken

- De notitie ‘Verrekenen in de BAR- samenwerking’ (2014) geeft weer hoe de kosten worden verdeeld, deze notitie wordt jaarlijks geactualiseerd. De GR werkt in de basis met een vorm van inputfinanciering. De bedrijfsvoeringsbudgetten van de individuele gemeenten voor de eigen taakuitvoering (bijv. lasten personeel, opleidingen, etc.) zijn bij de start van het samenwerkingsverband overgeheveld naar de samenwerkingsbegroting. De programmagelden zijn in de begrotingen van de individuele gemeenten gebleven.
- De gemeenschappelijke regeling van de BAR- organisatie stelt dat de omvang en inhoud van het basistakenpakket in gezamenlijkheid door de drie colleges wordt vastgesteld. Het basispakket kan zowel producten als diensten bevatten. Mocht een gemeente besluiten om producten of diensten uit het basispakket zelfstandig op te pakken of uit te besteden, dan vergt dat bestuurlijke besluitvorming van het algemeen bestuur.
- Het standaardwerk (basispakket) wordt volgens een verdeelsleutel verrekend en de pluspakketten worden separaat aan de betreffende gemeente in rekening gebracht. In 2021 gold de onderstaande verdeelsleutel:

Verdeelsleutel basispakket	
Barendrecht	38,95%
Albrandswaard	20,34%
Ridderkerk	40,71%



2f. BAR-begroting 2022 kent een exploitatiesaldo van EUR 75 mln., waarin een bezuiniging van ruim EUR 1 mln. is verwerkt

- In het overzicht rechts is het saldo van baten en lasten uit de BAR-begroting 2022 uiteengezet. Ook zijn de hieraan gekoppelde deelnemersbijdragen van de drie gemeenten opgenomen in het overzicht.
- Vanaf 2022 is door de drie gemeenten een bezuiniging op de BAR-organisatie ingeboekt. De opdracht aan de BAR-organisatie is een bezuiniging van 1,5 mln. te realiseren in het begrotingsjaar 2022 en vanaf 2023 een bedrag van 1,875 mln. In de primitieve begroting 2022 is ruim 1 mln. aan bezuinigingen verwerkt.
- Deze bezuiniging is aanvullend op een taakstelling die reeds bij de start van de BAR-organisatie is opgelegd. Bij de oprichting van de BAR-organisatie was een efficiëntievoordeel op de taakuitvoering van € 6,2 mln. beoogd. Eind 2018 is deze taakstelling gerealiseerd met circa € 7 mln. in totaal.
- Naast deze bezuiniging is reeds inzichtelijk gemaakt dat er enkele structurele formatieve en daarmee financiële claims voor 2022 liggen, voortkomend uit autonome ontwikkelingen naar aanleiding van wet- en regelgeving.

Saldo baten en lasten en deelnemersbijdragen begroting 2022

Bedragen x 1.000	Jaarrekening 2020	Begrotingswijziging 2021	Begroting 2022
Salariskosten (incl. inhuurkosten)	65.264	64.417	63.245
Opleidingen	725	884	891
Overige personeelslasten	1.178	1.332	1.362
Huisvestingskosten	88	69	79
ICT	2.794	2.594	2.711
Wagenpark incl. gereedschap/machines	774	1.281	1.315
Vennootschapsbelasting	14	7	21
Overige bedrijfsvoering	4.916	5.205	5.176
Corona verrekening	-303	-	
Totaal saldo van baten en lasten	75.447	75.798	74.800

Bijdragen gemeenten	Jaarrekening 2020	Begrotingswijziging 2021	Begroting 2022
Barendrecht	29.074	29.523	29.033
Albrandswaard	15.493	15.417	15.260
Ridderkerk	30.880	30.858	30.507
Totaal	75.447	75.798	74.800

Bron: begroting BAR-organisatie 2022



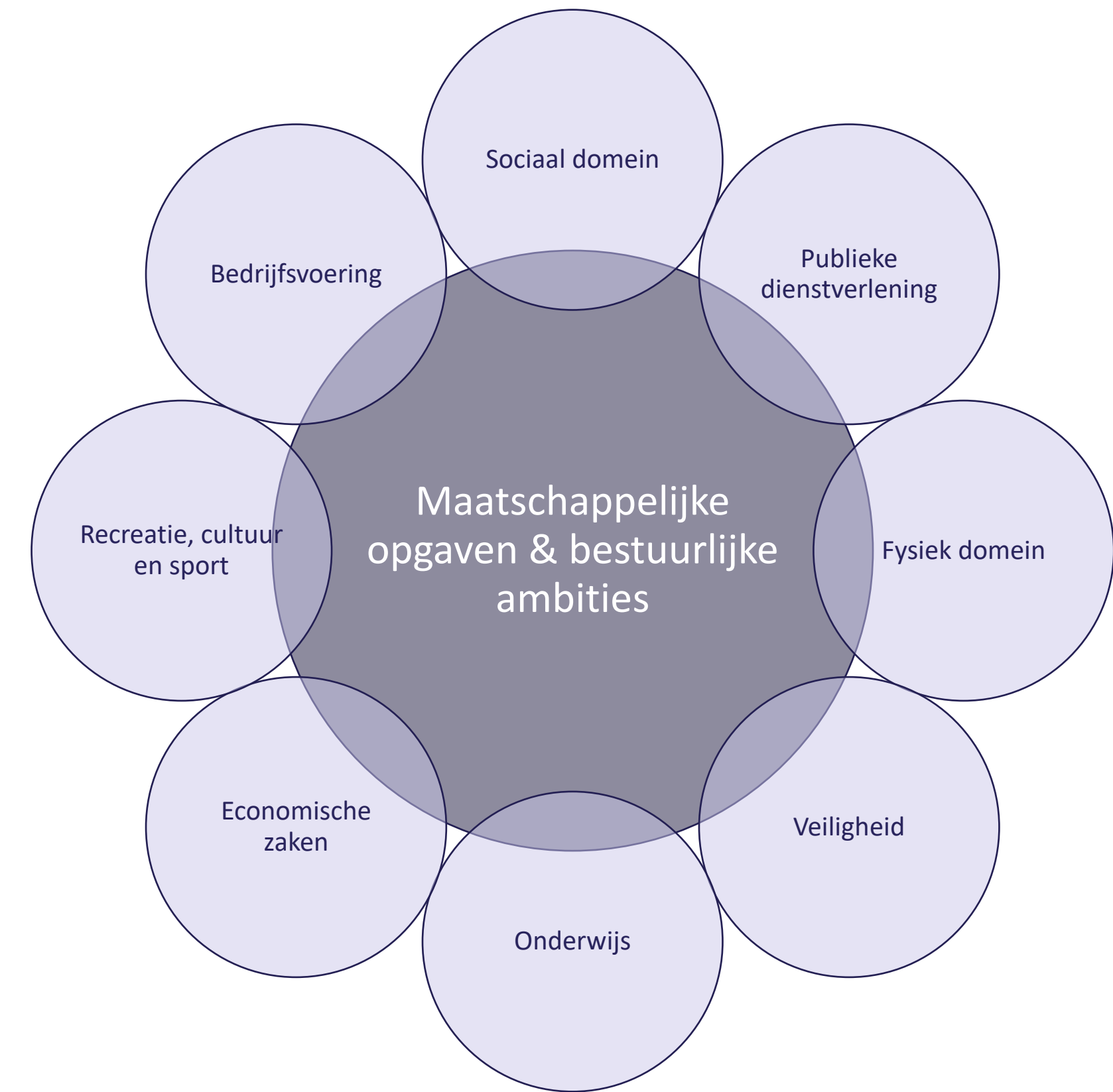
3. HET OPGAVENPROFIEL

Vanuit de inhoud zoeken naar de daarbij best passende een duurzame organisatievorm, dat is de uitdaging van voorliggend vraagstuk. Daarom worden in dit hoofdstuk, voorafgaand aan de analyses over vorm, beknopt de voornaamste opgaven van de drie gemeenten geschetst.



3a. Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk staan voor gelijksoortige majeure opgaven in het sociaal, fysiek en economische domein

- Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen de maatschappelijke opgaven waar de drie gemeenten de komende jaren voor aan de lat staan. Deze feitelijke uiteenzetting is tot stand gekomen op basis van een documentenanalyse gecombineerd met gesprekken op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau. Hierin komen zowel de opgaven die voortkomen uit regionale en landelijke (autonome) ontwikkelingen, als uit lokale politiek-bestuurlijke ambities aan bod.
- Graag benadrukken wij op deze plaats dat de beleidsbepaling toebehoort aan de drie individuele gemeentebesturen. Het schetsen van deze opgaven geeft dan ook een beeld van de potentiële behoefte aan een robuuste (kwaliteit en kwantiteit) ambtelijke organisatie, vanuit de opgaven en ambities van de drie autonome gemeenten geredeneerd.
- **Sociaal domein**
De transformatie in het sociaal domein, het faciliteren van de 0^e-lijnszorg en het organiseren van passende ondersteuning voor inwoners die dat nodig hebben, is een grote opgave voor alle Nederlandse gemeenten. Zo ook voor Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Binnen het sociaal domein zijn maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdhulp, participatie, schuldhulpverlening, jeugdzorg en de integratie van statushouders opgaven waar continue aandacht en inzet – op inhoud en financiën – op nodig is.
- **Fysiek domein**
De voorbereiding op de Omgevingswet is in volle gang. De implementatie van deze wet vormt een grote uitdaging voor alle gemeenten. Daarbij kent Nederland een enorme woningbouwopgave. Met het *Regioakkoord Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam*, wordt deze opgave regionaal opgepakt. In de periode tot 2030 wordt in de regio Rotterdam het aantal woning met 54.000 uitgebreid. Ook vormen de klimaatopgaven, met onder andere de energietransitie, klimaatadaptatie en vermindering van de CO2 uitstoot, een grote opgave in het fysiek domein.



3b. Op veiligheid en onderwijs, maar ook rondom dienstverlening en bedrijfsvoering nemen de uitdagingen toe

- **Economische zaken**
Enerzijds zetten de drie gemeenten volop in op regionale economische samenwerking, anderzijds zijn het faciliteren van lokale ondernemers en het verbeteren van lokale vestigingsklimaat belangrijke opgaven. Het AGF-cluster Dutch Fresh Port in Barendrecht en Ridderkerk is een factor van grote economische betekenis. In de MRDH werken 23 gemeenten, waaronder Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, samen aan een betere bereikbaarheid en aan het vernieuwen van de economie om zo de groei van de welvaart en het welzijn in de regio te bevorderen.
- **Veiligheid**
Binnen het veiligheidsdomein hebben de drie gemeenten te maken met maatschappelijke veranderingen. Zo is er een toename van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit, waarbij messengebruik en gebruik van andere (vuur)wapens steeds meer een rol speelt bij de geweldsincidenten. Polarisering en radicalisering is de afgelopen periode toegenomen. Ook ondermijning wordt een steeds groter thema binnen het veiligheidsdomein.
- **Onderwijs**
Passend onderwijs voor ieder kind en het voorkomen van onderwijsachterstanden zijn belangrijke opgaven voor de drie gemeenten. Het bevorderen van de toeleiding naar specifieke onderwijsactiviteiten en een doorgaande leerlijn ook voor kinderen die net ‘buiten de boot vallen’ is een uitdaging. Bij het (vroeg)signaleren van achterstanden is een goede samenwerking met de wijkteams, zorgpartners en de scholen noodzakelijk. Ridderkerk en Barendrecht hebben beiden een programma opgezet om scholieren te ondersteunen in hun beroepskeuze in samenwerking met het bedrijfsleven.
- **Recreatie, cultuur en sport**
Recreatie, cultuur en sport dragen bij aan een gezonde, actieve, duurzame, sociale en veilige samenleving. Alle drie de gemeenten hechten veel waarde aan natuur, landschap en openluchtrecreatie. Ook alle drie de gemeenten zien het belang van cultuur en samenwerking met het onderwijs. Tot slot zetten alle drie de gemeenten actief in op het faciliteren van sport voor de inwoners.
- **Publieke dienstverlening**
Op basis van de visie op dienstverlening van de BAR-organisatie zijn dit jaar de opdrachten voor het programma dienstverlening voor de komende jaren vastgesteld. Hierin wordt beschreven hoe de BAR-organisatie namens de drie gemeenten de dienstverlening aan de inwoners wil vormgeven en verbeteren. Klantgerichtheid, maatwerk en online dienstverlening zijn de grootste opgaven voor de publieke dienstverlening. Daarnaast krijgen de gemeenten te maken met steeds meer nieuwe wetgeving: de Wet open overheid (Woo) en de Wet digitale overheid (Wdo) zijn daar voorbeelden van. Ook neemt in de komende jaren de complexiteit van klantvragen op het gebied van burgerzaken verder toe. Tot slot is het instrument burgerparticipatie een ‘hot topic’ onder andere door de verplichting hiervan bij de nieuwe omgevingswet (1 juli 2022).
- **Bedrijfsvoering**
Om voornoemde opgaven te verwezenlijken is ook de bedrijfsvoering in ontwikkeling. Momenteel is er sprake van een krapte in de arbeidsmarkt. Dit is een grote uitdaging waar de BAR-organisatie, ten dienste van de drie gemeenten, strategisch op in moet spelen. In de komende jaren neemt het belang van informatie en automatisering steeds meer toe. Het is cruciaal voor het leveren van goede dienstverlening en de ontwikkeling van beleid. Digitalisering van de dienstverlening en datagedrevenwerken zijn belangrijke ontwikkelingen in de komende jaren. Dit vraagt ook ruimte om extra te kunnen investeren. Daarbij neemt het belang van informatieveiligheid en privacy steeds meer toe. Tot slot is juridisch risicomanagement een actueel vraagstuk binnen de BAR-organisatie waar de komende jaren invulling aan moet worden gegeven.



4. ONZE BEVINDINGEN

Op basis van de analyse van feiten en meningen zijn in navolgende pagina's onze hoofdbevindingen opgetekend ten aanzien van de samenwerking tussen de drie gemeenten en de werking van de BAR-organisatie. Deze bevindingen zijn geduid vanuit verschillende perspectieven.

De bevindingen dienen als fundament onder de redentie over de vijf vooraf gedefinieerde varianten en ons advies over de beste passende toekomstige ambtelijke samenwerking tussen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

4a. BAR-organisatie ontstond in periode van trend tot schaalvergroting, vanuit majeure opgaven en roep om bestuurs- én realisatiekracht gemeenten

- Komende vanuit een periode van financiële crises, waarin gemeenten genoodzaakt werden om te bezuinigen en zaken op andere wijzen te organiseren, werden tussen gemeenten steeds meer samenwerkingen aangegaan. We zagen deze trend in de periode 2010 – 2015 nadrukkelijk ontstaan in Nederland. Ook Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk besloten in 2010 om regionale opgaven gezamenlijk op te gaan pakken in de vorm van een netwerkorganisatie.
- In 2013 wierp minister Plasterk (BZK) de discussie op over de vorming van grotere gemeenten, met een kritische ondergrens van 100.000+ inwoners. Zijn gedachte was dat grotere gemeenten nodig waren om de complexer wordende taken van Nederlandse gemeenten en de daarmee gepaard gaande efficiencykortingen op te kunnen vangen. Met de geplande decentralisaties in het sociaal domein in aantocht was de oproep om al voor 2015 met elkaar te gaan samenwerken op het gebied van jeugdzorg, werk en zorg.
- De gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk wisten elkaar onder andere te vinden in een samenwerking rondom de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Met de majeure opgaven van de decentralisaties werd specifiek beoogd de inzet op Wmo, Jeugd en Participatie te ontschotten, de integraliteit van de inzet te vergroten, de zorg dichtbij de inwoners te brengen en meer in te zetten op preventie en zelfredzaamheid.
- In dit tijdsgewricht ontstaan vele (volledige) ambtelijke fusieorganisaties in Nederland. Een tot dan toe nieuw concept in het openbaar bestuur in Nederland. Een samenwerkingsvorm die moest zorgen voor meer ambtelijke realisatiekracht, waarbij politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de samenwerkende gemeenten gewaarborgd kon blijven.
- Ook de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk kiezen voor deze samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsvorm kwam tegemoet aan de sterke wens van alle drie de gemeenten om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Een herindeling van bovenaf of van onderop werd hiermee afgewend.
- In het proces richting besluitvorming over de vorming van de BAR-organisatie zijn twee momenten van belang om de politiek-bestuurlijke gevoeligheden rondom de samenwerkingsconstructie en de bestuurlijke verhoudingen tussen de drie gemeenten te duiden:
 - Een bestuurlijke suggestie van een van de spelers op het veld over dat het initiatief ‘de opmaat tot een herindeling’ zal zijn, legt het proces tot samenwerking tijdelijk stil.
 - De beoogde ingangsdatum van de BAR-organisatie wordt een jaar vervroegd om ‘uit de greep van de verkiezingen van 2014’ te blijven, waardoor de besluitvorming over de vorming van de BAR-organisatie potentieel onder druk kon komen te staan.
- De drie gemeenten hadden hoge ontwikkelgerichte ambities en daarbij de wens om te beschikken over een robuuste ambtelijke organisatie. De BAR-organisatie gaat vervolgens van start onder een gesternte van de volgende doelstellingen:
 - het verbeteren van kwaliteit van dienstverlening;
 - het beperken van de kwetsbaarheid;
 - het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid;
 - het vergroten van de efficiency;
 - het beter kunnen inspelen op de arbeidsmarkt..
- De start van de BAR-organisatie werd gekenmerkt door veel ambitie en energie, met daarbij de nodige bestuurlijke én ambtelijke (op niveau van gemeentesecretarissen) drive en verbinding.

4b. Intern en extern veel waardering voor de prestaties van de BAR-organisatie en de toegevoegde waarde ervan voor de drie gemeenten

- In 2019 concludeerde bureau Berenschot na een evaluatie van de dienstverlening en governance dat de BAR-organisatie een knappe prestatie heeft geleverd met krappe middelen.
- De externe dienstverleningsonderzoeken tonen aan dat de inwoners overwegend tevreden zijn. Verschillende indicatoren zoals de wachttijd aan de telefoon, het betalen van leveranciers, het afhandelen van bezwaarschriften geven aan dat de BAR-organisatie volgens de gestelde normen functioneert, of zelfs erboven. Daarbij is een duidelijke progressieve lijn zichtbaar met betrekking tot de kwaliteit en tevredenheid van dienstverlening, sinds de start van de BAR-organisatie.
- Ook concludeerde Berenschot dat de BAR-organisatie qua interne dienstverlening hetgeen biedt dat de deelnemers voor ogen stond. De colleges waren tevreden over de aspecten ‘de gemeenten blijven zelfstandig’ en ‘het bestuur blijft dicht bij de burger’.
- Het medewerkers onderzoek (MO) van oktober 2020 geeft aan dat de BAR-organisatie hoog scoort op ‘bevlogenheid’, ‘sociale veiligheid’ en ‘samenwerking’. Ook bleek dat er veel vertrouwen is in collega’s en een grote mate van loyaliteit naar de opdrachtgevers, ondanks dat er een constante hoge werkdruk ervaren wordt. Intern is er lof voor de medewerkers, en ook vanuit het bestuur en de politiek.
- In de basis is de BAR-organisatie goed in staat om de doelen van de gemeenten te verwezenlijken. De realisatie van de doelstellingen uit de drie collegeprogramma’s loopt op schema. Vrijwel iedereen, ook de drie colleges, constateert dat op onderdelen het kwaliteitsniveau hoger is dan voor de BAR-organisatie, bij alle drie de gemeenten.
- De ontwikkeling in apparaatskosten per inwoner van de BAR-organisatie is in het overzicht hieronder uiteengezet. De apparaatskosten per inwoner zijn in de periode 2018-2022 met circa 82 euro gestegen. Belangrijkste genoemde verklaringen hiervoor zijn:
 - autonome prijsstijgingen (o.a. cao, prijsindexatie);
 - volumegroei werkzaamheden;
 - nieuwe taken (o.a. sociaal domein en duurzaamheid);
 - investeringen in bedrijfsvoering (o.a. informatieveiligheid).
- De ontwikkeling van de formatie in de BAR-organisatie per 1.000 inwoners is in de periode 2018-2022 grotendeels constant gebleven. Na een kleine afname in formatie in de jaren 2020 en 2021, is in 2022 weer een lichte toename te zien.
- Ook in vergelijking met 8 gemeenten met een grofweg soortgelijke omvang van de drie individuele gemeenten zijn de prestaties op gebied van kosten en formatieomvang goed te noemen. De BAR-organisatie heeft lagere apparaatskosten en een kleiner ambtelijk apparaat dan het gemiddelde van deze 8 referentiegemeenten.

Jaar	Apparaatskosten per inwoner	Formatie per 1.000 inwoners
2018	€ 538	6,55
2019	€ 575	6,62
2020	€ 555	6,39
2021	€ 616	6,44
2022	€ 620	6,72

Bron: begrotingen BAR-organisatie (2018-2022)

	Apparaatskosten per inwoner	Formatie per 1.000 inwoners
BAR-organisatie	€ 616	6,44
Gem. gemeenten met ca. 30-50k inwoners	€ 635	8,4

Referentiegroep: Middelburg, Harderwijk, Noordoostpolder, Heerenveen, Wageningen, Edam-Volendam, Meppel en Oisterwijk

Bron: begrotingen gemeenten (2021)



4c. Maar toenemende lokale focus in politiek, nieuwe sleutelspelers op het veld, afbrokkelende verbinding en bestuurlijk discomfort zet BAR onder druk

- Afgelopen jaren is er een tendens zichtbaar – ook in de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk – van een opkomst van meer lokale politieke partijen en/of een versterking van de lokale partijen in de politieke arena. De focus van deze gemeenten verschuift vanuit de politiek steeds meer naar de lokale opgaven en de dienstverlening aan de eigen inwoners en ondernemers. Regionale vraagstukken en verhoudingen verschuiven iets meer naar de achtergrond, mede ook omdat externe druk op opschaling de voorbije bestuursperiode is weggevallen.
- Zo verschuiven de perspectieven op samenwerking binnen de BAR door de jaren heen. De focus lag op (bedrijfsvoerings)aspecten als kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kansen voor medewerkers, om de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid te kunnen behouden. Daarbij paste het uitgangspunt van harmonisatie om efficiency te bevorderen, met nadrukkelijk voldoende ruimte voor eigen beleidsbepaling. Deze focus is politiek-bestuurlijk deels verlegd. Er is in de huidige situatie in mindere mate behoefte aan standaardisatie en er is meer focus komen te liggen op de realisatie van de lokale opgaven en bestuurlijk comfort en grip per gemeente.
- De ‘founding fathers en mothers’ die aan de start van de BAR-organisatie stonden verdwijnen steeds meer van het speelveld. Nieuwe spelers die toetreden, stellen ‘oude vragen’. De redenen waarom de BAR-organisatie is vormgegeven worden daarmee opnieuw ter discussie gesteld.
- De onderlinge verbindingen tussen de gemeentebesturen staat onder druk. Van politieke verbindingen tussen raden en ook op fractieniveau is nauwelijks spreken. Er zijn geen raadsontmoetingen om de verbinding op relatie en/ of op inhoud proactief te stimuleren.
- Van een gezamenlijke strategische agenda of van gezamenlijke lange termijnvisies op grote maatschappelijke opgaven is geen sprake, daarvoor zijn de gemeenten te zeer op zichzelf gericht én op de bredere regio.
- De verbinding tussen portefeuillehouders is sterk afhankelijk van de opgaven en het beleidsterrein, maar vooral ook van persoonlijke behoefte en klik tussen betreffende wethouders. Ook op collegeniveau is nauwelijks sprake van themabijeenkomsten, ontmoeting en verbinding. De formele AB-vergaderingen van de BAR zijn de enige momenten van ontmoeting.
- Er wordt in toenemende mate een bestuurlijk discomfort ervaren in de colleges, in de realisatie van de lokale maatschappelijke opgaven en het sturen op de lokale prioriteiten in de uitvoering. Dit wordt gewijd aan:
 - geen lokale doorzettingskracht op essentiële taakuitvoering voor lokale opgaven;
 - soms beperkt ambtelijke kennis van lokale context en beperkte politiek-bestuurlijke sensitiviteit;
 - onduidelijkheid over de prioritering in bestuurlijke opgaven en de toedeling van ambtelijke capaciteit.
- De financiële mogelijkheden per gemeente lopen (steeds verder) uiteen. Het komt voor dat een gemeente niet het eigen tempo kan bepalen terwijl er wél financiële middelen beschikbaar zijn. De ambtelijke capaciteitsverdelingsvraag in combinatie met onduidelijke prioritering leidt tot fricties en de groeiende behoefte om meer lokale grip te kunnen uitoefenen.

4d. BAR-organisatie is (te) veel in ontwikkeling en heeft behoefte aan stabiliteit en identiteit om tot nabijheid en duidelijkheid te komen (1)

- De BAR-organisatie is een robuuste organisatie met een schaal van 120.000 tot 130.000 inwoners, maar een loongebouw afgestemd op de grootste gemeente: 50.000 inwoners. De omvang van circa 120.000 inwoners leidt tot een verwachtingspatroon binnen de politiek-bestuurlijke context: ‘krachtige en kwalitatief hoogwaardige organisatie’. Daartegenover (50.000 inwoners) staat een lastige positie op de arbeidsmarkt: ‘een complexe organisatie, die drie gemeenten bedient, maar de beloning is niet uitzonderlijk’. De geografische ligging, tussen Rotterdam en Dordrecht (gemeenten met een passend loongebouw naar het inwonersaantal) is een bijkomend nadeel in de arbeidsmarkt voor de BAR-organisatie.
- De BAR-organisatie kent sinds de start veel organisatie ontwikkeltrajecten, sinds 2016 is dit een terugkerend thema en wordt er bijgeschaafd binnen de organisatie. In 2019 is het ontwikkeltraject BAR2020 gestart, waar een nieuwe inrichting van clusters en management heeft vorm gekregen en de teamleiders aantraden in de organisatie.
- Ook de behoefte aan identiteit voor de BAR-medewerkers is geen nieuw item. Berenschot concludeerde in de rapportages van 2017 en 2019 dat het lastig is voor medewerkers om in dienst te zijn van de BAR-organisatie, maar zich daarmee niet mogen profileren in de buitenwereld. Ondanks de inzet van BAR2020, ook op dit onderdeel, speelt dit identiteitsvraagstuk doorlopend. Het leidt ertoe dat inwoners en ondernemers van de drie gemeenten en collega-overheden de BAR-organisatie in mindere mate herkennen. Er heerst in de ambtelijke organisatie een sterke behoefte aan de erkenning van de BAR-organisatie.
- Er spelen enkele terugkerende discussies rondom de BAR-organisatie, die de stabiliteit van de organisatie en de samenwerking tussen de drie gemeenten niet bevorderen:
 - De aanhoudende politiek-bestuurlijke discussie over toekomst van de BAR-organisatie en de daaruit volgende verschillende externe onderzoeken. Op het moment dat het bestaansrecht van de BAR-organisatie iedere bestuursperiode aangekaart wordt, heeft dit nadelig gevolgen voor het vertrouwen binnen de organisatie. Er ontstaat onrust bij medewerkers. De organisatie wordt zo een speelbal van de politiek, met de bijkomende gevolgen en risico's.
 - De discussies over omvang en rol van de ‘schil’ per gemeente. Bij de oprichting is bepaald dat de gemeenten eigen zeggenschap hebben over het inrichten van een BBO of Regieteam. De laatste tijd wordt er gewerkt aan versterking in bepaalde schillen, om meer aandacht te hebben voor de couleur locale en de gemeentelijk grip. Echter, doordat deze schillen dusdanig van elkaar verschillen, overheerst een gevoel van verschil in mate van opdrachtgeverschap en daarmee de doorzettingskracht binnen de ambtelijke organisatie.
 - Zakelijke afspraken binnen de BAR-organisatie betreffende de lijnen tussen de BBO's / Regieteam en de ambtelijke organisatie zijn niet helder. Dit zorgt voor ‘shop-gedrag’ bij regisseurs/ bbo'ers; er wordt gekeken bij welke beleidsmedewerker ze hun vraag/opdracht kwijt kunnen, wat leidt tot willekeur in opdrachtnemerschap. Hier ligt aan ten grondslag dat de BBO's / regieteam in grote mate casusmatig functioneert en nog onvoldoende planmatig.
 - Anderzijds kan het voor de medewerkers ingewikkeld en uitdagend zijn om voor drie gemeenten en het bijbehorende spanningsveld te werken. Waarbij iedere gemeente op een andere manier invulling aan het BBO/regieteam geeft. De gemeentelijke werkwijze of persoonlijke stijl in opdrachtgeverschap kan hierin als onevenredig worden ervaren ten opzichte van de andere gemeenten.

4d. BAR-organisatie is (te) veel in ontwikkeling en heeft behoefte aan stabiliteit en identiteit om tot nabijheid en duidelijkheid te komen (2)

- Tegelijkertijd ervaren de regieteams/bbo's dat er ambtelijk gezien ruimte is voor verbetering van de naleving van de gemaakte afspraken en de 'te lopen route' richting de bestuurders.
- Discussie met betrekking tot het directiemodel blijft rondzingen. Er worden vraagtekens gezet bij een zeskoppige directie. Daarnaast rouleert het voorzitterschap van de directieraad ieder jaar, hetgeen ieder jaar voor andere accenten zorgt (maar ook bijdraagt aan een gelijkwaardige positie van de drie gemeenten binnen de BAR- organisatie).
- De gemeentesecretarissen schakelen tussen twee rollen, ze zijn ondersteunend aan de bestuurlijk opdrachtgevers en tegelijkertijd zijn ze opdrachtnemer in de directieraad. Hierbij kán er een frictie of disbalans ontstaan tussen de belangen, hetgeen dat overigens in de praktijk niet door iedere gemeentesecretaris ook als zodanig wordt ervaren.
- Voor bestuurders is het niet of onvoldoende zichtbaar wat de inhoudelijk directeuren doen. Portefeuillehouders schakelen met de BBO's / Regieteams en de inhoudelijk beleidsmedewerkers.
- De discussie over de verschillende beelden ten aanzien van de juridische vorm van de BAR-organisatie. Naar aanleiding van het evaluatierapport van Berenschot (2019) kwam de Bedrijfsvoeringsorganisatie naar voren als helpende vorm in de discussie over de beleidsvrijheid van de drie gemeenten, in plaats van het huidige openbaar lichaam met een geleed bestuur (waaraan beleidsbepalende bevoegdheden mógen worden toegekend).
- Onduidelijkheden over standaard- versus maatwerk en de prioritering, leidt tot bestuurlijke discussies. Welke taken worden uitgevoerd voor alle drie de gemeenten en welke voor één gemeente? En is daarbij formatief de ruimte om extra maatwerk voor een gemeente uit te voeren? Is er een actualisatie nodig op het standaard-/maatwerkpakket? De BAR-organisatie kent geen weerstandvermogen, hetgeen dat het voor de directieraad ingewikkeld maakt om te acteren op bestuurlijke wensen en prioriteiten.
- Politiek bestaat behoefte aan meer inzicht in functioneren van de BAR-organisatie: onbekend maakt onbemind. Er lijkt te weinig geïnvesteerd in het blijven vertellen van het belang en de werking van de BAR-organisatie en hetgeen dat de BAR-organisatie reeds heeft gebracht en opgeleverd, aan nieuwe spelers op het politieke, bestuurlijke en ambtelijke speelveld.

4e. In bestuursperiode 2018-2022 is brede behoefte aan ‘nabijheid’ op cruciale beleidsthema’s, maar staat BAR als werkgever niet ter discussie

- Wij constateren dat sprake is van verschillende politiek-bestuurlijke situaties, belangen en verlangens per gemeentebestuur rondom de BAR-organisatie. Deze verschillen zetten de verhoudingen tussen de drie gemeentebesturen én de relatie tussen deze gemeentebesturen én de BAR-organisatie onder druk:
 - Albrandswaard wenst, net als de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, politiek-bestuurlijk zelfstandig te blijven. Daarbij realiseert Albrandswaard zich dat de ambtelijke realisatiekracht van de huidige BAR-organisatie nadrukkelijk bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van het autonome gemeentebestuur. Het belang dat Albrandswaard daarmee toekent aan de BAR-organisatie, zorgt voor een eigen perspectief over het gesprek over de toekomst van de BAR-organisatie dat de andere gemeentebesturen wensen te voeren. Daarbij constateert ook Albrandswaard dat zij behoefte heeft om op sommige dossiers nadrukkelijker aan het stuur te willen zitten als het gaat om prioriteitstelling en capaciteitsclaims.
 - Ridderkerk wordt (meer en meer) gekenmerkt in de huidige bestuursperiode door de lokale gerichtheid in de politieke arena. Daarbij ziet Ridderkerk zich voor forse opgaven en ambities gesteld én beschikt zij over de financiële ruimte om hierop te investeren en bestuurlijke slagkracht te organiseren. Ridderkerk ervaart daarbij soms het nadeel van de beperkte grip op prioriteiten, capaciteit en slagkracht binnen de BAR-organisatie ten dienste van deze opgaven. Daarbij ervaart Ridderkerk op sommige dossiers een gebrek aan kennis van en begrip voor de lokale context.
 - Het college van B&W van Barendrecht bestaat momenteel uit zes wethouders vanuit zes politieke partijen. Het college en de coalitiepartijen zijn overwegend tevreden over de dienstverlening vanuit de BAR-organisatie. Wel bestaat behoefte aan meer oog voor bestuurlijke prioriteiten en nabijheid. Het gemeentebestuur Barendrecht constateert dat de drie ambtelijke schillen rondom de colleges steeds meer van elkaar verschillen, waarbij die van Barendrecht het meest minimaal is ingericht.

De oppositiepartij Echt voor Barendrecht (EVB) is al sinds de vorming kritisch over het construct van de BAR-organisatie en ziet (gedeeltelijke) ontvlechting ervan als noodzakelijk om de lokale opgaven en ambities beter te kunnen realiseren. Als gevolg van dit geluid blijft de politiek-bestuurlijke discussie over de toekomstbestendigheid van de BAR-organisatie terugkeren.

- Wij constateren dat rondom de BAR-organisatie in beperkte mate sprake is van één of meerdere bestuurlijke boegbeelden, die staan voor de samenwerking en gezamenlijke ambtelijke organisatie en daarmee de toekomstbestendigheid van deze organisatie en de rust binnen deze organisatie waarborgen. Het collectieve bestuurlijke eigenaarschap (in de vorm van trots, staan voor de organisatie en zijn medewerkers, de samenwerking stimuleren en verbinding aanjagen, de dynamieken in de raden en colleges in relatie tot de BAR-organisatie samen beheersbaar maken, elkaar helpen op bestuurlijk vlak ten gunste van de samenwerking) is in de loop der jaren afgenomen. Hierbij zien we dat ook op bestuurlijk niveau het spanningsveld aanwezig is tussen het zijn van collegelid van de eigen gemeente én het zijn van bestuurslid (eigenaar) van de BAR-organisatie.
- Tot slot zien wij nog de complexiteit en ‘drukke’ in de sturingsrelaties rondom de BAR, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De gelaagdheid in de juridische structuur (AB en DB) helpt naar onze mening niet bij rolzuiverheid en eigenaarschap. Het directiemodel van zes directeuren en daaronder een laag van clustermanagers en teamleiders beperkt de slagkracht in de organisatie.



5. DUIDING EN ANALYSE VAN DE VIJF VARIANTEN

De vijf onderzochte varianten worden uiteengezet waarna per variant een impactanalyse is uitgevoerd.

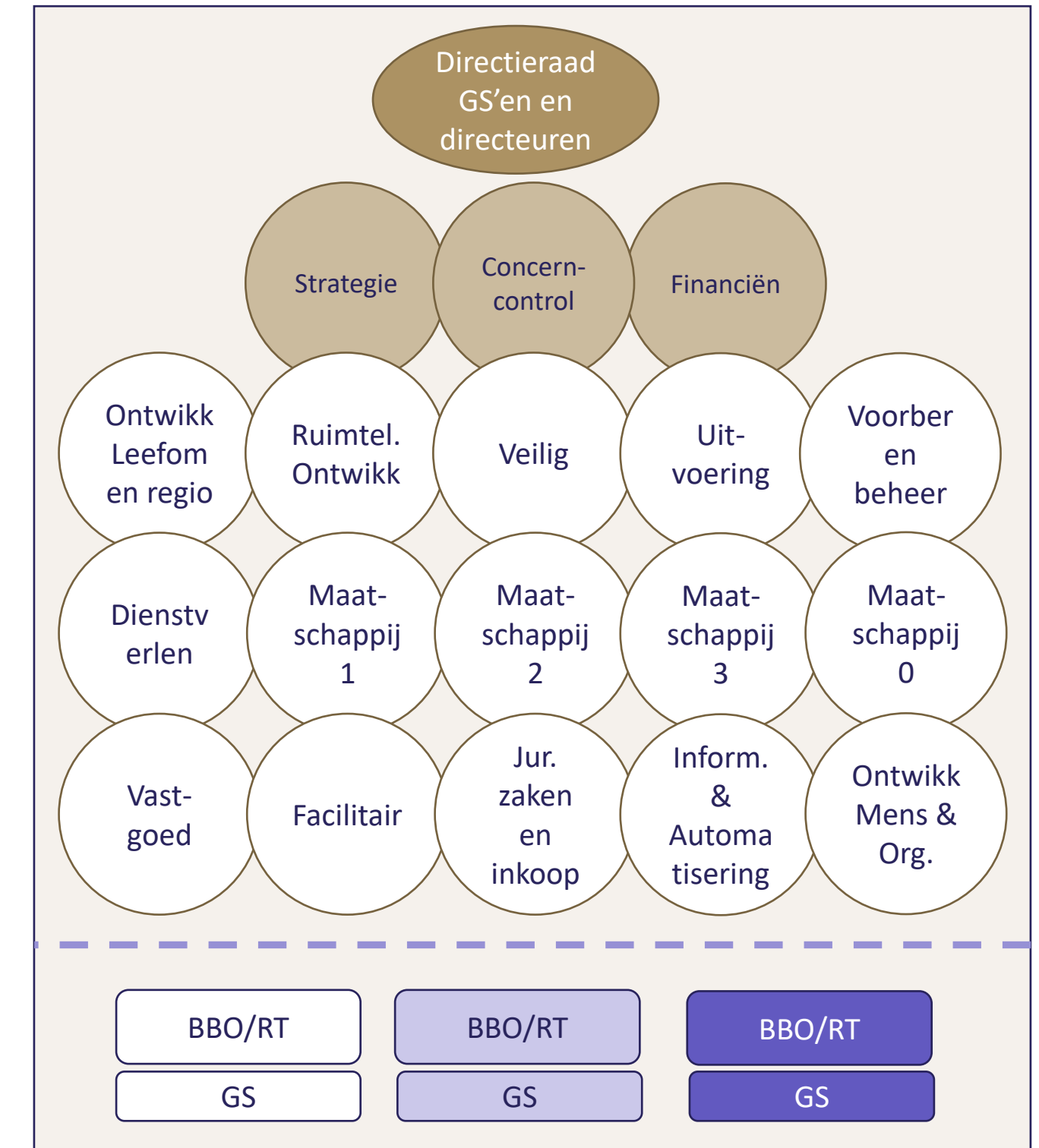
De varianten zijn getoetst op de aspecten kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, kansen voor medewerkers én op de aspecten gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip. De impact op deze aspecten is afgezet tegen de huidige situatie.

De uitgebreide impactanalyse is opgenomen in het bijlagenboek (bijlage A). Navolgende sheets vormen daarvan een samenvatting.

5a. Variant 1: het bestaande model versterken

Een nadere duiding van variant 1

- Binnen deze variant versterken de gemeenten hun (bestaande) ambtelijke schil om het college. Deze schil versterkt de bestuursadvisering en verstevigt de inbedding van de couleur locale in de beleidsvoorbereiding en de uitvoering door de BAR-organisatie. De ambtelijke schil om de drie gemeenten wordt uniform ingericht qua rollen en invulling van ambtelijk opdrachtgeverschap richting de BAR-organisatie.
- Het werk wordt, meer dan nu, zodanig georganiseerd dat er meer aandacht is voor de lokale opgaven per gemeente.
- De directeuren gaan sterker invulling geven aan hun rol van strategisch adviespartner van de bestuurders.
- De omvang van de ambtelijke schil per gemeente is in deze variant in lijn met de huidige verdeelsleutel om zodoende de uniformiteit in werkwijze te borgen. Hierbij doen wij de aanname dat minimaal 10 fte nodig is voor het kwalitatief goed functioneren van een dergelijke ambtelijke schil. Aanvullend doen wij de aanname dat er vanuit de primaire processen waar nodig capaciteit wordt toebedeeld aan de ambtelijke schillen.
- Vanuit de stafafdelingen en bedrijfsvoeringsclusters vinden geen verschuivingen plaats naar de ambtelijke schillen om de colleges.
- De verschuivingen naar de ambtelijke schillen hebben in deze variant geen impact op de totale formatieve omvang van de BAR-organisatie. Deze blijft ongewijzigd.
- Het juridische construct, de sturing op de BAR en de schil en de structuur van de ambtelijke BAR-organisatie blijft in de basis gelijk met de huidige situatie.



5a. Variant 1: het bestaande model versterken

Samenvatting impactanalyse

Kwaliteit

- De strategische denkkraft binnen de BAR-organisatie, de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers en de integraliteit van de taakuitvoering blijft naar verwachting onveranderd. De versterking van de schil om de besturen leidt tot betere bestuursadvisering met een vermoedelijk beperkte kwaliteitsimpuls.
- Door het uniform inrichten van het ambtelijk opdrachtgeverschap en het beter borgen van de couleur locale neemt de kwaliteit van de beleidsvorming toe.

Kosten

- Er zijn beperkte projectkosten gemoeid met het uniform inregelen van het opdrachtgeverschap van de 3 ambtelijke schillen en het plaatsen van medewerkers in deze schillen. Wij schatten deze kosten op circa 0,2 mln. De kosten zijn als volgt opgebouwd:

Incidentele kosten	Kosten
Projectkosten inrichting variant 3, waaronder - Projectkosten transitie naar variant 1 - Plaatsingsproces medewerkers en inrichten uniform opdrachtgeverschap	100.000 100.000
Totaal	200.000

- Uniformering van de flexibele schil van de drie gemeenten leidt naar verwachting tot extra structurele lasten voor de gemeente Barendrecht, omdat deze gemeente momenteel de kleinste flexibele schil heeft.

- De effecten op harmonisatie/ standaardisatie van de taakuitvoering in de BAR-organisatie zijn naar verwachting gering. Mogelijk brengt de uniformering van ambtelijk opdrachtgeverschap aan de BAR-organisatie een minimaal efficiencyvoordeel met zich mee.

Kwetsbaarheid

- Deze variant leidt niet tot verandering in de mate van gehele robuustheid van de BAR-organisatie gezien de totale aanwezige kennis en expertise. Interne vervangbaarheid neemt enigszins af doordat beleidscapaciteit deels vanuit de BAR-organisatie binnen de ambtelijke schillen wordt geplaatst.

Kansen medewerkers

- De BAR-organisatie blijft een even aantrekkelijke professionele werkgever als in de huidige situatie, ook het loon- en functiegebouw blijft onveranderd.
- De mogelijkheden voor medewerkers tot professionele ontwikkeling en interne mobiliteit blijven identiek.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

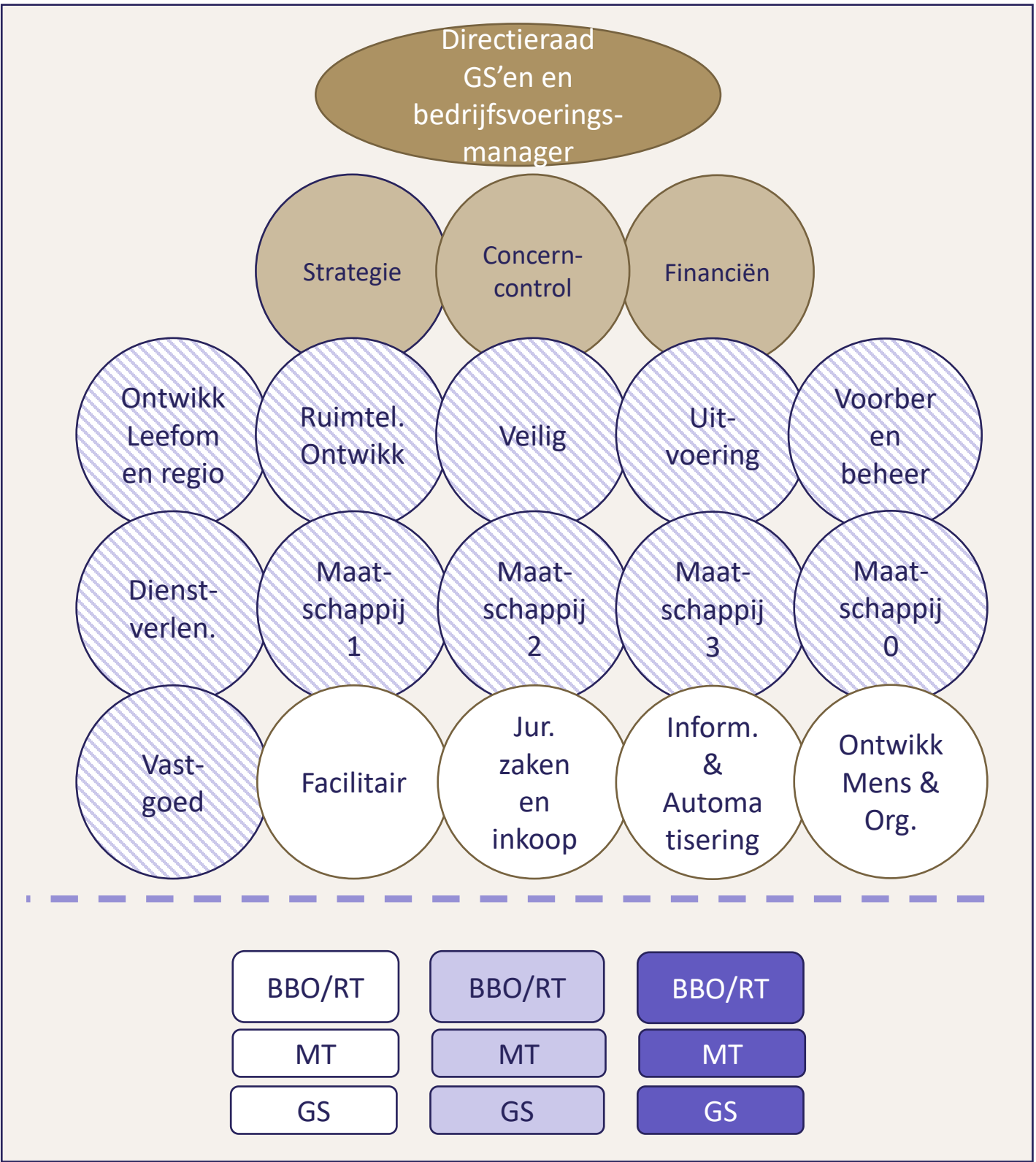
- Het versterken en uniformeren van het ambtelijke opdrachtgeverschap leidt tot een verbetering van het bestuurlijk en ambtelijk samenspel.
- De lokale maatschappelijke opgaven en ambities krijgen meer aandacht in deze variant dan in de huidige situatie.
- Echter blijft naar verwachting de grip op prioritering binnen de BAR-organisatie identiek aan de huidige situatie. Het bestuurlijk gevoel van soms beperkte lokale kennis binnen de BAR-organisatie blijft overwegend bestaan.



5b. Variant 2: de besturing aanpassen

Een nadere duiding van variant 2

- Binnen deze inrichting blijven de huidige teams intact. Echter, binnen de teams worden de medewerkers aan één van de drie gemeenten, als primair aandachtsgebied, toegewezen. Op deze wijze is er meer focus op het realiseren van de eigen gemeentelijke opgaven terwijl de samenwerking en de kennisuitwisseling tussen vakcollega's behouden blijft. De verdeling over aandachtsgebieden gebeurt op basis van de verdeelsleutel.
- Elke gemeente vormt een lokaal managementteam onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Het stuurt de gemeentespecifieke opgaven inhoudelijk aan. De invulling van de drie lokale managementteams vindt plaats vanuit het bestaande management. Het andere deel van het bestaand management vervult de HR-taken voor de medewerkers.
- De clusters waarbij de besturing wordt aangepast zijn gearceerd. Wij doen hierbij de aanname dat de onderliggende teams in de clusters allemaal middels bovenstaande sturing gaan werken.
- Voor stafafdelingen en clusters die de PIJOFFACH taken uitvoeren en die zich niet met politiek-bestuurlijke gevoelige uitvoering bezig houden (224 van de 822 fte) verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Deze clusters zijn niet gearceerd in de figuur. De managers van deze categorie worden aangestuurd door een bedrijfsvoeringsmanager.
- In deze variant wijzigt het directiemodel aanzienlijk. De rol van operationeel directeur in de directieraad verdwijnt. Met de komst van de bedrijfsvoeringsmanager bestaat de directieraad uit de gemeentesecretarissen en de bedrijfsvoeringsmanager. Zij sturen samen op de bedrijfsvoering van de BAR-organisatie. Het lokale MT onder leiding van de gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor de realisatie van de lokale maatschappelijke opgaven.



5b. Variant 2: de besturing aanpassen

Samenvatting impactanalyse

Kwaliteit

- Met het toewijzen van medewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van expertrol naar generalistische rolinvulling plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt naar verwachting enigszins af bij deze variant. Op de stafafdelingen, bedrijfsvoeringsclusters en clusters die zich niet met politiek-bestuurlijke gevoelige uitvoering bezighouden heeft deze variant geen impact op de kwaliteit
- De integraliteit in de taakuitvoering wordt bevorderd door het invoeren van lokale MT's. Deze variant maakt meer overleg en afstemming noodzakelijk vanwege de dubbele sturing, waardoor de wendbaarheid en slagkracht van de ambtelijke organisatie afneemt.

Kosten

- De implementatie van deze variant brengt ook incidentele kosten met zich mee. Het betreft met name projectkosten om de organisatie, processen en systemen in te richten. Ook zijn kosten gemoeid met de plaatsing van management. De projectkosten die samenhangen met variant 2 bedragen circa 0,5 mln.

Incidentele kosten	Kosten
Projectkosten inrichting variant 2, waaronder • Projectkosten transitie naar variant 2 • Plaatsingsproces management • Inrichten processen en systemen	250.000 100.000 150.000
Totaal	500.000

- Door de dubbele sturing ontstaan mogelijk conflicterende belangen, met bijbehorende moeilijkheden in prioriteitsstelling. Er gaat meer tijd verloren aan afstemming en verantwoording. Dit brengt een additionele structurele coördinatielast met zich mee. Het toewijzen van gemeenten aan medewerkers heeft potentieel een nadelig effect op de mate van harmonisatie en standaardisatie en de efficiency van de BAR- organisatie. Wij schatten in dat circa 10 fte à 80k per fte nodig is om deze extra coördinatielast af te dekken. De toename in structurele lasten is

daarmee 0,8 mln.

	Toename in structurele lasten variant 2
Personeelslasten (10 fte x 80k)	800.000
Toename in structurele lasten	800.000

Kwetsbaarheid

- De robuustheid van de taakuitvoering blijft behouden omdat de BAR- organisatie in haar huidige omvang intact blijft. De interne vervangbaarheid binnen de meeste teams neemt wel enigszins af omdat medewerkers meer dan voorheen voor 1 gemeente werken, dit heeft mogelijk een nadelig effect op de specifieke dossierkennis van gemeenten.

Kansen medewerkers

- Het aantrekkelijk en professioneel werkgeverschap blijft op hetzelfde niveau evenals de positie van de BAR- organisatie in de arbeidsmarkt en het functiegebouw.
- Er bestaat door het toewijzen van medewerkers aan één gemeente meer mogelijkheid tot inhoudelijke verdieping/ specialisatie op de dossiers van die betreffende gemeente. Daar staat tegenover dat de breedte en aantrekkelijkheid van het werken voor meerdere gemeenten wegvalt bij deze variant.
- De separate HR- sturing zorgt voor meer aandacht en begeleiding voor de medewerkers vanuit het management. Dit biedt meer kansen voor de ontwikkeling van de individuele werknemer.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

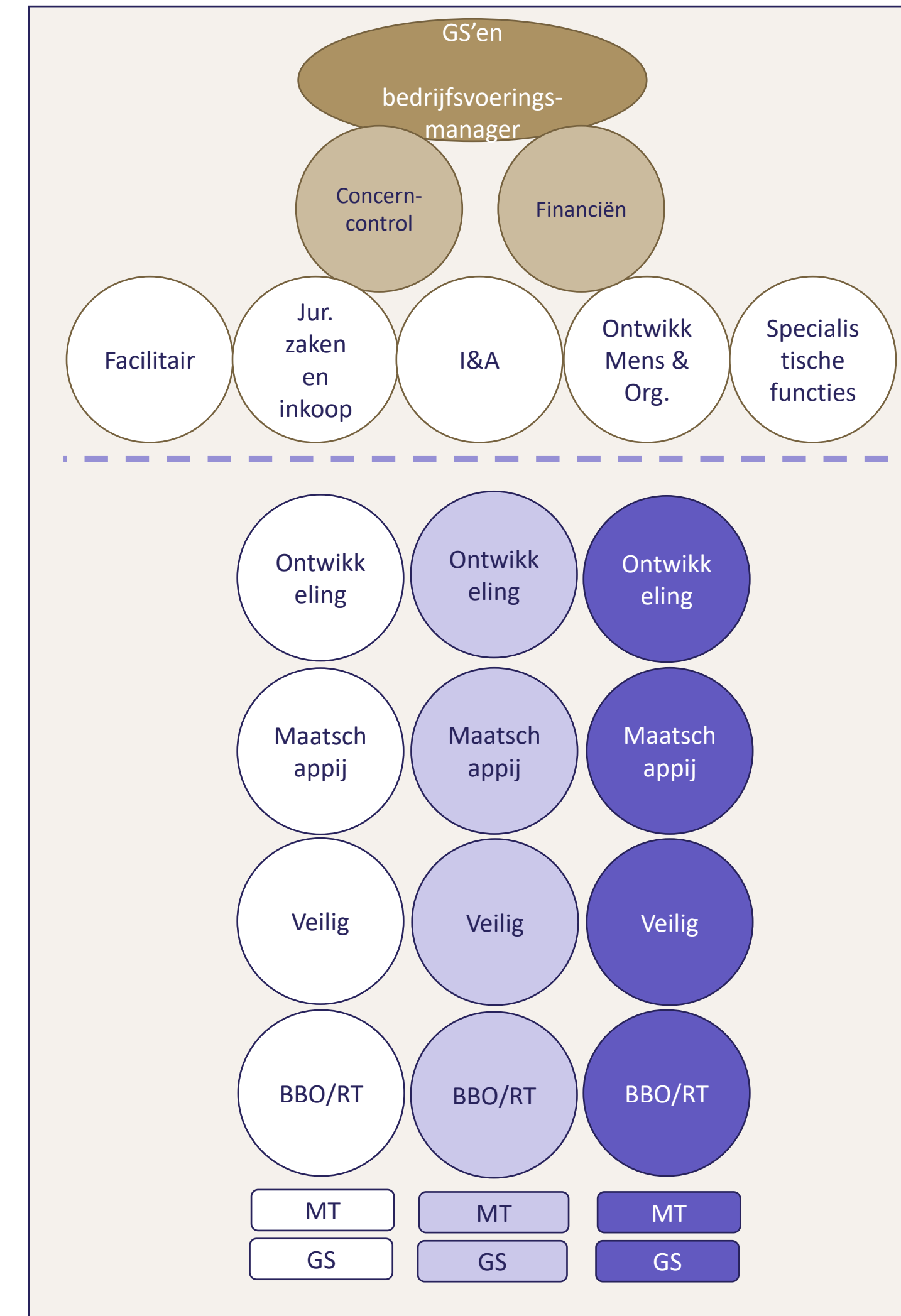
- Doordat de medewerkers een specifieke gemeente krijgen toegewezen is er meer ruimte voor de 'couleur locale' in de taakuitvoering.
- De vorming van de MT's zorgt voor meer gemeentelijke grip op de realisatie van de gemeentelijke opgaven. Er komt spanning te staan op de prioritering in de taakuitvoering van de BAR-organisatie vanwege de dubbele aansturing.



5c. Variant 3: het gemeentespecifiek organiseren van primaire processen

Een nadere duiding van variant 3

- Binnen deze denkrichting worden de medewerkers verdeeld over de drie gemeenten. Het werkgeverschap blijft wel belegd binnen bij de GR BAR-organisatie.
- Elke gemeente vormt een lokaal managementteam onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. De managers binnen dit team sturen integraal (inhoud + HR) aan. Het verschil met variant 2 is dus dat de bestaande functionele teams opgeknipt worden in teams per gemeente. Een uitzondering vormen die specialistische functies die zo schaars zijn dat deze niet zijn op te knippen. Een ander verschil is dat de managers integraal sturen en er geen aparte HR-managers zijn.
- Gelijk aan variant 2 verandert er voor de organisatie-onderdelen die de PIJOFFACH-taken uitvoeren niets ten opzichte van de huidige situatie. De managers van deze categorie worden aangestuurd door een bedrijfsvoeringsmanager. Die functioneert onder verantwoordelijkheid van de drie gemeentesecretarissen/algemeen directeur. Deze bedrijfsvoeringsmanager stuurt ook een team aan waarin de specialistische functies zijn ondergebracht die zo schaars zijn dat opdeling niet mogelijk is. De clusters die binnen deze categorie vallen zijn in het overzicht rechts weergegeven aan de bovenkant. De omvang van de clusters hebben een omvang van circa 224 fte van de in totaal 822 fte.
- In deze variant wijzigt het directiemodel aanzienlijk. De rol van inhoudelijk directeur verdwijnt. De drie gemeentesecretarissen zijn samen met een bedrijfsvoeringsmanager verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het lokale MT stuurt onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris op realisatie van de inhoudelijke opgaven.
- De indeling in gemeentespecifieke teams zoals in het figuur is illustratief. De 3 gemeenten zijn in deze variant vrij om een voor hun meest passende teamindeling te ontwerpen en in te richten.



5c. Variant 3: het gemeentespecifiek organiseren van primaire processen

Samenvatting impactanalyse

Kwaliteit

- Met het toewijzen van beleidsmedewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van meer specialistische functies naar meer generieke functies plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting enigszins af bij deze variant.
- De kwaliteit van dienstverlening in de uitvoering neemt naar verwachting af door het opknippen van de primaire processen in de uitvoering.
- De integraliteit en wendbaarheid van de taakuitvoering in de primaire processen blijft grotendeels gelijk door het inrichten van gemeentespecifieke teams. Ook de kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken blijft naar verwachting hetzelfde.

Kosten

- Implementatie van deze variant leidt tot een toename van structurele lasten doordat schaalvoordelen in met name de uitvoering van de primaire processen verloren gaan. Ook de coördinatielasten nemen toe doordat de bedrijfsvoeringsclusters met meer afdelingen moeten schakelen dan voorheen. Wij schatten in dat dit leidt tot een toename van circa 50 fte in de primaire processen van de BAR-organisatie. Enerzijds om de taakuitvoering in de primaire processen te borgen en om de additionele coördinatielasten af te dekken. De overige structurele lasten blijven gelijk bij deze variant. Concreet betekent dit met een gemiddelde personeelslast van circa 80k per fte dat de structurele personeelslasten als gevolg van deze variant met 4 mln. toenemen.

	Toename in structurele lasten variant 3
Personeelslasten (50 fte x 80k)	4.000.000
Toename in structurele lasten	4.000.000

Daarnaast zijn er ook incidentele kosten gemoeid met de implementatie van deze variant. Wij schatten in dat deze circa 0,55 mln. bedragen. Het betreft projectkosten voor de inrichting van deze variant, het plaatsingsproces van management in lokale MT's en medewerkers in de

gemeentespecifieke teams. Ook de systemen en processen dienen te worden aangepast. Mogelijk zijn ook (personele) frictiekosten gemoeid met deze variant. Dit is echter afhankelijk van de daadwerkelijke uitwerking van de variant in de praktijk.

Incidentele kosten	Kosten
Projectkosten inrichting variant 3, waaronder • Projectkosten transitie naar variant 3 • Plaatsingsproces management en medewerkers • Inrichten processen en systemen	250.000 150.000 150.000
Totaal	550.000

Kwetsbaarheid

- De formatieve robuustheid en daarmee de onderlinge vervangbaarheid neemt af omdat de medewerkers van de verschillende domeinen worden onderverdeeld in 3 teams.

Kansen medewerkers

- Het aantrekkelijk en professioneel werkgeverschap blijft op hetzelfde niveau evenals de positie in de arbeidsmarkt en het functiegebouw.
- Er bestaat door het toewijzen van medewerkers aan één gemeente meer mogelijkheid tot inhoudelijke verdieping/ specialisatie op de dossiers van die betreffende gemeente. Daar staat tegenover dat de breedte en aantrekkelijkheid van het werken voor meerdere gemeenten wegvalt bij deze variant.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

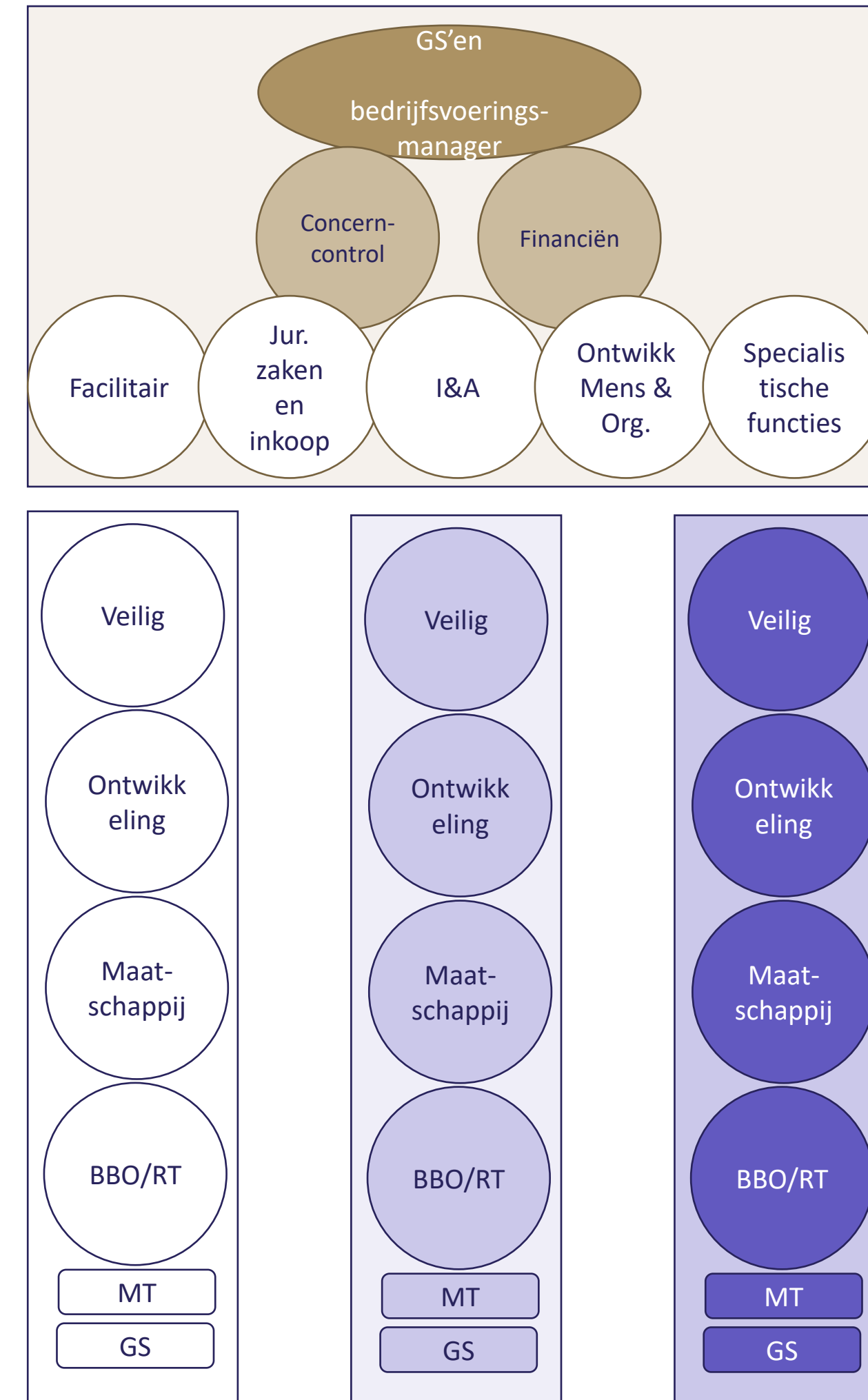
- Met deze variant ontstaat er beduidend meer ruimte voor de 'couleur locale' in de taakuitvoering.
- Ook zorgt de vorming van de MT's voor meer gemeentelijke grip op de realisatie van de gemeentelijke opgaven dan in de huidige situatie.



5d. Variant 4: eigen gemeentelijke organisaties met 'shared services'

Een nadere duiding van variant 4

- Bij deze variant wordt de GR BAR-organisatie voor een groot deel ontmanteld en krijgt elke gemeente haar eigen ambtelijke organisatie. Die wordt aangestuurd door een gemeentelijk managementteam onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Het werkgeverschap van de naar de individuele gemeenten overgehevelde medewerkers komt bij de gemeenten te liggen. Circa 598 fte (huidige omvang formatie primaire processen) zou in deze variant onderverdeeld worden onder de drie individuele gemeenten.
- Voor de organisatie-onderdelen die de PIJOFFACH-taken uitvoeren en zich niet met politiek-bestuurlijke gevoelige uitvoering bezig houden wordt een shared-services-organisatie opgericht. Ook de specialistische functies die niet 'te knippen' zijn worden belegd binnen de shared-service-organisatie. Indicatief zou deze shared services organisatie bestaan uit circa 224 fte (de huidige omvang van de stafafdelingen en bedrijfsvoeringsclusters).
- De organisatie functioneert onder verantwoordelijkheid van een bedrijfsvoeringsmanager onder eindverantwoordelijkheid van de drie gemeentesecretarissen/algemeen directeuren. De clusters die binnen deze shared service organisatie vallen zijn in het bovenste deel van de figuur weergegeven.
- De teamindeling zoals rechts weergegeven is illustratief. Iedere gemeente maakt in deze variant eigen keuzes voor een best passende organisatie-inrichting.



5d. Variant 4: eigen gemeentelijke organisaties met ‘shared services’

Samenvatting impactanalyse

Kwaliteit

- Met het toewijzen van beleidsmedewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van meer specialistische functies naar meer generalistische functies plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting af bij deze variant. De kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken blijft naar verwachting hetzelfde omdat deze gebundeld blijft binnen de BAR-organisatie.

Kosten

- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in de primaire processen worden teniet gedaan door gedeeltelijke ontvlechting. Dit heeft naar verwachting ook impact op de taakuitvoering van de BAR-organisatie als shared services organisatie. Wat additionele coördinatielasten met zich meebrengt. Wij schatten in dat minstens 50 fte extra structureel nodig is binnen de primaire processen. Dit is circa 10% van de capaciteit voor de primaire processen van de BAR-organisatie. Op basis van ervaringen in den lande en de gerealiseerde taakstelling van 10% van de BAR-organisatie, is een efficiencyverlies van 10% in de taakuitvoering voor de primaire processen aannemelijk bij deze variant.
- De structurele lasten van de individuele gemeenten nemen als gevolg van het bovenstaande toe. Ook de apparatuur ten behoeve van de taakuitvoering in de primaire processen wordt weer in eigen beheer genomen, waardoor de lasten hiervoor toenemen. Dit heeft de volgende impact op de structurele lasten:

	Toename in structurele lasten variant 4
Personeelslasten (50 fte x 80k)	4.000.000
Wagenpark incl. gereedschap/machines	132.000
Toename in structurele lasten	4.132.000

- De gedeeltelijke ontvlechting van de BAR-organisatie gaat samen met aanzienlijke incidentele kosten. Het betreft projectkosten voor het opbouwen van de drie nieuwe organisaties en kosten voor de reorganisatie van de BAR-organisatie. Ook is er sprake van frictiekosten. De totale incidentele lasten bedragen grofweg 6,5 mln. (zie bijlage A voor onderbouwing).

Kwetsbaarheid

- De formatieve robuustheid neemt af en de kwetsbaarheid van de taakuitvoering neemt daardoor toe ten opzichte van de huidige situatie. De mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers vervaalt.

Kansen medewerkers

- De mogelijkheden tot interne mobiliteit in de primaire processen neemt aanzienlijk af door de ontvlechting van deze taken. Ook de arbeidsmarktpositie in de primaire processen neemt af ten opzichte van de huidige situatie. Het loongebouw van Barendrecht en Ridderkerk blijft naar verwachting gelijk aan de huidige situatie. Gezien de omvang van Albrandswaard krijgt zij een ander functie- en loongebouw, met naar verwachting een negatieve impact op de aantrekkelijkheid van Albrandswaard als werkgever.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

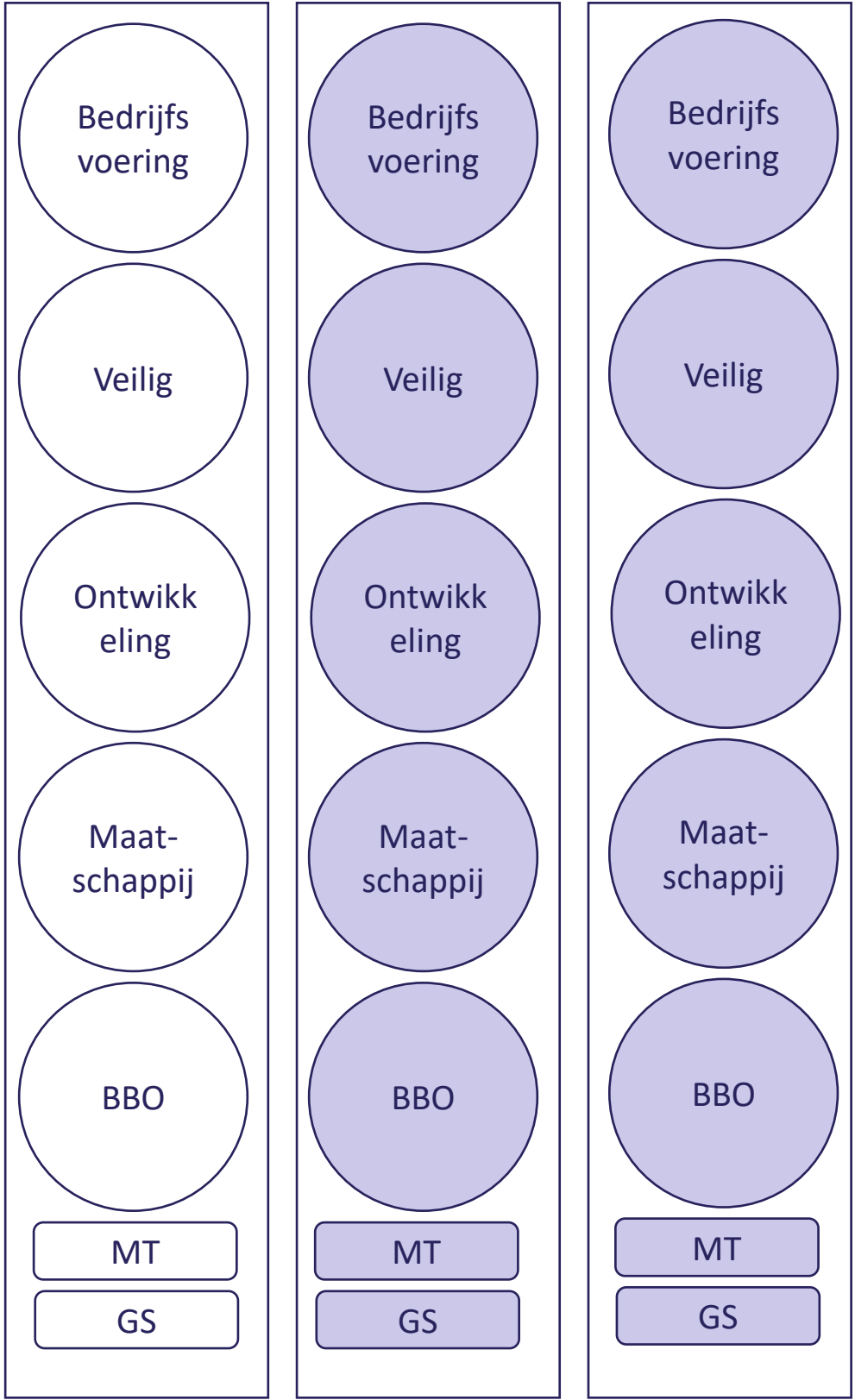
- Binnen de primaire processen krijgen de drie gemeenten volledige autonomie bij het bepalen van de bestuurlijke prioriteiten in de taakuitvoering. En daarbij een aanzienlijk grotere mate van gemeentelijke grip op inhoud en financiën dan in de huidige situatie. Binnen de bedrijfsvoering verandert niks ten opzichte van de huidige situatie. Wel ontstaat meer afstand tussen de drie gemeenten en de BAR-organisatie als shared services organisatie.



5e. Variant 5: volledige ontvlechting van de BAR-organisatie

Nadere duiding van variant 5

- Bij deze variant wordt de Gemeenschappelijke Regeling van de BAR- organisatie volledig ontmanteld en krijgt iedere gemeente weer een eigen ambtelijke organisatie. De gewenste samenwerking zal dan op informele basis plaats vinden tussen de gemeenten.
- De volledige capaciteit binnen de BAR organisatie (circa 822 fte) wordt verdeeld onder de drie gemeenten.
- De organisatie-indeling zoals in het overzicht rechts weergegeven is illustratief. Iedere gemeente kiest in de praktijk een voor hen meest passende organisatie-inrichting.



5e. Variant 5: volledige ontvlechting van de BAR-organisatie

Samenvatting impactanalyse

Kwaliteit

- Met het toewijzen van beleidsmedewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van meer specialistische functies naar meer generalistische functies plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting aanzienlijk af bij deze variant. Tegelijkertijd ontstaat er per gemeente een afname van uitvoeringskwaliteit en capaciteit en een afname van de kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken. De inhoudelijke kennis, strategische denkracht en ontwikkel- en innovatievermogen wordt verspreid over drie gemeenten.

Kosten

- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in de gehele BAR-organisatie worden teniet gedaan door ontvlechting. Eenpitters en specialistische functies binnen de BAR-organisatie dienen door de individuele gemeenten te worden aangesteld. Wij schatten in dat als gevolg van de ontvlechting minstens 80 fte aan additionele structurele capaciteit nodig is om de taakuitvoering in primaire processen én bedrijfsvoering binnen de drie individuele gemeenten te borgen. Dit is circa 10% van de omvang van de BAR-organisatie. Met gemiddelde personeelslasten per fte van circa 80k betekent dit dat de personeelslasten structureel met 6,4 mln. toenemen.
- Inkoopvoordelen in zowel de primaire processen als de bedrijfsvoering verdwijnen. De drie gemeenten kunnen niet meer gezamenlijk investeren in ICT, apparatuur en andere bedrijfsvoeringslasten zoals verzekeringen, accountancykosten, etc. Wij schatten in dat dit leidt tot een toename van de totale bedrijfsvoeringslasten (ICT, apparatuur, en overige bedrijfsvoeringslasten) met circa 10%. De inschatting van 10% efficiencyverlies op personele en bedrijfsvoeringslasten is gebaseerd op voorbeelden uit den lande. Bovendien is een efficiencyverlies van 10% in lijn met de gerealiseerde taakstelling door de BAR-organisatie (circa 10%).

- De ontvlechting van de BAR-organisatie gaat samen met aanzienlijke incidentele kosten. Het betreft projectkosten voor het opbouwen van de drie nieuwe organisaties en kosten voor de ontvlechting van de BAR-organisatie. Ook is er sprake van frictiekosten. De totale incidentele lasten voor ontvlechting en opbouw van de 3 organisaties voor de BAR-gemeenten zijn op basis van ervaringen in den lande circa 8,7 mln. (zie bijlage A voor onderbouwing).

Kwetsbaarheid

- De formatieve robuustheid neemt af en de kwetsbaarheid van de taakuitvoering neemt daardoor toe ten opzichte van de huidige situatie. De mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers vervalt waardoor de kwetsbaarheid toeneemt.

Kansen medewerkers

- De mogelijkheden tot interne mobiliteit nemen aanzienlijk af door de ontvlechting. De arbeidsmarktpositie van de drie gemeenten en de BAR-organisatie neemt ook af. Het loongebouw van Barendrecht en Ridderkerk blijft naar verwachting gelijk aan de huidige situatie. Gezien de omvang van Albrandswaard krijgt zij een ander functie- en loongebouw, met naar verwachting een negatieve impact op de aantrekkelijkheid van Albrandswaard als werkgever.

Gemeentelijke kleur en gemeentelijke grip

- De drie gemeenten zijn volledig autonoom in het bepalen van de bestuurlijke prioriteiten in de taakuitvoering. En hebben daarbij een aanzienlijk grotere mate van gemeentelijke grip op inhoud en financiën. De positie in de regio neemt naar verwachting enigszins af door ontvlechten. Dit leidt mogelijk tot politiek-bestuurlijk gezichtsverlies in de regio.

	Toename in structurele lasten variant 5
Personeelslasten	6.400.000
ICT	271.000
Wagenpark incl. gereedschap/machines	132.000
Overige bedrijfsvoering	518.000
Toename in structurele lasten	7.321.000



“

6. CONCLUSIES: DE VARIANTEN GEWOGEN

In dit hoofdstuk brengen we de impactanalyses van de vijf varianten samen en zetten de vijf varianten af tegen de huidige situatie in de BAR-organisatie.

We reflecteren op de wenselijkheid én politiek-bestuurlijke haalbaarheid van de vijf varianten.



6a. De vijf toekomstvarianten gewogen: in één oogopslag

In onderstaand overzicht hebben we op basis van voorgaande impactanalyse de vijf varianten getoetst aan de 4K's en 2G's. Hierbij zetten wij de varianten af tegen de huidige werking van de BAR-organisatie. Deze toetsing aan de 4K's en 2G's zegt vooral iets over de mate van *wenselijkheid* van de betreffende variant. Op de *haalbaarheid* van de varianten gaan we verder in op de volgende pagina's. Op basis van onderstaande tabel 'mag' dan ook niet de conclusie getrokken worden dat de variant met de meeste '++' automatisch 'de best passende variant op de toekomst is'. In bijlage A van dit rapport zijn alle varianten uitgebreid gewogen op de 4K's en 2G's en treft u als lezer derhalve de onderbouwing aan van onderstaande 'scores'.

Varianten	Kwaliteit	Kwetsbaarheid	Kosten	Kansen medewerkers	Gemeentelijke grip	Gemeentelijke kleur
1. Het bestaande model versterken	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+
2. De besturing aanpassen	-	-	-	+/-	+	+
3. Het gemeentespecifiek organiseren van primaire processen	-	-	-	+/-	+	++
4. Eigen gemeentelijke organisatie met 'shared services'	-	-	--	-	++	++
5. Volledige ontvlechting van de BAR-organisatie	-	--	--	--	++	++

6b. Herijking BAR omwille van lokale grip en kleur noodzakelijk, maar varianten 4 en 5 onwenselijk én geen draagvlak in bestuursperiode 2018-2022

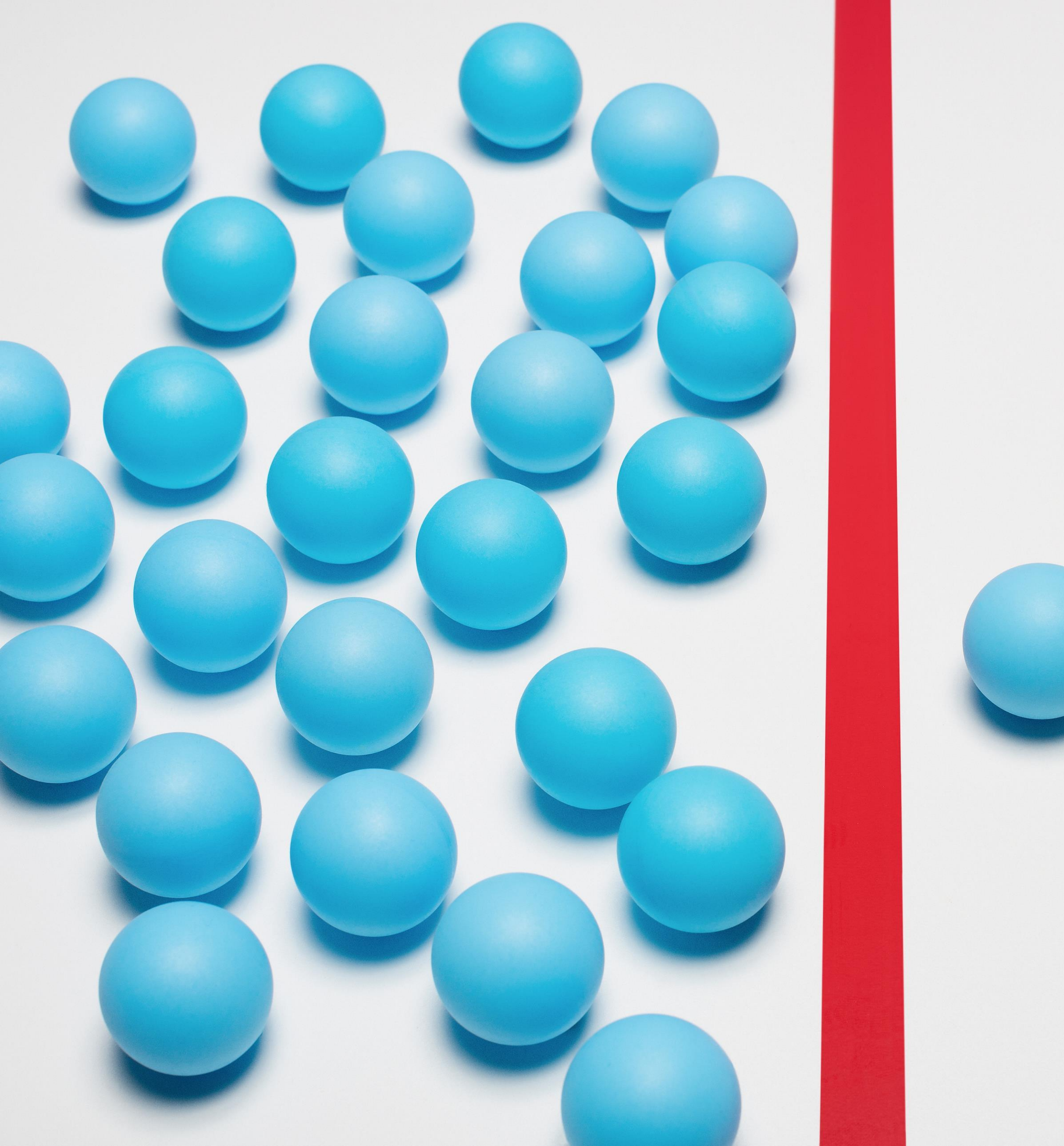
- De oorspronkelijke doelstellingen, met focus op kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kansen voor medewerkers, zijn grotendeels geëffectueerd.
- De perspectieven op de BAR-organisatie zijn door de jaren heen gewijzigd, zoals het politiek-bestuurlijk perspectief. Nu de decentralisatiegolf is ingebed, de druk op schaalvergroting van buitenaf is weggefallen en lokale politieke partijen steeds meer ruimte innemen in de politieke arena. Er is in toenemende mate behoefte aan oog voor de lokale context, de realisatie van de lokale opgaven en de dienstverlening aan de eigen inwoners en ondernemers. De huidige situatie is daarmee onvergelijkbaar met het tijdsgewricht waarin de BAR-organisatie tot stand kwam.
- De toekomstbestendigheid van de BAR-organisatie is geen exacte wetenschap. De toekomstbestendigheid wordt mede bepaald door relationele aspecten en de politieke context. Toekomstbestendigheid wordt als gevolg hiervan niet (alleen) geborgd door te fungeren als 'best presterende ambtelijke organisatie'.
- Ieder gemeentebestuur heeft behoefte aan meer grip op de uitvoering van de bestuurlijke prioriteiten. De BAR-organisatie moet invulling kunnen geven aan politiek-bestuurlijke wensen:
 - nabijheid op cruciale beleidsthema's;
 - grip op prioritering en tempo in lokale opgaven;
 - zicht op de kosten (in relatie tot ontvangen dienstverlening).
- Daarbij wordt breed onderkend dat de BAR-organisatie toegevoegde waarde heeft op:
 - bedrijfsvoering;
 - aantrekkelijk werkgeverschap;
 - doelmatigheid én kwaliteit taakuitvoering.
- De varianten 4 en 5 worden door de onderzoekers als onwenselijk beschouwd. Er is tevens politiek-bestuurlijk (in de bestuursperiode 2018-2022) weinig draagvlak voor een gehele of gedeeltelijk ontvlechting van de BAR-organisatie. Variant 4 en 5 zijn daarmee niet opportuun.
- De varianten 4 en 5 brengen een complex veranderproces en langjarige interne gerichtheid met zich mee. Dit gaat ten koste van de realisatie van de bestuurlijke ambities en opgaven van de drie gemeenten, juist in een periode net na de verkiezingen. Bovendien is gehele of gedeeltelijke ontvlechting een groot risico in een overspannen arbeidsmarkt: medewerkers zijn vrij om hun nieuwe werkgever te kiezen. Met als gevolg het risico op het verlies van strategische denk- én realisatiekracht vanuit de huidige organisatie, hoge incidentele kosten, het grotendeels verdampen van structureel behaald financieel voordeel én het potentieel in gevaar brengen van de bestuurlijke zelfstandigheid, op korte termijn van tenminste de kleinere gemeente Albrandswaard. Tenslotte moet ook de inzet op en de complexiteit van het in stand houden van de verbinding tussen beleid, uitvoering en bedrijfsvoering bij variant 4 niet worden onderschat.
- Deze nadelen zijn de prijs voor de voordelen van een grote/ maximale mate van autonomie: beleidsvrijheid, grip, lokale kleuring en prioritering. De vraag is echter of dit opweegt tegen de hiervoor geschetste nadelen. Uit de impactanalyse blijkt dat de mate van autonomie van de drie gemeenten binnen de BAR-organisatie ook kan worden versterkt binnen de minder impactvolle varianten 1, 2 en 3. Bovendien brengt (gedeeltelijke) ontvlechting het risico met zich mee van het inzetten van een 'golfbeweging' van opschalen naar afschalen en mogelijk op termijn wederom opschalen, als de bestuurskracht, hogere overheden, of nieuwe taken of verslechterde financiële posities daarom vragen.
- Wij adviseren daarom om het 'kind niet met badwater weg te gooien'. De majeure opgaven voor de drie gemeenten zijn onverminderd groot: klimaat, energietransitie, woningbouw, sociaal domein, digitalisering, omgevingswet, etc. Opgaven die in onze optiek het beste kunnen worden aangepakt op een schaal van de BAR-organisatie. Waarbij versterking van lokale grip en het bieden van de mogelijkheid tot het kunnen aanbrengen van meer lokale kleur wel noodzakelijk zijn voor de toekomstbestendigheid van de BAR-organisatie.

6c. Variant 1 biedt te weinig ruimte voor het aanbrengen van bestuurlijke prioriteiten en kleuring én varianten 2 en 3 achten wij té rigide

- Uit de impactanalyse blijkt dat variant 1 het beste scoort op de 4 K's. Ook op de 2 G's is in variant 1 een lichte verbetering te onderscheiden. Er ontstaat meer ruimte voor couleur locale en variant 1 versterkt de bestuurlijke grip op de taakuitvoering ten opzichte van de huidige situatie.
- Desondanks blijft in variant 1 de het aanbrengen van bestuurlijke prioritering op de realisatie van opgaven van de drie gemeenten tot zekere mate beperkt. Ook het gevoel van het bestuur dat de beleidscapaciteit binnen de BAR-organisatie onvoldoende nabij is georganiseerd blijft bestaan. Als gevolg hiervan zien wij maar weinig politiek-bestuurlijk draagvlak voor deze variant.
- Onderdelen van variant 2 kennen enig draagvlak door de keuze voor gemeentespecifieke aandachtsgebieden en het vormen van lokale managementteams. De focus op lokale opgaven en gemeentelijke grip neemt hierdoor enigszins toe. Echter leidt de dubbele sturing in variant 2 naar onze mening tot een extra complicering van het sturingsconcept in de BAR-organisatie, met alle risico's ('wie gaat waarover') van dien. De coördinatielast binnen de organisatie neemt toe, met mogelijke inefficiency als gevolg. En daarnaast neemt de wendbaarheid en slagkracht van de BAR-organisatie af door de complexiteit van het construct. De keuze voor variant 2 is daarmee een suboptimale oplossing die de verwezenlijking van de bestuurlijke opgaven niet ten goede komt.
- Door het gemeentespecifiek inrichten van de primaire processen bij variant 3 ontstaat er zeer veel ruimte voor het inbrengen van couleur locale in de primaire processen. Er kan meer worden gevarieerd in ambitieniveau tussen de 3 gemeenten. Ook de mate van sturing op het realiseren van opgaven wordt aanzienlijk groter. Variant 3 heeft het breedste politiek-bestuurlijk draagvlak.
- Echter, er zijn ook aanzienlijke nadelen verbonden aan variant 3. Door de primaire processen gemeentespecifiek in te richten neemt de kwetsbaarheid op de taakuitvoering aanzienlijk toe. Dit geldt niet alleen voor de beleidscapaciteit, maar ook voor de uitvoering. De mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid wordt fors kleiner. Ook leidt het gemeentespecifiek organiseren van de uitvoering tot aanzienlijke synergie- en efficiencyverliezen. Deze is namelijk in grote mate geharmoniseerd in een groot deel van de domeinen. Als gevolg hiervan is de verandermoeite om tot variant 3 te komen ook bijzonder groot.
- Wij beschouwen varianten 2 en 3 daarom als 'rigide varianten', waarbij, als gevolg van de inrichtingskeuzes binnen deze varianten, onwenselijk grote nadelen ontstaan op het gebied van realisatiekracht en op het gebied van kwetsbaarheid en kosten.
- Concluderend constateren wij dat variant 1 het beste van de 5 varianten scoort op de 4K's. Variant 1 is daarmee het meest wenselijk. Maar variant 1 wordt, net zoals variant 4 en 5, als politiek-bestuurlijk onhaalbaar beschouwd. Varianten 4 en 5 komen daarnaast ook naar voren als minst wenselijke varianten, op basis van de impactanalyse.
- Ook concluderen wij dat de varianten 2 en 3, zoals hierboven geschetst, meer wenselijk zijn dan variant 4 en 5 en ook meer politiek-bestuurlijk draagvlak kennen. Echter beschouwen wij deze varianten ook als té rigide, waar bij de implementatie onwenselijk grote nadelen zullen ontstaan voor de drie gemeenten. De 'prijs' die betaald moet worden voor versterking van de 2 G's ten opzichte van de 4 K's is (te) hoog.
- Daarom presenteren wij – in navolgend hoofdstuk – in onze advisering over de best passende toekomstige variant van ambtelijke samenwerking voor de drie gemeenten, hierna een additionele variant. Deze variant houdt rekening met de bestuurlijke wens tot nabijheid en lokale grip, vormt een antwoord op de door ons gedane bevindingen en daarin geconstateerde knelpunten en reduceert zoveel als mogelijk de nadelen van de onderzochte varianten.

6d. Overall conclusie: vijf getoetste varianten onwenselijk én onhaalbaar

- De BAR-organisatie in haar huidige vorm loopt tegen de grenzen van de politiek-bestuurlijke acceptatie, omwille van de toegenomen politiek-bestuurlijke focus op het perspectief van nabijheid en grip op de lokale ambities en prioriteiten. Echter, kijkend naar de BAR-organisatie vanuit 'bedrijfsmatige' perspectieven als kwaliteit, robuustheid, kosten, arbeidsmarktpositie, maar ook kracht in de regio, voldoet de huidige vorm. Daarbij is uiteraard het continu werken aan ontwikkeling in termen van sturing, houding en gedrag en politiek-bestuurlijke sensitiviteit gewenst, net als in een 'gewone' ambtelijke organisatie.
- Naar mening van de onderzoekers doen de varianten 3, 4 en 5 teveel afbreuk aan dit bedrijfsmatig perspectief, met risico's voor de bestuurs- en realisatiekracht van de drie individuele gemeenten tot gevolg.
- Variant 2 beschouwen wij als te complex in termen van sturing.
- Variant 1 beschouwen wij als een te minimale interventie, gezien de politiek-bestuurlijke sentimenten rondom de BAR-organisatie en de verlangens naar grip op prioritering en lokale kleuring. Vanuit bedrijfsmatig perspectief 'scoort' deze variant neutraal ten opzichte van de huidige situatie.
- Overall concluderen wij dat het nodig is om vanuit politiek-bestuurlijk perspectief lokaal meer nabijheid en grip te organiseren. Ook concluderen wij dat het wenselijk is om vanuit bedrijfsmatig perspectief de voordelen van de robuuste taakuitvoering binnen de BAR-organisatie te behouden. Echter, wij constateren dat geen van de vijf vooraf gedefinieerde varianten (denkmodellen/ archetypen) (technisch) wenselijk en (politiek-bestuurlijk) haalbaar zijn.
- Daarom presenteren wij in navolgend hoofdstuk een 'op maat gemaakt' advies, die met beide perspectieven (politiek-bestuurlijk én bedrijfsmatig) rekening houdt.



“

7. ADVIES: DE OP MAAT GEMAAKTE VOORKEURSVARIANT UITEENGEZET

*In dit hoofdstuk is de door & Van de Laar geadviseerde op maat
gemaakte voorkeursvariant voor de toekomstige inrichting van de
ambtelijke samenwerking tussen Barendrecht, Albrandswaard en
Ridderkerk uiteengezet.*

7a. Herijk samenwerking: meer nabijheid en gemeentelijke sturing op eigen opgaven, beleid en prioriteiten. Maar robuustheid in uitvoering behouden (1)

- Zoals reeds geschetst in de voorgaande overall conclusie zouden wij vanuit bedrijfsmatig perspectief bezien het bestuur van de BAR-organisatie adviseren om voor variant 1 te opteren: optimaliseren huidig construct. Variant 1 scoort namelijk van de 5 varianten het beste op de 4 K's en geeft daarnaast ook de 2 G's een impuls. Echter, zien wij ook dat het krachtiger organiseren van nabijheid en sterkere gemeentelijke sturing op eigen opgaven, prioriteiten en beleid een 'must' is voor de politiek-bestuurlijke haalbaarheid en toekomstbestendigheid van het advies.
- Met deze politiek-bestuurlijke realiteit als gegeven, adviseren wij een 'maatwerk-variant'. Daarbij adviseren wij om additionele beleidsregie-capaciteit ten behoeve van de drie individuele gemeenten hiërarchisch en functioneel onder te brengen in de bestaande ambtelijke schil rond de drie colleges. Zodoende ontstaat er meer nabijheid tussen bestuur en beleidsbepaling. Waardoor er, nog meer dan nu, aandacht kan zijn voor de lokale opgaven en ambities en de prioritering daarin en de bekostiging daarvan.
- Voor de mate waarin deze beleidsregie-capaciteit binnen de lokale schil wordt gepositioneerd presenteren wij drie subvarianten:
 - A. Beleidsregisseurs in de lokale schillen (totaal circa 20 fte)
 - B. Generalisten in lokale schillen (totaal circa 50 fte)
 - C. Totale beleidscapaciteit in lokale schillen (totaal circa 140 fte)
- Wij adviseren om te opteren voor subvariant A, waarmee door middel van beleidsregisseurs meer bestuurlijke nabijheid en grip wordt georganiseerd op de beleidsbepaling door het autonome gemeentebestuur.
- De beleidsregisseurs zijn de strategische verbinders tussen het autonome gemeentebestuur en de gezamenlijke BAR-organisatie. Zij hebben een integrale kijk op de maatschappelijke thema's en op het beleid dat door het gemeentebestuur wordt bepaald. Zij zorgen voor de vertaling van de bestuurlijke prioriteiten en behoeften naar duidelijke opdrachten aan de BAR-organisatie.
- Onder het totaal aan beleidsregisseurs is voldoende inhoudelijke deskundigheid aanwezig om de opdrachten tot beleidsontwikkeling aan de BAR-organisatie te geven en om de beleidsstukken die de BAR-organisatie oplevert te toetsen aan de vooraf gestelde eisen. Meer concreet worden de volgende rollen aan de beleidsregisseurs toegedicht, omwille van de versterking van het bestuurlijk comfort en de lokale autonomie:
 - Adviseur van leden van het college van B&W. De beleidsregisseur geeft vorm aan de primaire ambtelijke ondersteuning en aan advisering van het college en de individuele portefeuillehouders richting raad, inwoners/ ondernemers en BAR-organisatie.
 - Verstrekker van opdrachten. De beleidsregisseur geeft uitvoering aan het collegeprogramma en tussentijdse politieke wensen (beleidsbepaling, incidentele opdrachten en projecten) vanuit de gemeente door het verstrekken van opdrachten aan de BAR-organisatie.
 - Meedenken over verbinding. Bij beleidsontwikkeling en –uitvoering vanuit de BAR-organisatie zijn doorgaans veel maatschappelijke partners betrokken. De beleidsregisseur denkt met beleidsmedewerkers in de BAR-organisatie mee zodat de samenwerking met al deze partners goed verloopt, zodat de door de gemeente gewenste resultaten worden geboekt.
 - Control. De beleidsregisseur toetst of de beoogde resultaten binnen de aan de BAR-organisatie meegegeven kaders (kwaliteit, tijdigheid) en de ter beschikking gestelde middelen worden gehaald.
 - Netwerken. Om bovenstaande rollen goed invulling te kunnen geven staat de beleidsregisseur in nauwe verbinding met management en medewerkers in de BAR-organisatie, ter voorkoming van wij-zij-verhoudingen. Ook onderhoudt zij relevante netwerken binnen en buiten de gemeente.
 - Afstemming. De beleidsregisseurs tussen de drie gemeenten houden onderlinge afstemming met elkaar. Om de bestuurlijke relaties te bevorderen en om te zien waar kansen zitten op onderlinge (inhoudelijke) afstemming en verbinding.

7a. Herijk samenwerking: meer nabijheid en gemeentelijke sturing op eigen opgaven, beleid en prioriteiten. Maar robuustheid in uitvoering behouden (2)

- Bovenal kunnen deze beleidsregisseurs voor extra bestuurlijk comfort zorgdragen, als eerste aanspreekpunt op prioriteiten en complexe dossiers voor de burgemeester en wethouders in de drie gemeenten. De 2G's krijgen hiermee een positieve impuls: meer nabijheid en mogelijkheid tot sturing op eigen opgaven, beleid, planning en prioriteiten.
- Daarbij benadrukken wij dat subvariant A niet leidt tot negatieve impact op de 4K's. Waarbij geldt dat de huidige BAR-organisatie hierop goed presteert (zie hoofdstuk 4). De inhoudelijke kennis en kunde, de strategische denkracht en het ontwikkel- en innovatievermogen binnen de BAR-organisatie blijft op hetzelfde niveau. Evenals de kwaliteit en robuustheid van de dienstverlening. De specialistische functies blijven in de BAR-organisatie, dit zorgt voor continuïteit en benodigde specifieke dossierkennis.
- Rechtspositioneel (met name administratief gezien) adviseren wij het werkgeverschap voor de betreffende medewerkers die worden ingezet in de lokale schillen (net als alle medewerkers met uitzondering van de griffies en gemeentesecretarissen) belegd te houden binnen het gezamenlijke juridische construct van de drie gemeenten.
- Wij realiseren ons dat het politiek-bestuurlijke sentiment groot is rondom het 'terug organiseren' van beleidscapaciteit. Daarom zijn ook de subvariant B en C benoemd. Het is een politiek-bestuurlijke afweging om eventueel voor deze subvarianten te opteren. Daarbij moet echter gerealiseerd worden dat naar mate meer beleidscapaciteit wordt belegd in de lokale schillen de beleidsexpertise en kwaliteit afneemt. Er vindt dan een verschuiving van specialisme naar generalisme plaats. Daarnaast neemt de kwetsbaarheid toe doordat de onderlinge vervangbaarheid van collega's afneemt. Ook wordt daarbij de arbeidsmarktpositie verzwakt en nemen de incidentele kosten toe, omdat de veranderopgave complexer en impactvoller wordt. Wij raden de subvarianten B en C dan ook nadrukkelijk af.

- Het onderbrengen van beleidsregisseurs in de drie schillen leidt niet tot wezenlijke veranderingen in de robuustheid van de BAR-organisatie. De BAR-organisatie blijft een even aantrekkelijke professionele werkgever als in de huidige situatie. Het loon- en functiegebouw blijft onveranderd. De mogelijkheden voor medewerkers tot professionele ontwikkeling en interne mobiliteit blijven identiek.
- De structurele lasten die subvariant A met zich meebrengt blijven relatief beperkt. Wij schatten in dat de volgende structurele lasten gemoeid zijn met implementatie van subvariant A voor de drie gemeenten:

Gemeente	Aantal fte beleidsregisseurs*	Toename in structurele lasten
Barendrecht	8	400.000
Ridderkerk	8	200.000
Albrandswaard	4	100.000

*Verdeling aantal fte subvariant A cf. verdeelsleutel

- Deze lasten betreffen de structureel additionele formatie die nodig is voor de beleidsregisseurs. Wij schatten in dat het gaat om circa 50% van de benodigde formatie voor beleidsregisseurs bij Barendrecht. En om circa 25% bij Ridderkerk en Albrandswaard. De overige capaciteit voor de drie gemeenten kan vanuit bestaande formatie in de BAR-organisatie én de lokale schillen (van Ridderkerk en Albrandswaard) worden ingevuld.
- De geraamde incidentele kosten voor inrichting zijn weergegeven op pagina 46. De verandermoeite van deze variant is relatief klein.



7a. Herijk samenwerking: meer nabijheid en gemeentelijke sturing op eigen opgaven, beleid en prioriteiten. Maar robuustheid in uitvoering behouden (3)

- De focus van de gemeentesecretarissen c.q. het lokale managementteam op de aansturing van de eigen schil zorgt voor meer gemeentelijke grip op de realisatie van de gemeentelijke opgaven.
- Door het ambtelijk opdrachtgeverschap te versterken is beduidend meer ruimte voor de bestuurlijke prioritering en daarmee de ‘couleur locale’ in de taakuitvoering. Om zodoende de gerealiseerde efficiencyvoordelen in de uitvoering en bedrijfsvoering te consolideren. Om geen extra fricties te veroorzaken in de ontvlechting van processen en systemen. En vooral ook om de uitvoering en bedrijfsvoering met elkaar onder eenzelfde aansturing verbonden te houden. Daarbij wordt ‘cherry-picking’ vanuit de drie gemeenten vermeden.
- Met de door ons voorgestelde subvariant A zal er lokaal (bestuurlijk) meer grip ontstaan op de lokale opgaven en prioriteiten. Bovendien wordt hiermee benadrukt dat lokaal de beleidsformulering plaatsvindt en dat enkel de beleidsvoorbereiding en –uitvoering binnen de BAR-organisatie is belegd.
- Hiernaast is ter illustratie nog de impact weergegeven van de mate waarin de subvarianten A, B en C impact hebben op de 4K’s en 2G’s. Het geeft weer dat: ‘hoe groter de lokale schil is, des te meer comfort ontstaat op de 2G’s en hoe lager de toegevoegde waarde van de samenwerking is op de 4K’s’ en vice versa.

Subvarianten advies	Formatieve omvang lokale schil*	Impact op 2 G’s	Impact op 4 K’s
Subvariant A: ‘Beleidsregisseurs in lokale schil’	20	+	+/-
Subvariant B: ‘Generalisten in lokale schil’	50	++	-
Subvariant C: ‘Totale beleidscapaciteit in lokale schil’	140	++	--

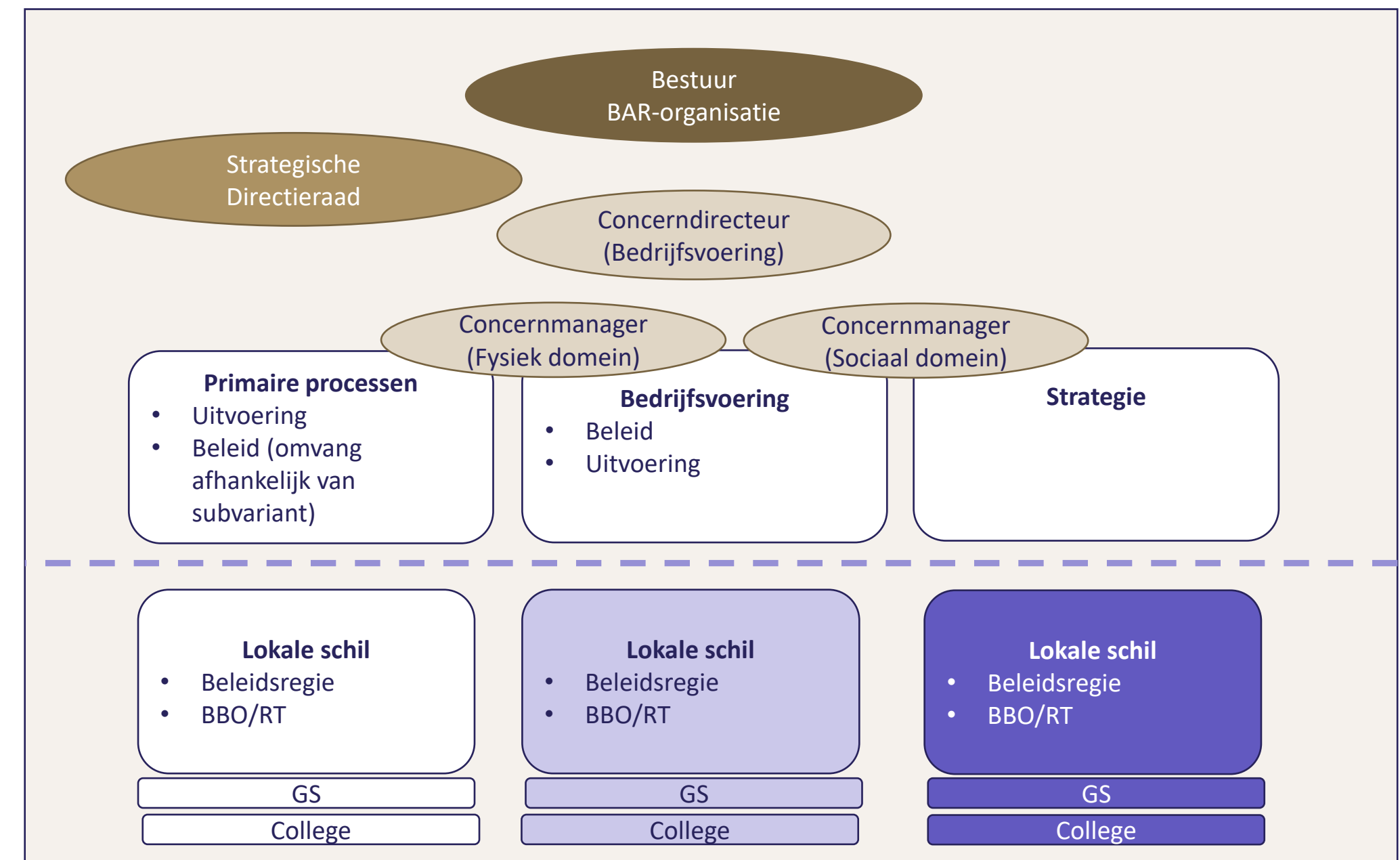
7b. Herijk directiemodel van de BAR-organisatie om de beoogde beweging naar meer nabijheid en sterkere (lokale) sturing te faciliteren

- Wij adviseren om de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten – nog sterker dan nu – in positie te brengen om te sturen op de realisatie van lokale opgaven en ambities. Wij adviseren derhalve om hen hiërarchisch en functioneel eindverantwoordelijk te laten zijn voor de lokale schil, inclusief de daarin aanvullend onder te brengen beleidsregie-capaciteit. Uiteraard blijft hierbij de vrijheid bestaan tot het eigenstandig inrichten van de ondersteuning van de gemeentesecretaris. Bijvoorbeeld door het aanstellen van een adjunct-secretaris of het vormen van een lokaal MT.
- In lijn daarmee adviseren wij om het directiemodel op de BAR-organisatie aan te passen*. Dit faciliteert de beoogde beweging, waarbij de GS/ AD aanzienlijk sterker dan nu in positie komt om het eigen college te bedienen.
- We introduceren een strategische directieraad. Hierin nemen de drie gemeentesecretarissen én een concerndirecteur plaats. Wij vinden het een bestuurlijke afweging om te spreken van gelijkwaardigheid tussen deze vier leden, of van een hiërarchische ondergeschiktheid van de concerndirecteur aan de drie gemeentesecretarissen (waarbij consensus altijd het streven is). Wij adviseren om te kiezen voor gelijkwaardigheid tussen deze vier leden, omdat:
 - de verhoudingen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer hiermee op basis van gelijkwaardigheid worden ingericht en in lijn hiermee het gesprek op basis van gelijkwaardigheid kan plaatsvinden;
 - de concerndirecteur zodoende kan optreden als Wor-bestuurder voor de BAR-organisatie; een rol die hem/ haar toekomt op basis van de dagelijkse rolneming;
 - de concerndirecteur daarmee ook, als onderdeel van de directieraad, direct aanspreekbaar is door het bestuur van de BAR-organisatie; iets wat logisch lijkt gezien de dagelijkse verantwoordelijkheid die hoort bij deze rolneming;
 - het technisch voorzitterschap (koppeling met voorzitter bestuur BAR-organisatie) van het strategisch directiebestuur kan hierbij voorbehouden blijven aan een van de drie gemeentesecretarissen (roulerend);
- binnen strategische directieraad kan een stemverhouding worden afgesproken van ieder één stem, wat extra waarborgen geeft aan de wens van de opdrachtgevers.
- De taken en verantwoordelijkheden van de strategische directieraad, die circa eens per twee tot vier weken en tenminste voorafgaande aan bestuursvergaderingen, bijeenkomt, omvatten:
 - (de ambtelijke voorbereiding van) de strategische koers en lange termijnvisie van de BAR-organisatie;
 - (de ambtelijke voorbereiding van) het financieel beleid van de BAR-organisatie;
 - de voorbereidingen van strategische agendapunten voor het bestuur;
 - het op strategisch niveau bespreken en bewaken van een gezonde verhouding tussen de bestuurlijke ambities van de drie gemeentebesturen versus de ambtelijk beschikbare capaciteit en kwaliteit binnen de BAR-organisatie;
 - de collectieve ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de BAR-organisatie.
- Daarbij is het belangrijk om scherp te zijn op de agendasetting van de directieraad, waardoor sprake is en blijft van een strategisch karakter.
- De dagelijkse sturing op de BAR-organisatie wordt belegd bij de concerndirecteur. Door het aanstellen van een concerndirecteur ontstaat meer eenheid in de sturing op de taakuitvoering binnen de BAR-organisatie, is sprake van één boegbeeld voor management en medewerkers binnen de BAR-organisatie en ontstaat een duidelijke rolscheiding en bufferfuncties tussen opdrachtgevende colleges en de opdrachtnemende BAR-organisatie.
- De concerndirecteur vormt een managementteam met twee concernmanagers: één voor het fysieke domein en één voor het sociale domein. De concerndirecteur neemt zelf het domein bedrijfsvoering voor zijn/ haar rekening. Wij achten een driehoofdig MT noodzakelijk om een gezonde span of attention te borgen in de richting van de 15 daaronder fungerende clustermanagers. De concernmanagers en -directeur borgen de integraliteit tussen de clusters in hun domein en sturen waar nodig op inhoud en prioriteiten.

* Zie bijlage B voor een weging van de verschillende denkbare directiemodellen.

7c. Richt opdrachtgever- en opdrachtnemerschap uniform in. Organiseer nauwe verbinding beleid, uitvoering en bedrijfsvoering

- Wij adviseren om, in het geval (niet door ons geadviseerd) toch politiek-bestuurlijk gekozen wordt voor een 'extremere' subvariant (B of C), als vervolgstap een gedetailleerd herontwerp van de structuur én sturing van de BAR-organisatie te maken. Wij constateren namelijk dat de organisatiestructuur van de BAR-organisatie in deze subvarianten onevenwichtig wordt. Door de (forse) uitbreiding van de lokale schillen wordt de omvang van de clusters in de BAR-organisatie die primaire processen uitvoeren kleiner.
- Regel het (ambtelijk) opdrachtgeverschap vanuit de gemeenten en opdrachtnemerschap vanuit de BAR-organisatie langs uniforme lijnen in. Dit houdt geen strikt identieke inrichting van de lokale schillen in. Er blijft ruimte voor lokale vrijheden in de invulling van het opdrachtgeverschap. Echter, de afspraken hierover dienen transparant te zijn. Er mag bijvoorbeeld geen sprake zijn van het onevenwichtig uitkleden van de BAR-organisatie ten behoeve van het versterken van de lokale schillen. Hanteer hierbij dus een scherpe roldefiniëring met vaste aanspreekpunten voor respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit komt het planmatig werken van de BAR-organisatie ten goede, zorgt voor meer rust in de samenwerking tussen de gemeentelijk opdrachtgever en de BAR-organisatie en versterkt de effectiviteit en efficiëntie van de taakuitvoering door de BAR-organisatie.
- Zorg, bij het overgaan van beleidsregie-capaciteit naar de lokale schillen, voor een nauwe verbinding tussen beleidsregie in de lokale schillen enerzijds en uitvoering en bedrijfsvoering in de BAR-organisatie anderzijds om de effectiviteit in de taakuitvoering te borgen. In dit advies komen beleidsregie enerzijds en uitvoering en bedrijfsvoering anderzijds (potentieel) op grotere afstand van elkaar te staan. Een sterke verbinding is echter essentieel voor het slagen van dit advies. Dit kan door het introduceren van hulpstructuren/afstemmingsmomenten waarop beleidsregie, beleidsontwikkeling, uitvoering én bedrijfsvoering elkaar op structurele wijze ontmoeten voor kennisdeling, inspiratie en overleg rondom de (bestuurlijke) vraagstukken.
- Verbind de beleidsregisseurs die in de lokale schillen worden ondergebracht met hun collega's in de andere lokale schillen ten behoeve van onderlinge kennisdeling. Dit komt zowel de kwaliteit van werk als het werkplezier van de betreffend medewerkers ten goede. En dit kan eveneens door (structurele) afstemmings-/intervisiemomenten te organiseren. Momenteel worden reeds in verschillende teams medewerkers toegewezen aan één van de drie gemeenten. Wij adviseren om kritisch te (blijven) bezien waar het toewijzen van medewerkers aan één van de drie gemeenten opportuun is voor de dienstverlening aan de drie gemeenten.



7d. Creëer als bestuur van de BAR-organisatie een incidenteel budget om het advies verder vorm en inhoud te geven

- Wij adviseren het bestuur van de BAR-organisatie een incidenteel budget in lijn met de gekozen adviesvariant te creëren. De implementatie van dit advies behelst namelijk, afhankelijk van de gekozen subvariant, potentieel een grote veranderopgave voor de BAR-organisatie, die zowel om tijd als middelen vraagt. In hoofdstuk 9 gaan wij verder in op de te nemen stappen om tot de voorkeursvariant te komen.

Incidentele kosten	A. Beleidsregisseurs in lokale schil	B. Generalisten in lokale schil	C. Totale beleidscapaciteit in lokale schil
Projectkosten inrichting subvarianten waaronder:			
a) Projectkosten transitie naar variant	50.000	125.000	200.000
b) Plaatsingsproces management en medewerkers en inrichten processen en systemen	50.000	50.000	100.000
Totaal	100.000	175.000	300.000



8. RANDVOORWAARDEN VOOR TOEKOMSTBESTENDIGE SAMENWERKING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de randvoorwaarden die nodig zijn om tot een toekomstbestendige inrichting van de BAR-organisatie en samenwerking tussen de drie gemeenten te komen.

8. Zes randvoorwaarden voor een toekomstbestendige ambtelijke krachtenbundeling én een duurzame samenwerking tussen drie gemeenten

1. Pas de juridische vorm de vorm aan van openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). De wijziging naar een BVO benadrukt (juridisch gewaarborgd) dat beleidsbepaling is voorbehouden aan de drie autonome gemeentebesturen. In de BAR-organisatie mág bij een BVO enkel beleidsvoorbereiding, uitvoering en ondersteuning plaatsvinden. Daarnaast zorgt deze wijziging voor minder gelaagdheid (één bestuur in plaats van AB en DB) en meer rolzuiverheid in het bestuur van de BAR-organisatie. Deze juridische vorm past beter op het takenpakket in de ambtelijke samenwerking: uitvoering en bedrijfsvoering. Het bestuur van de BAR-organisatie mag in deze vorm enkel gaan over de bedrijfsvoeringsaspecten van de samenwerkingsorganisatie.
2. In lijn met de aanpassing van de juridische vorm geven wij ook in overweging om de naam 'BAR-organisatie' aan te passen, naar een naamgeving die beter de lading dekt van het karakter van de taken die in de samenwerking zijn belegd, zoals: Uitvoeringsorganisatie Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk (UBAR). Hiermee wordt ook een momentum gecreëerd om de verandering kracht bij te zetten én kan 'UBAR' wellicht meer identiteit (als contractpartner en vanuit werkgeverschap) krijgen, omdat de naamgeving politiek-bestuurlijk minder 'bedreigend' is, dan de naam 'BAR-organisatie'.
3. Zet in op het meer onderling elkaar – buiten het GR-construct – ontmoeten door colleges, individuele portefeuillehouders en gemeenteraden. Hierbij het verhaal (blijven) vertellen over waarom de BAR is gevormd, welke ontwikkeling deze heeft doorgemaakt en wat de BAR-organisatie de drie gemeenten heeft opgeleverd. Het blijven vertellen van het verhaal (omdat spelers voortdurend wisselen) helpt voor onderling begrip, ook bij afwijkende standpunten.
4. Investeer in samenspel, samenwerking en onderling vertrouwen. Een mogelijkheid om de inhoudelijke politiek-bestuurlijke verbinding tussen de gemeenten te versterken, is van onderop te verkennen waar kansen liggen om in gezamenlijkheid aan gedeelde opgaven te werken. Hoewel de gemeenten uiteraard van elkaar verschillen, delen ze ook veel van dezelfde opgaven. Zo blijkt uit het opgavenprofiel. De meerwaarde van een gezamenlijke BAR-organisatie wordt dan des te groter. Hier ligt bij uitstek een opgave voor de portefeuillehouders.
5. Geef politiek-bestuurlijk langjarig commitment aan de BAR-organisatie. De vorm waarin de BAR-organisatie opereert kan én moet altijd in ontwikkeling blijven naar gelang de bestuurlijke opgaven, maar stel het bestaansrecht de komende bestuursperioden niet meer ter discussie. Zo ontstaat er rust binnen de BAR-organisatie en verdwijnt noodzaak tot continue interne gerichtheid. Dit komt de realisatie van de maatschappelijke opgaven ten goede en beheerst de risico's die momenteel worden genomen door het verzwakken van de positie op de arbeidsmarkt.
6. Kom tot een scherper onderscheid tussen operational excellence en business partner in de taakuitvoering en pas waar nodig en bestuurlijk gewenst de bekostiging hierop aan. Een van de randvoorwaarden om efficiencyvoordelen in de samenwerking te realiseren is het harmoniseren en standaardiseren van de taakuitvoering. Deze hang naar efficiency kan onder druk komen te staan door de wens tot maatwerk. Wij adviseren om de operational excellence taken (uitvoering en bedrijfsvoering) te harmoniseren en standaardiseren. Op de business partner taken (beleid en advies) kan gemeentespecifiek maatwerk plaatsvinden. De bekostiging van de BAR-organisatie kan ook langs dit onderscheid worden ingericht: operational excellence via verdeelsleutel, business partner via prijs * hoeveelheid.



“

9. DOORKIJK OP VERVOLGPROCES

In dit hoofdstuk geven wij een procesmatige doorkijk hoe met de onderzoeksresultaten kan worden omgegaan na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Ook bevat dit hoofdstuk een grove schets van de verandermoeite en de te nemen stappen om tot de voorkeursvariant te komen.



Voorliggend advies vraagt om zorgvuldig besluitvormingsproces





& Van de Laar B.V.

Don Boscostraat 4
5611 KW Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies

Procesbegeleiding & Realisatie

Training & Coaching

Interim, Executive Search & Werving en Selectie