

Berenschot

Evaluatie Barendrecht in de BAR samenwerking

**Ronald van der Mark
Laurens Vellekoop**

5 december 2017

Evaluatie Barendrecht in de BAR samenwerking

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en context	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Aanpak	1
1.4 Leeswijzer	3
2. De ontwikkeling van de ambtelijke BAR samenwerking en de positie van Barendrecht	4
2.1 De ontwikkeling van de BAR organisatie tot op heden	4
2.2 Resultaten van de BAR organisatie en de positie van Barendrecht	6
2.3 Betrokkenen over ambtelijke en bestuurlijk/ambtelijke samenwerking en de positie van Barendrecht	12
2.4 Analyse en conclusie	15
3. De ontwikkeling van de bestuurlijke BAR samenwerking en de positie van Barendrecht	17
3.1 De ontwikkeling van de bestuurlijke samenwerking tot op heden	17
3.2 Resultaten van de bestuurlijke samenwerking en de positie van Barendrecht	19
3.3 Betrokkenen over de bestuurlijke samenwerking	22
3.4 Analyse en conclusie	25
4. Conclusies en aanbevelingen	27
4.1 Conclusies	27
4.2 Aanbevelingen	29
Bijlagen:	
1 Evaluatiekader	
2 Lijst van bestudeerde documenten	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De gemeente Barendrecht is sinds 1 januari 2014 een samenwerkingsverband aangegaan met de gemeenten Albrandswaard en Ridderkerk in de vorm van een volledige ambtelijke fusie op basis van een gemeenschappelijke regeling (de BAR-organisatie). Doel van de BAR-organisatie is krachtens de gemeenschappelijke regeling het bewerkstelligen van een kwalitatief hoogwaardige en een doelmatige uitvoering door het openbaar lichaam van de door de deelnemende gemeenten opgedragen taken. Met deze doelstelling richt de BAR-organisatie zich op ambtelijke samenwerking tussen de drie gemeenten. Deze organisatie dient drie autonome gemeentebesturen. Bij de start van de samenwerking zijn enkele doelstellingen geformuleerd. In het coalitie akkoord 2016 – 2018 van de gemeente Barendrecht is afgesproken uiterlijk eind 2017 de BAR samenwerking te evalueren. Het is tegen deze achtergrond dat de gemeente Barendrecht Berenschot heeft gevraagd de positie van Barendrecht in de BAR samenwerking te evalueren.

1.2 Vraagstelling

Het doel van de evaluatie is om op basis van bijna vier jaar praktijkervaring te beoordelen of de voorgenomen doelstellingen zijn behaald en of er vanuit het perspectief van Barendrecht aanleiding is tot wijziging van de BAR-samenwerking. Voor de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de doelstellingen van de BAR-samenwerking gerealiseerd?
2. In hoeverre zijn de operationele doelen, zoals geformuleerd in het collegeprogramma 2014 – 2018, het coalitieakkoord 2016 – 2018 en de begrotingen 2014 – 2016 gerealiseerd door de BAR-organisatie?
3. In welke mate wordt de BAR-samenwerking als beperkend dan wel versterkend ervaren op de eigen identiteit, zelfstandigheid en de specifieke kwaliteitsambitie van het Barendrechtse gemeentebestuur?

1.3 Aanpak

Onze aanpak bestond uit de volgende activiteiten:

- Oriëntatie. Op basis van enkele basisdocumenten over de BAR hebben wij een evaluatiekader opgesteld (zie bijlage 1). Het evaluatiekader geeft richting aan de te onderzoeken aspecten en hiermee de reikwijdte en diepgang van het onderzoek. Het evaluatiekader is vastgesteld door de stuurgroep. De stuurgroep bestond uit burgemeester Van Belzen, gemeentesecretaris Bravenboer en portefeuillehouder Van der Linden. Ook zijn er in deze fase afspraken gemaakt over te interviewen personen.

- Documenten studie. Wij hebben drie soorten documenten bestudeerd. In de eerste plaats documenten die inzicht geven in de doelen van de BAR samenwerking, de doelen die Barendrecht heeft met de samenwerking en documenten die iets zeggen over de eigen identiteit, zelfstandigheid, en kwaliteitsambities van Barendrecht. Voorbeelden zijn het collegeprogramma, het coalitie akkoord, Strategische Visie Barendrecht 2025. In de tweede plaats documenten die een actueel inzicht bieden in de bestuurlijk samenwerking op basis van de agenda die dit jaar is vastgesteld. In de derde plaats documenten die inzicht bieden in de actuele stand van zaken inzake de vastgestelde indicatoren over de ambtelijke samenwerking. Dit betreffen begrotingen, jaarrekeningen, accountantsverslagen, tussenrapportages van de gemeente en de BAR organisatie. Voor de lijst van bestudeerde documenten zie bijlage 2.
- Interviews en groepsgesprekken. Doel van de interviews was inzicht te krijgen op de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking. De interviews dienen ook om de cijfers en organisatorische prestaties van enige inkleuring te voorzien. Wij hebben gesprekken gevoerd met:
 - De burgemeester, thans tevens voorzitter van de GR BAR
 - De gemeentesecretaris, thans tevens voorzitter directieraad van de BAR organisatie
 - De loco gemeentesecretaris
 - Alle huidige wethouders van de gemeente Barendrecht
 - De domeindirecteuren Ruimte, Beheer en Onderhoud en Veiligheid
 - Concerncontroller
 - Bestuursvoorzitter Kijk op Welzijn
 - Voorzitter ondernemersvereniging Barendrecht
 - De gemeentesecretaris van Albrandswaard
 - Een groepsgesprek met de domeindirecteur Publiek en Strategie, strategisch adviseur excellente dienstverlening en strategisch adviseur bestuurlijke samenwerking
 - Een groepsgesprek met de burgemeester, portefeuillehouder en gemeentesecretaris van Ridderkerk
 - Een groepsgesprek met raadsleden waarbij CDA, VVD, D66, SGP, GL, PvdA en EVB vertegenwoordigd waren.

In deze fase hebben wij de eerste inzichten met de stuurgroep gedeeld.

- Vervolgens hebben wij een concept eindrapport opgesteld en besproken met de stuurgroep. Naar aanleiding van deze bespreking hebben wij het eindrapport opgesteld.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding bestaat het rapport uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de ontwikkeling van de ambtelijke BAR samenwerking en de positie van Barendrecht. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke samenwerking. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2. De ontwikkeling van de ambtelijke BAR samenwerking en de positie van Barendrecht

2.1 De ontwikkeling van de BAR organisatie tot op heden

Vanaf 2007 werken de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk samen. In 2010 is besloten samen te gaan werken in een netwerkorganisatie die zich richt op regionale opgaven. Daarna zijn de gemeenten doorgegaan met de verkenning van een mogelijk verder gaande samenwerking. Aanleiding hiervoor was onder meer:

- 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.

In 2012 is besloten een gezamenlijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie op te richten. Uiteindelijk zijn de ambtelijke organisaties per 1 januari 2014 gefuseerd en is de BAR-organisatie ontstaan. Aan de BAR organisatie ligt een gemeenschappelijke regeling ten grondslag.

Bij de BAR samenwerking zijn de volgende randvoorwaarden benoemd:

- De gemeenten blijven zelfstandig;
- Bestuur blijft dichtbij de burger;
- De BAR samenwerking is de kern;
- De samenwerking moet uiteindelijk voor iedereen voordelen opleveren.

In 2014 waren de doelen voor de ambtelijke samenwerking:

- Het verbeteren van de kwaliteit van de 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 missie voor de BAR organisatie luidt: "in de BAR organisatie zijn alle ambtenaren van drie gemeenten samengevoegd, die gezamenlijk de drie gemeentebesturen op een professionele manier ondersteunen in hun activiteiten voor de lokale samenleving". Voor de opbouw van de BAR organisatie is vier jaar uitgetrokken. Het is een grootschalige reorganisatie met drie verschillende culturen en 800 medewerkers die samengaan in een nieuwe organisatie.

Eind 2015 heeft de Rekenkamer van Barendrecht de voortgang van de BAR samenwerking onderzocht. Conclusie is dat de realisatie van de doelstellingen achterblijft, dat er spanningen zijn tussen de doelstellingen en dat nog niet voldoende maatregelen zijn getroffen om de doelstellingen te realiseren. Aanbevolen wordt de doelstellingen te herijken en meer SMART te formuleren in de vorm van prestatieafspraken en vervolgens maatregelen te nemen om de prestatieafspraken te realiseren. Dit heeft zijn weerslag gekregen in de Notitie herijking doelstellingen BAR (2016). Als belangrijkste doelstellingen zijn geformuleerd:

- Excellente dienstverlening waarbij het gaat om kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering;
- Kwalitatief deskundige en robuuste organisatie waarbij het gaat om het beperken van de kwetsbaarheid en vergroten van de kwaliteit en deskundigheid;
- Acceptabele kosten. Doelstelling is hierbij een bezuiniging van 10% op de totale kosten van 62 miljoen euro die in de BAR zijn ingebracht en een meerjarige sluitende exploitatie.

De BAR Organisatie wordt aangestuurd door een directieraad van drie directeuren zijnde de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. Het voorzitterschap rouleert per jaar. De BAR-organisatie kent acht domeinen die geleid worden door een domeindirecteur:

- Maatschappij (maatschappelijke ondersteuning, sociale infrastructuur, wijkteams);
- Ruimte (zoals wonen, werken, recreatie, water, grondbeleid, mobiliteit);
- Beheer en onderhoud (zoals openbare ruimte en accommodaties);
- Veiligheid (Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en Openbare Orde);
- Financiën (Planning & Control (P&C) en financieel beheer);
- BAR@work (Automatisering, Facilitaire Zaken, BAR academie, Juridische Zaken, Informatiemanagement en HRM);
- Strategie (visievormend, meerjarig, domein overstijgend);
- Publiek (eerste aanspreekpunt voor inwoners, bedrijven en instellingen);

Daarnaast is er nog een eenheid Concerncontrol (interne controle en managementinformatie).

De BAR organisatie levert in principe iedere gemeente hetzelfde standaardpakket. De gedachte hierachter is dat hoe meer taken in het standaardpakket zijn opgenomen hoe groter de efficiency kan zijn. Extra producten of diensten kunnen door elke gemeente bovenop het standaardpakket worden afgenomen. Dit heet het maatwerkpakket. In geld uitgedrukt wordt een bedrag van 19,2 miljoen euro van de ingebrachte 62 miljoen euro besteed aan het maatwerkpakket. Dit betekent dat grofweg een derde van de werkzaamheden op maat toegesneden is op de gemeenten. Volgens de GR zijn de gemeenten gehouden in alle gevallen de diensten en producten die behoren bij de overeengekomen taken bij de BAR organisatie af te nemen.

Tussen de gemeenten is afgesproken dat iedere gemeente zou kunnen beschikken over een eigen regieteam ter ondersteuning van het lokale bestuur voor het ontwikkelen van beleid en het leggen van verbindingen met de lokale samenleving. Uiteindelijk heeft alleen Albrandswaard een dergelijk regieteam ingericht bestaande uit ca. 17 beleidsregisseurs en enkele direct ondersteunende functies. De besturen van Barendrecht en Ridderkerk worden ondersteund door een klein eigen bureau bestaande uit enkele medewerkers (bureau Bestuursondersteuning). De bureaus bewaken de uitvoering van het collegeprogramma en de gemeentelijke budgetten en verzorgen de bestuurlijke secretariaten. In Ridderkerk zijn enkele wijkregisseurs aan het bureau bestuursondersteuning toegevoegd.

2.2 Resultaten van de BAR organisatie en de positie van Barendrecht

In de notitie herijking (2016) zijn de doelstellingen excellente dienstverlening, acceptabele kosten en kwalitatief deskundige en robuuste organisatie vertaald in prestatieafspraken en vervolgens indicatoren. Aan de indicatoren zijn doelstellingen verbonden wat de norm eind 2017 moet zijn. In deze paragraaf geven wij per prestatieafpraak inzicht in de ontwikkeling van indicatoren sinds de start van de BAR-organisatie mede in relatie tot de ontwikkeling in Barendrecht.

2.2.1 Excellente dienstverlening

De klant staat centraal en krijgt een goede service

Bij deze prestatieafpraak wordt de indicator Waardering algehele dienstverlening gehanteerd. De doelstelling voor eind 2017 is een rapportcijfer hoger dan een 7,5. Voordat de BAR organisatie van start ging was in Barendrecht in 2011 en 2013 een 7,7 de waardering van burgers voor de dienstverlening. Deze cijfers zijn vanwege een andere onderzoeksopzet niet goed te vergelijken met de meer recente waarderingscijfers. In 2015 is voor de BAR organisatie een 7,1 behaald. In de meest recente burgerpeiling is het cijfer in Barendrecht ook een 7,1. In Nederland is het gemiddelde cijfer een 6,7. De doelstelling van de BAR organisatie voor 2017 lijkt niet te worden gehaald. De waardering in Barendrecht is in vergelijking met andere gemeenten in Nederland op een relatief hoog niveau.

De wachttijd aan de telefoon is zo kort mogelijk

Bij deze prestatieafpraak wordt de indicator wachttijd aan de telefoon gehanteerd. Voordat de BAR organisatie van start ging was in Barendrecht in 2012 de wachttijd gemiddeld 25,3 seconden. De doelstelling voor eind 2017 voor de BAR organisatie is minder dan 30 seconden. Na de start van de BAR organisatie is de gemiddelde wachttijd in 2015 voor alle drie gemeenten 64 seconden. Dit is in 2016 afgenomen naar 44 seconden. In 2017 gaat dit verder omlaag naar 28 seconden in het derde kwartaal van 2017. De meest recente cijfers voor Barendrecht sluiten hierop aan. Voor Barendrecht is de wachttijd eerst toegenomen en daarna gedaald en staat nu bijna op het niveau van 2012. De doelstelling van de BAR-organisatie lijkt te worden gehaald.

De wachttijd aan de balie is zo kort mogelijk

Bij deze prestatieafspraken wordt de indicator wachttijd aan de balie met afspraak gehanteerd. Voordat de BAR organisatie van start ging werd in Barendrecht in 2012 95% binnen vijf minuten geholpen. De doelstelling voor eind 2017 voor de BAR-organisatie is dat 90% binnen vijf minuten wordt geholpen. Na de start van de BAR organisatie wordt in 2015 zowel op BAR niveau als Barendrecht iets minder dan twee derde van de bezoeker binnen 5 minuten geholpen. Dit blijft de jaren erna ongeveer op hetzelfde niveau. Uit een balie onderzoek begin dit jaar in Barendrecht zegt 81% van de klanten binnen 5 minuten geholpen te zijn. Voor Barendrecht is de wachttijd in vergelijking met 2012 toegenomen. Het meest recente cijfer van september 2017 komt ruim boven de 90% uit (bij veel minder bezoekers). De doelstelling van de BAR-organisatie voor 2017 lijkt niet te worden gehaald.

Er zijn ook cijfers over de gemiddelde wachttijd aan de balie. Deze liggen in 2017 voor de BAR organisatie en de gemeente Barendrecht zelf iets boven de 5 minuten gemiddeld. Uit het balie onderzoek begin dit jaar in Barendrecht blijkt dat 96% van de bezoekers de wachttijd (zeer) acceptabel vindt (cijfer een 8,5). Als totaal oordeel geven de bezoekers gemiddeld een 8. De duidelijkheid van de informatie, de deskundigheid en vriendelijkheid van de medewerker scoren in Barendrecht allemaal ruim een 8.

De leveranciers worden zo snel mogelijk betaald

Bij deze prestatieafspraken wordt de indicator betaaltermijn facturen gehanteerd. Er zijn geen cijfers van Barendrecht voordat de BAR organisatie van start ging. De doelstelling voor eind 2017 voor de BAR organisatie is 90% binnen 30 dagen betalen. Na de start van de BAR organisatie is de indicator eerst 76% in 2014 en daarna gestegen naar 89% in 2016 en de indicator ligt in 2017 boven de 90%. De doelstelling van de BAR-organisatie voor 2017 lijkt te worden gehaald. Ook voor Barendrecht is er sprake van een verbetering.

Bezwaarschriften worden zo snel mogelijk afgehandeld

Bij deze prestatieafspraken wordt de indicator afhandeltermijn bezwaarschriften gehanteerd. Voordat de BAR organisatie van start ging werd in Barendrecht in 2012 94% binnen 18 weken afgehandeld. In 2014 was dit 89%. De doelstelling voor eind 2017 voor de BAR organisatie is 90% binnen 12 weken af te handelen. Na de start van de BAR organisatie is de indicator eerst 69% in 2014 en daarna gestegen naar rondom de 80% in 2017. In Barendrecht is de tendens van het afhandelen van bezwaarschriften binnen twaalf weken als volgt: resp. 87% in 2015, 83% in 2016 en 84% tot en met het derde kwartaal in 2017. De doelstelling van de BAR-organisatie voor 2017 lijkt niet te worden gehaald. In Barendrecht is de situatie sinds 2014 licht achteruit gegaan. De gemiddelde bezwarenafhandeling ligt in 2017 voor de start van de BAR organisatie in Barendrecht onder de 12 weken. Dit lag in 2016 er nog ruim boven. Vooral de prestaties in de sociale kamer zijn verbeterd.

Klantvragen worden zo snel mogelijk beantwoord

Het gaat hierbij om aanvragen voor resp. de Wet Werk & Bijstand, de Wmo, vergunningen, subsidie aanvragen en meldingen openbare ruimte. Bij deze prestatieafspraken wordt de indicator afhandeling binnen de termijn gehanteerd. De termijnen zijn per soort aanvraag verschillend. De doelstelling

voor eind 2017 voor de BAR organisatie is 95% binnen de termijn af te handelen. Er zijn geen cijfers voor de situatie in Barendrecht van voor de start van de BAR organisatie. Wat betreft de aanvragen Wet Werk & Bijstand wordt in 2017 ruim boven de 80% van de aanvragen door de BAR organisatie binnen de termijn afgehandeld; in het derde kwartaal zelfs boven de 90%. In Barendrecht ligt dit percentage tot en met het derde kwartaal 2017 iets lager. De tendens over de afgelopen jaren is wisselend.

Bij de aanvragen voor de Wmo is dit percentage voor de BAR organisatie gestegen van circa 90% in 2014 naar ruim 95% in 2016. In Barendrecht liggen de cijfers op ongeveer hetzelfde niveau. De doelstelling wordt gehaald; nog iets hoger. Bij de vergunningaanvragen zijn alleen cijfers voor de BAR organisatie uit 2017 bekend. Deze liggen de eerste twee kwartalen iets boven de 95%. Bij subsidieaanvragen is alleen een cijfer bekend uit het eerste kwartaal van 2017 voor alle gemeenten: 88%. Hiermee lijkt de doelstelling niet te worden gehaald. Voor de meldingen openbare ruimte zijn nog geen cijfers bekend.

Resumerend

Wat betreft de ontwikkeling van de prestatieafspraken op het gebied van excellente dienstverlening ontstaat voor Barendrecht en de BAR organisatie een wisselend beeld (zie onderstaande tabel).

Indicator	Ontwikkeling Barendrecht 2012/2013- 2017	Ontwikkeling BAR 2014 - 2017	Realisatie norm eind 2017
Waardering dienstverlening	Geen gegevens, situatie 2017 boven Nederlandse gemiddelde	Geen gegevens	Geen gegevens
Wachttijd telefoon	Gelijk gebleven	Positief	ja
Wachttijd balie	Negatief, maar wel acceptabel	Positief	nee
Betalingstermijn leverancier	Positief	Positief	ja
Afhandeling bezwaarschriften	Tendens 2015-2017 is licht negatief. Het gemiddelde ligt ruim onder 12 weken	Positief	nee
Beantwoorden aanvragen WWB	Geen gegevens	Wisselend	nee
Beantwoorden aanvragen Wmo	Geen gegevens	Positief	ja
Beantwoorden vergunning aanvragen	Geen gegevens	Geen gegevens	ja
Beantwoorden subsidieaanvraag	Geen gegevens	Geen gegevens	nee

De doelstellingen van de BAR organisatie voor eind 2017 bij de wachttijd aan de telefoon, het betalen van leveranciers, het beantwoorden van klantaanvragen bij de Wmo en vergunningaanvragen worden gehaald en ook voor Barendrecht is de situatie verbeterd of gelijk gebleven. Wat betreft de waardering voor de algehele dienstverlening, de wachttijd aan de balie, het afhandelen van bezwaarschriften en het beantwoorden van aanvragen Wet Werk en Bijstand en subsidie aanvragen worden de doelstellingen van de BAR organisatie (nog) niet gehaald. Bij de waardering voor de wachttijd aan de balie en de afhandeling van bezwaarschriften is de situatie in Barendrecht licht verslechterd. Deze verslechtering kan bij de wachttijd aan de balie gerelativeerd worden omdat de klanten nog steeds erg tevreden zijn. Bij de afhandeling van de bezwaarschriften hebben enkele respondenten gemeld dat deze als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein ingewikkelder zijn geworden. Dit blijkt ook uit de prestaties van de sociale kamer.

Wij plaatsen bij de ontwikkelingen van de indicatoren de volgende kanttekeningen:

- Bij de meeste indicatoren is de trend dat resultaten na de start van de samenwerking eerst afnemen en daarna toenemen. Dit is een algemeen herkenbare trend bij ambtelijke fusies. Bij de meeste indicatoren waarvan de doelstelling van eind 2017 niet wordt gehaald is er wel sprake van een positieve ontwikkeling en is volgens de respondenten en de trend van de laatste maanden de kans groot dat komend jaar wel de doelstelling wordt gehaald.
- De ontwikkeling van de indicatoren zijn niet altijd goed te analyseren vanwege exogene factoren. Zo is de indruk dat de vragen waarvoor burgers naar het gemeentehuis komen complexer worden en meer maatwerk vereisen. Inwoners van Barendrecht komen voor de meer gemakkelijke vragen niet meer naar het gemeentehuis, maar lossen deze zelf op via internet. Ook de bezwaren worden complexer en vragen daardoor meer tijd voor behandeling. Dergelijke ontwikkelingen dienen te worden meegewogen bij de analyse van de ontwikkeling van indicatoren.
- De in het kader van de herijking vastgestelde indicatoren zeggen met uitzondering van de waardering voor de dienstverlening weinig over de kwaliteit en waardering voor de prestatie. Bij sommige indicatoren is sprake van een potentiële spanning tussen de indicator en mogelijke kwaliteit en waardering. Iemand die zonder afspraak bij de balie staat en snel en goed wordt geholpen zal een goede waardering hebben. Dit kan wel leiden tot een langere wachttijd dan 5 minuten bij de balie voor andere klanten met een afspraak. Als iemand binnen 5 minuten maar slecht wordt geholpen zal de wachttijd afnemen maar de waardering ook.

2.2.2 Acceptabele kosten

De samenwerking wordt binnen de door de gemeente gestelde budgetten gerealiseerd

Bij deze prestatieafspraken wordt de indicator budget afwijking BAR begroting op totaalniveau gehanteerd. Doelstelling is dat deze in 2017 minder dan 1% is. In principe is een meerjarige sluitende exploitatie afgesproken. In 2015 was de realisatie 0,04% en in 2016 0,035%. De verwachting is dat dit percentage in 2017 enigszins zal toenemen. De doelstelling lijkt te worden gehaald.

De taakstelling wordt ingeboekt

Bij deze prestatieafspraken wordt als indicator gehanteerd dat in 2017 de gehele taakstelling van 10% (6,2 miljoen euro) is behaald (in 2015 een derde en in 2016 twee derde). In 2015 was 41% gehaald; in 2016 72%. Kortom de ontwikkeling ligt op koers.

Er is een goedkeurende accountantsverklaring voor de BAR en de drie gemeenten

Deze indicator is de afgelopen jaren behaald met uitzondering van de gemeente Ridderkerk in 2016. Deze afkeurende verklaring had betrekking op het aspect rechtmatigheid. De jaarrekening gaf wel een getrouw beeld van het vermogen en de baten en lasten.

Resumerend

Wat betreft de ontwikkeling van de prestatieafspraken op het gebied van acceptabele kosten lijken de doelstellingen allemaal eind 2017 te worden gehaald (zie onderstaande tabel).

Indicator	Ontwikkeling BAR 2014 - 2017	Realisatie norm eind 2017
Budget afwijking	Positief, neemt in 2017 licht toe	Ja
Taakstelling	Positief	Ja
Accountantsverklaring	Positief	Ja

Wij plaatsen bij deze indicatoren de kanttekening dat deze weinig zeggen over de **acceptabele** kosten dan wel wat onder acceptabel dient te worden verstaan. Begin 2017 is door Berenschot een benchmark uitgevoerd naar de formatie en de kosten van de BAR organisatie waarbij is uitgegaan van de begroting 2016. Uit dit onderzoek blijkt aanvullend op bovenstaande indicatoren onder meer het volgende:

- De apparaatskosten per inwoner zijn 3% lager dan gemiddeld (ruim drie miljoen euro). Dit komt zowel door het primaire proces als door de overhead
- De materiële kosten zijn fors lager dan gemiddeld (bijvoorbeeld bij riolering, groen, verkeer/vervoer/wegen, afval). Het gaat hierbij om kosten als alle vastgoed gerelateerde kosten, machines, het wagenpark van de groenvoorziening, afvalinzameling, straatreiniging etc..
- De kosten van opvang en welzijn zijn relatief hoog.
- De kosten van de riolering zijn relatief laag.
- De kosten voor bestuurszaken en bestuursondersteuning zijn relatief hoog. De kosten voor de overhead (onderdeel directie/management en facilitaire dienst) zijn relatief laag.

2.2.3 Kwalitatief deskundige en robuuste organisatie

Onverwacht vertrek of ziekte kan makkelijk intern worden opgevangen

Bij deze prestatieafspraken worden twee indicatoren gehanteerd. In de eerste plaats is dit de indicator het percentage medewerkers zonder vervanger. Deze dient eind 2017 onder de 19% te liggen. In de tweede plaats is dit de indicator gemiddelde bezetting in fte per specifieke functie. Deze dient eind 2017 boven de 2,38 te liggen. In Barendrecht lagen in 2013 de waarden op resp. 19% en 2,38. Beide indicatoren hebben een positieve tendens bij de BAR organisatie en de doelstelling voor eind 2017 lijkt te worden gehaald. De ontwikkeling van het percentage medewerkers zonder vervanger is gedaald van 18% in 2014 naar 15% in 2015 en 10% in 2016. De gemiddelde bezetting in fte per specifieke functie is gestegen van 2,65 in 2014, naar 3,17 in 2015 en 3,8 in 2016.

Er wordt zorggedragen voor een deskundige organisatie

Bij deze prestatieafspraken wordt de indicator percentage specifieke functies gehanteerd. Deze dient eind 2017 boven de 75% te liggen. In Barendrecht lag dit percentage in 2013 op 83%. De doelstelling voor de BAR organisatie eind 2017 lijkt te worden gehaald. De ontwikkeling van de indicator is stabiel: 2014 79%, 2015 77% en 2016 78%. Vergeleken met de oude situatie in Barendrecht is het percentage specifieke functies iets lager.

Resumerend

Wat betreft de ontwikkeling van de prestatieafspraken op het gebied van een kwalitatief deskundige en robuuste organisatie lijken de doelstellingen allemaal eind 2017 te worden gehaald (zie onderstaande tabel). De ontwikkelingen voor Barendrecht zijn in het algemeen positief met uitzondering van de specifieke functies.

Indicator	Ontwikkeling Barendrecht 2013- 2017*	Ontwikkeling BAR 2014 - 2017	Realisatie norm eind 2017
Medewerkers zonder vervanger	Positief	Positief	Ja
Bezetting in fte per specifieke functie	Positief	Positief	Ja
Specifieke functie	Dalend	Stabiel	Ja

*van na 2013 zijn uitsluitend gegevens over de BAR als geheel bekend. Bij de ontwikkeling van Barendrecht zijn de BAR cijfers afgezet ten opzichte van de situatie in Barendrecht in 2013.

Bij deze indicatoren plaatsen wij de kanttekening dat zij wel iets zeggen over de organisatie maar dat er ook andere indicatoren zijn die nog meer iets kunnen zeggen over een robuuste organisatie (bijvoorbeeld ziekteverzuim, overhead, span of control). Begin 2017 is door Berenschot een benchmark uitgevoerd naar de formatie en de kosten van de BAR organisatie waarbij is uitgegaan

van de formatie in 2016. Uit dit onderzoek blijkt aanvullend op bovenstaande indicatoren onder meer het volgende:

- De apparaatskosten per inwoner zijn 3% lager dan gemiddeld. Dit komt zowel door het primaire proces als door de overhead.
- De BAR organisatie heeft per inwoner relatief iets meer formatie in het primair proces (plus 3%) waarbij de BAR organisatie relatief iets meer taken heeft belegd bij derden (dit zijn taken die structureel zijn uitbesteed). De BAR organisatie heeft relatief meer uitvoerende medewerkers; relatief minder medewerkers op het gebied van beleid, regie/contractmanagement en vergunningverlening.
- De BAR organisatie heeft per inwoner relatief iets meer formatie in de overhead (plus 4%) waarbij de BAR organisatie relatief minder taken heeft belegd bij derden. Er is relatief meer formatie voor bestuurszaken en bestuursondersteuning en financiën en control hetgeen verklaard kan worden omdat de BAR organisatie voor drie besturen werkt.
- De BAR organisatie heeft relatief minder formatie voor directie/management en facilitaire dienst.

2.2.4 Resultaten operationele doelen Barendrecht door de BAR organisatie

In het collegeprogramma 2014 – 2018 en het coalitieakkoord 2016 – 2018 zijn door de respectievelijke colleges doelen geformuleerd die bereikt dienen te worden. Begin 2016 is de voortgang van de uitvoering van het collegeprogramma in kaart gebracht. Van de 99 actiepunten is dan ongeveer de helft nagenoeg volledig uitgevoerd en de andere helft in uitvoering. In juli en november 2017 is ook de voortgang van het coalitie akkoord uit 2016 onderzocht. De rapportage volgt de indeling van het akkoord: Barendrecht bestuurt, Barendrecht leeft, leert en werkt en Barendrecht woont. In totaal zijn er 30 actiepunten. Een tiental actiepunten is afgerond. De overige actiepunten zijn in uitvoering. Bij de meeste actiepunten is de verwachting dat deze dit jaar of uiterlijk begin 2018 tot besluitvorming leiden in het college en de raad. Kortom, uit deze documenten blijkt dat voortgang van de uitvoering door de BAR organisatie er goed in zit. In het algemeen geven de bestuurders van Barendrecht een voldoende voor de uitvoering door de medewerkers van de BAR organisatie over de zaken die in het coalitie akkoord zijn afgesproken.

2.3 Betrokkenen over ambtelijke en bestuurlijk/ambtelijke samenwerking en de positie van Barendrecht

Algemeen positief beeld over de BAR organisatie

Bovenstaand beeld over de BAR organisatie wordt in het algemeen door de respondenten bevestigd. De bestuurders van Barendrecht geven gemiddeld een voldoende voor de werkzaamheden die de BAR organisatie voor hen uitvoert. Het gaat hierbij om de deskundigheid, competenties en beschikbaarheid. De organisatie is sinds 2014 in ontwikkeling die volgens de meeste respondenten de goede kant op gaat. Kwetsbaarheden zijn verminderd omdat voor

verschillende functies nu meerdere personen beschikbaar zijn; er zijn minder eenlingen. Ook is het mogelijk hoger gekwalificeerde medewerkers relatief gemakkelijk van buiten aan te trekken. Hierdoor is de inhoudelijke kennis verbeterd. De BAR academie draagt bij aan een verhoging van de kwaliteit. De indruk bestaat dat er minder wordt uitbesteed. Over het algemeen meent het merendeel van de respondenten dat hierdoor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie ook voor Barendrecht (licht) is toegenomen. De respondenten hebben wel de indruk dat de kwaliteit van de dienstverlening voor de start van de BAR organisatie in 2014 in Barendrecht van een hoger niveau was dan in de andere gemeenten. Ook enkele cijfers wijzen ook hierop.

Beeld verschilt per domein bij de BAR-organisatie

Op basis van de gesprekken constateren wij verschillen tussen en binnen de domeinen. Zo leiden de gesprekken tot een positief beeld over de kwaliteit van de werkzaamheden op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid en het ruimtelijk domein. Ook zou volgens respondenten een eenheid strategie zonder de samenwerking in een BAR organisatie nooit van de grond zijn gekomen. De ondernemersvereniging in Barendrecht is erg tevreden over de bedrijfscontactfunctionarissen. Overigens zijn deze als gevolg van de BAR organisatie niet veranderd. Respondenten zijn minder tevreden over de werkzaamheden in het sociale domein en op het gebied van verkeer en vervoer. In het sociale domein lijkt volgens een enkele respondent de complexiteit van de decentralisaties onderschat en zijn er enkele verkeerde keuzes gemaakt zoals het werken op alfabet door Wmo consulenten in plaats van de verbinding te zoeken met de wijken. Daarnaast is het verloop van de meer strategische en ervaren medewerkers op het sociaal domein groot. Een aantal keuzes zijn inmiddels hersteld en het lijkt volgens enkele respondenten langzaam maar zeker de goede kant op te gaan. Op het gebied van verkeer en vervoer kan de omgevingsgerichtheid worden verbeterd en strategischer geopereerd worden. Hierover melden betrokkenen dat de situatie in Barendrecht voor de oprichting van de BAR organisatie niet beter was.

Er zijn ook kritische noties over de BAR-organisatie

Enkele respondenten waaronder ook bestuurders zijn kritischer. Zij menen dat de BAR Organisatie (nog) geen kwaliteitssprong heeft gemaakt dan wel dat de kwaliteit achteruit is gegaan. Er zijn ook kritiekpunten hoe het nu gaat mede in vergelijking met de oude situatie toen Barendrecht nog eigen ambtenaren had. Voorbeelden zijn:

- Voor bestuurders is af en toe niet de juiste kennis en kunde beschikbaar; soms ook niet in het tempo dat de bestuurder voor Barendrecht voor ogen heeft. Mede als gevolg hiervan is bijvoorbeeld door ziekte een project niet snel genoeg van de grond gekomen of is er niet goed geacteerd bij een juridisch geschil.
- Enkele respondenten ervaren een grotere afstand tussen bestuurder en ambtenaar. Dit geldt ook voor enkele externe organisaties. In vergelijking met de oude situatie in Barendrecht kan een bestuurder minder gauw binnenlopen bij een ambtenaar omdat deze wel eens op een andere locatie kan werken. Ook is het mogelijk dat de bestuurder in de oude situatie een vast aanspreekpunt had voor een groot beleidsdossier. De taken zijn nu verspreid over meer ambtenaren en leidinggevenden zitten minder aan de tafel met de bestuurders dan in de Barendrechtste situatie. In de ogen van bestuurders zijn zij meer “manager” geworden en

minder inhoudelijk betrokken. De afstemming met de bestuurder gaat mede daardoor over meer schijven dan vroeger. Andersom hebben ambtenaren nu meerdere bestuurders te bedienen. De samenwerking tussen bestuurder en ambtenaar is wat zakelijker geworden. De bestuurder wordt meer als “klant” gezien. Sommige respondenten hebben de indruk dat de politiek-bestuurlijke sensitiviteit minder is geworden hetgeen blijkt uit de voor het college en de raad opgestelde documenten.

- Een enkele keer vindt een bestuurder dat hij niet goed bediend is omdat de ondersteunend ambtenaar onvoldoende lokale kennis en netwerk in Barendrecht heeft. Wij hebben begrepen dat vanuit de organisatie hier nu meer op gelet wordt. In de loop der jaren zijn waar dat nodig was meer ambtelijke medewerkers vanuit de BAR organisatie gekoppeld aan gemeenten.
- Een enkel keer heeft een bestuurder de indruk dat andere BAR gemeenten voor gaan boven Barendrecht.

Desgevraagd lijken deze kritiekpunten vaak om incidenten te gaan en is de indruk dat de oude situatie in Barendrecht niet altijd beter was. Andere respondenten zien deze kritische kanttekeningen ook wel, maar wegen het af tegen de voordelen van de ambtelijke samenwerking en vinden uiteindelijk de voordelen groter dan de nadelen en zijn er minder kritisch op.

BAR-organisatie heeft kwetsbaarheden

Soms blijft de BAR organisatie volgens enkele respondenten kwetsbaar vooral als gevolg van een gebrekkige bestuurlijke samenwerking tussen de drie gemeenten als gevolg van verschillende inzichten tussen de gemeenten (zie ook hoofdstuk 3). Voorbeelden zijn:

- De BAR organisatie wordt kwetsbaar als gemeenten bestuurlijk tegenover elkaar komen te staan zoals bij het Cultuurhuis To Be, Bibliotheek Carnisselande en Natuur- en recreatieschap IJsselmonde. Dit is de afgelopen jaren enkele keren gebeurd. De beleidsambtenaar kan dan in een onmogelijke positie komen omdat hij twee bestuurders van verschillende gemeenten moet adviseren die in conflict met elkaar zijn. Dit wordt opgelost door elke bestuurder een eigen adviseur te geven.
- De BAR organisatie wordt kwetsbaar als zij geen vorderingen kunnen maken bijvoorbeeld bij de uitvoering van een opgave die belangrijk is voor Barendrecht omdat er een gebrek is aan bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten dan wel een verschil in bestuurscultuur (zo heeft naar wij hebben begrepen Barendrecht een wat meer resultaatgerichte cultuur en Albrandswaard en Ridderkerk meer een overleg cultuur). Dit alles kan leiden tot inhoudelijke compromissen; processen kunnen vertragen en stroperig worden. Voor de medewerkers van de BAR organisatie is het lastig hierin een weg te vinden.
- Uitingen van Barendrechtse bestuurders over (geen) toekomst voor de BAR organisatie leiden volgens enkele respondenten op zijn minst tot onrust en demotivatie van medewerkers binnen de organisatie. Volgens enkele respondenten leidt het uiteindelijk ook tot de kwetsbaarheid van het niet meer kunnen vasthouden dan wel aantrekken van goede mensen.

Er is ruimte voor maatwerk

Respondenten constateren dat er ook voor Barendrecht veel ruimte is voor maatwerk. Bij het maatwerk gaat het niet alleen om de inhoud maar het kan ook gaan om de stukken die naar het college of naar de raad gaan. Al is de inhoud gelijk, de stijl en aanpak van documenten voor college en raad kunnen per gemeente verschillen. Als gevolg van het maatwerk kan er veel lokaal door Barendrecht worden ingevuld. Deze ruimte moet dan wel door Barendrecht worden benut en dat schijnt volgens een enkele respondent niet altijd te gebeuren.

Respondenten oordelen verschillend over het regieteam in Albrandswaard. De gemeente zelf is enthousiast over het maatwerk dat zij voor de gemeente kunnen leveren. Andere met name ambtelijke respondenten zijn minder positief. Zij vinden dat het regieteam als een extra ambtelijke laag functioneert tussen de domeinen en het college/de raad van Albrandswaard. In hun ogen vertraagt dit de werkprocessen en maakt het de werkprocessen soms extra complex. Dit stimuleert ook de samenwerking tussen de medewerkers van de BAR organisatie en bestuurders van Albrandswaard niet. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen Barendrecht en de gemeente Albrandswaard.

2.4 Analyse en conclusie

De BAR organisatie is op 1 januari 2014 gestart. De organisatie draait nu bijna vier jaar. Op basis van de ervaringen elders in het land met een dergelijke fusieorganisatie stellen wij vast dat er enige tijd overheen gaat voordat een dergelijke ambtelijke organisatie optimaal functioneert. Daarnaast gaat de fusie gepaard met een taakstelling van -10% en de implementatie van de decentralisaties binnen het sociaal domein. Dit neemt niet weg dat de meeste prestatieafspraken (en doelstellingen) zijn behaald dan wel bijna zijn behaald. De ontwikkeling van de prestatieafspraken sinds 2014 is veelal positief. Dit geldt voor de meeste prestaties op het gebied van de excellente dienstverlening en alle prestaties op de gebieden van acceptabele kosten en kwalitatief deskundige en robuuste organisatie. In een enkel geval is de dienstverlening volgens de onderzochte indicatoren vanuit Barendrechts perspectief in vergelijking met de situatie voor de start van de BAR organisatie achteruit gegaan. Omdat de waardering van de burgers relatief op peil blijft, lijkt er geen sprake van een knelpunt. In een recent uitgevoerde verdiepende benchmark op het gebied van kosten en formatie worden ook geen grote afwijkingen vastgesteld.

In het algemeen worden de doelen zoals geformuleerd in het Barendrechtse collegeprogramma en het coalitieakkoord goed door de BAR organisatie uitgevoerd. De bestuurders in Barendrecht geven hier gemiddeld een voldoende voor. De uitgebreide mogelijkheden van het leveren van maatwerk door de BAR organisatie aan Barendrecht leidt tot goede mogelijkheden voor een lokale invulling. Dit maatwerk kan wel ten koste gaan van de efficiency van het samenwerken met drie gemeenten, maar dat wordt niet als een bezwaar gezien.

Wij hebben de indruk dat de dienstverlening, de kosten en de ambtelijke organisatie voor de oprichting van de BAR organisatie in Barendrecht relatief goed op orde waren. De meerwaarde van

de ambtelijke samenwerking in de BAR organisatie is op sommige gebieden daarom beperkt. Over de gehele linie kun je echter stellen dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is verminderd, de kwaliteit en deskundigheid zijn verbeterd en de efficiency is vergroot.

Naast de positieve ontwikkelingen concluderen wij dat er ook enkele zaken minder goed gaan. Enkele respondenten, waaronder bestuurders, vinden dat zij niet altijd goed worden bediend door de BAR medewerkers. Dit heeft te maken met onvoldoende kennis en kunde, beschikbaarheid, snelheid, afstemming en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Hoewel meer respondenten deze tekortkomingen zien, is de weging verschillend: sommige oordelen hierdoor ronduit negatief over de BAR-organisatie; anderen wegen het af tegen de voordelen van de ambtelijke samenwerking en vinden uiteindelijk de voordelen groter dan de nadelen. Daarnaast plaatsen zij het in de context van een organisatie in ontwikkeling die stappen vooruit zet.

Vanuit het perspectief van Barendrecht zien wij de volgende punten aandachtspunten met betrekking tot de ambtelijke samenwerking:

- De samenwerking tussen de medewerkers van de BAR organisatie en de bestuurders van Barendrecht. De ondersteuning voldoet niet altijd aan de wensen en behoeften van Barendrechtse bestuurders. Hier is behoefte aan meer maatwerk.
- Bij de ambtenaren is niet altijd de politiek-bestuurlijke sensitiviteit en omgevingsgerichtheid aanwezig die van hen wordt verlangd door onder meer de bestuurders.
- De in het kader van de herijking geformuleerde indicatoren zeggen weinig over de kwaliteit van en waardering voor de dienstverlening, acceptabele kosten en de kwalitatief deskundige en robuuste organisatie.
- De werkzaamheden binnen het domein Maatschappij. Gezien de complexiteit van het domein en de wisselingen in de leiding en medewerkers loopt het nog niet naar tevredenheid. Daarnaast verdient het taakveld verkeer en vervoer binnen het domein Ruimte aandacht. In laatstgenoemde taakveld is de uitvoering op orde maar wordt beleidscapaciteit gemist.
- De tijdige afhandeling van bezwaarschiften in Barendrecht en de verwerking van de aanvragen op basis van de Wet Werk en Bijstand.
- Meer aandacht voor maatwerk. Dit geldt voor inhoudelijke keuzes, uitvoerende werkzaamheden, maar ook beslisdocumenten op maat aansluitend op de wensen voor het bestuur dan wel de raad. Ook dient de afstemming met de bestuurder in deze over minder schijven te gaan.
- De negatieve effecten van de bestuurlijke samenwerking op de ambtelijke samenwerking. In het volgende hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

3. De ontwikkeling van de bestuurlijke BAR samenwerking en de positie van Barendrecht

3.1 De ontwikkeling van de bestuurlijke samenwerking tot op heden

In 2006 is door de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de drie BAR-gemeenten gestart met het verkennen van de mogelijkheden van een verdergaande samenwerking. In het koersdocument BAR-goed uit 2007 wordt uitgesproken dat de drie gemeenten met de samenwerking in BAR-verband naast samenwerking op ambtelijk gebied ook willen werken aan het vergroten van de kracht van de drie gemeenten en het versterken van de integraliteit van regionale ontwikkelingen.

Nadat sinds 2007 op uiteenlopende terreinen door de gemeenten, voornamelijk ambtelijk, is samengewerkt wordt in 2010 de tijd rijp geacht om de koers zoals geformuleerd in het koersdocument BAR-goed specifiek in invulling te geven. Door de drie gemeenten wordt besloten te koersen op de ontwikkeling van een netwerksamenwerking voor de regionale opgaven of lokale opgaven die de drie gemeenten gezamenlijk willen uitvoeren.

In de nota BAR-beter uit 2012 wordt deze intentie van bestuurlijke samenwerking herhaald. Aangegeven wordt dat de drie gemeenten willen samenwerken op bovenlokale thema's en zo een sterkere positie willen verkrijgen ten opzichte van medeoverheden. Verder wordt aangegeven dat de gemeenten merken dat voor het bereiken van hun doelstellingen de netwerkconstructie niet meer toereikend is. De gedachte is dat met een ambtelijke fusie de gezamenlijke kracht van de drie gemeenten kan worden vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen wordt versterkt. Deze integraliteit bij regionale ontwikkelingen is wel afhankelijk van politieke en ambtelijke aansturing en afstemming, gecombineerd met de slagkracht, cultuur en werkprocessen van de uitvoeringsorganisatie(s), aldus de nota.

In de daaropvolgende BAR-code uit 2012 volgt een inhoudelijke inkleuring van de bestuurlijke samenwerkingsambitie. In de BAR-code zijn de volgende zeven verbindende thema's beschreven die zich lenen voor een verdere inhoudelijk samenwerking en afstemming tussen de drie gemeenten.

De verbindende thema's van de BAR gemeenten (2012)

1. Duurzaamheid. Hierbij gaat het niet alleen om duurzaamheid in de 'groene' context, maar ook op duurzaamheid in de maatschappelijke context. Voorbeelden zijn een duurzame inrichting van ons buitengebied, energiebewust omgaan met vastgoed, duurzame maatschappelijke samenwerkingsverbanden, investeren in onderwijs, betrouwbare en transparante overheidsfinanciën en een houdbare rolverdeling tussen burger en overheid.
2. Veiligheid. Hierbij gaat het om fysieke en sociale veiligheid. In fysieke zin slaat dat op een veilige leefomgeving en een goede balans tussen de verschillende vormen van ruimtegebruik. Sociale veiligheid staat voor de BAR-gemeenten voor een harmonieuze samenleving waarin preventief wordt ingezet op het tot stand brengen van veiligheid. Hierin worden veiligheid aan

onderwijs, economie, zorg, voorzieningen en ruimte gekoppeld.

3. Economie. Hierbij gaat het om het scheppen van werkgelegenheid, het behouden van voorzieningen door een goed bestedingsniveau en het ontwikkelen van de gemeenten tot een mainport in de agrofood industrie en een sterke speler op het gebied van transport en logistiek. Daarnaast gaat het ook om kleinschalige bedrijvigheid een prominente rol te geven met aandacht voor deregulering voor kleine en startende ondernemers.
4. Samenleving. Hierbij gaat het om het welzijn van de burgers waarbij de menselijke maat centraal staat. Van belang is dat alle burgers op het voor hen maximale niveau kunnen participeren in de samenleving. De drie decentralisaties spelen een belangrijke rol.
5. Voorzieningen. Hierbij gaat het om het bevorderen van de sociale samenhang en het binden van mensen aan de dorpen en wijken. Belangrijke speerpunten binnen de voorzieningen zijn sport, onderwijs en kleinschalige culturele voorzieningen.
6. Ruimte. Hierbij gaat het om het bieden van een aantrekkelijke leefomgeving bieden; een aantrekkelijk woongebied en het beschikbaar hebben van ruimte om vitale functies te huisvesten (groene en blauwe verbindingen).
7. Mobiliteit. Hierbij gaat het om het stimuleren van goede mobiliteit hetgeen een randvoorwaarde is voor de vestiging van bedrijvigheid en de aantrekkelijkheid als woongebied. Mobiliteit heeft dan ook vooral een ondersteunende rol ten opzichte van de andere speerpunten.

Het idee is om op deze thema's voor zover wenselijk via de portefeuillehoudersoverleggen van de wethouders van de drie gemeenten een gezamenlijke aanpak of strategie tot stand te laten komen. In de BAR code wordt vervolgens aangegeven dat het aan de raden is in hoeverre er inhoudelijk gaat worden samengewerkt.

Op 1 januari 2014 gaat de BAR-organisatie van start. Een kleine twee jaar na het starten van de organisatie komt een onderzoek uit van de Rekenkamer Barendrecht naar realisatie van de doelstellingen van de BAR-samenwerking. Hierin wordt geconstateerd dat de beleidsinhoudelijke samenwerking op de zeven verbindende thema's beperkt is waardoor de kracht van de drie gemeenten niet is vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet is versterkt (zie verder paragraaf 3.2).

Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer vindt in juni 2016 een bijeenkomst tussen de colleges van de drie gemeenten plaats. Tijdens deze bijeenkomst wordt verkennend gesproken over de bestuurlijke samenwerking in BAR-verband en hebben de colleges de wens uitgesproken om de bestuurlijke samenwerking te versterken. Ook wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd op basis waarvan de bestuurlijke samenwerking wordt geïntensiveerd.

Uitgangspunten bestuurlijke samenwerking (2016)

1. De colleges hebben een positieve (grond-)houding om meer met elkaar op te trekken en nauwer samen te werken.
2. De bestuurders hebben behoefte aan frequentere en structurelere onderlinge afstemming, incl. dito ambtelijke ondersteuning, waarbij van de BAR-organisatie pro-activiteit en strategisch vermogen wordt verwacht.
3. Gemeenteraden bieden colleges ruimte voor samenwerking. Dit betreft de steun voor samenwerking tussen de colleges in het algemeen, alsmede samenwerking bij het opstellen van beleid, met inachtneming van de autonome bevoegdheid van elke raad om naar eigen wens dit beleid lokale invulling te geven.
4. De BAR-gemeenten moeten zich profileren als poort tussen de Mainport Rotterdam Den Haag en de Drechtsteden.
5. De BAR-gemeenten zien de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de Drechtsteden als strategische partners.

Naast bovenstaande uitgangspunten worden tijdens de bijeenkomst beleidsvelden en thema's geïdentificeerd waarop kansen worden gezien om door middel van samenwerking de posities van de gemeenten te versterken. Dit zijn de zogenoemde 'kansentema's'.¹ In vervolg hierop wordt in april 2017 in het college van Barendrecht de 'Agenda BAR bestuurlijke samenwerking' vastgesteld. Deze agenda is opgebouwd uit eerdergenoemde kansentema's, daarmee verbonden doelstellingen en een tijdspad. Doel van de agenda is versterking van de bestuurlijke samenwerking tussen de BAR-gemeenten.

Tussen de samenwerkende colleges is de afspraak gemaakt dat de vervolgacties die voortvloeien uit de agenda door de verschillende portefeuillehouders worden opgepakt. Verder is afgesproken om als colleges nog een aantal keer samen te komen in het daaropvolgende jaar om de voortgang te bespreken en ervaringen uit te wisselen. Op 13 november jl. is een raadsinformatiebrief naar de Barendrechtse raad verzonden over de voortgang 'Agenda BAR-bestuurlijke samenwerking'.

3.2 Resultaten van de bestuurlijke samenwerking en de positie van Barendrecht

De bestuurlijke samenwerking tussen de BAR-gemeenten valt uiteen in twee periodes. De periode vóór het Rekenkamerrapport en de periode erna. Beide periodes hebben verschillende doelstellingen wat betreft de bestuurlijke samenwerking.

¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de kansentema's paragraaf 3.2.

Onderstaand beginnen met wij met een feitelijke beschrijving van de resultaten van de bestuurlijke samenwerking per periode. Na de feitelijke beschrijving geven we de meningen van betrokkenen over de bestuurlijke samenwerking weer. Deze meningen laten zich moeilijk opknippen in de tijd omdat ze over het algemeen het karakter hebben van algemene beschouwingen op de bestuurlijke samenwerking.

3.2.1 Resultaten bestuurlijke samenwerking tot en met medio 2015

Door de Rekenkamer van Barendrecht is in 2015 onderzoek gedaan naar de resultaten van de bestuurlijke samenwerking vanaf het moment dat de BAR-organisatie is ontstaan tot en met medio 2015. Wij volstaan in deze feitelijke beschrijving van de resultaten van de bestuurlijke samenwerking met een korte samenvatting van de conclusies van de Rekenkamer, inclusief verklarende factoren.

De Rekenkamer concludeert eind 2015 in zijn rapport dat de beleidsinhoudelijke samenwerking op de zeven verbindende thema's beperkt is waardoor de kracht van de drie gemeenten niet is vergroot en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen niet is versterkt. 'De samenwerking tussen de gemeenten ten aanzien van de zeven verbindende thema's uit de BAR-code is beperkt gebleven tot periodieke portefeuillehoudersoverleggen, het delen van kennis en ideeën en samenwerking in de beleidsuitvoering', aldus de Rekenkamer. Verder concludeert de Rekenkamer dat voor geen enkel thema een volledig gezamenlijke aanpak of strategie is opgesteld, hooguit op onderdelen. Ten aanzien van de verbindende thema's is slechts incidenteel sprake van een gezamenlijke inbreng of vertegenwoordiging bij verbonden partijen dan wel in regionale overleggen, aldus de Rekenkamer.

Belangrijke verklarende factoren voor het achterblijven van de realisatie van de bestuurlijke samenwerking zijn volgens de Rekenkamer dat de bestuurders van de drie gemeenten hier weinig aandacht aan besteden. Verder is ten aanzien van de verbindende thema's niet concreet gemaakt wat het gezamenlijk belang is van de drie gemeenten. Ook blijkt op verschillende verbindende thema's sprake te zijn van tegengestelde belangen tussen de drie gemeenten, aldus de Rekenkamer. De Rekenkamer noemt als voorbeelden de te volgen lijn ten aanzien van Nieuw Rijerwaard, lokale verschillen bij gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, de structuur van het leer-werkbedrijf en de plaatsing van windmolens en gaswinning.

Wel wordt door de ambtelijke organisatie een lobbyagenda en lobbyaanpak voorbereid en de mogelijkheid geïnventariseerd voor het vergroten van de invloed van gemeenten bij verbonden partijen. Deze maatregelen volstaan volgens de Rekenkamer echter niet om de kracht van de gemeenten te vergroten en de integraliteit bij regionale ontwikkelingen te versterken. Hiervoor is volgens de Rekenkamer namelijk een grotere betrokkenheid van de bestuurders van de drie gemeente bij de beleidsinhoudelijke samenwerking nodig.

De Rekenkamer beveelt in zijn rapport aan om recht te doen aan twee motieven van deelname aan de BAR-samenwerking: het vergroten van de kracht van de gemeente Barendrecht en het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen. De Rekenkamer beveelt het bestuur van

Barendrecht daartoe aan met de bestuurders van Ridderkerk en Albrandswaard per verbindend thema het gezamenlijk belang om beleidsinhoudelijk samen te werken te concretiseren. Daarnaast wordt aanbevolen vervolgens per thema een plan van aanpak of strategie voor de samenwerking te formuleren.

3.2.2 Resultaten van de bestuurlijke samenwerking na het rapport van de Rekenkamer

Na publicatie van het Rekenkamerrapport in december 2015 vindt in juni 2016 een bijeenkomst tussen de colleges van de drie gemeenten plaats. Deze bijeenkomst vindt plaats naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer om de beleidsinhoudelijke samenwerking tussen de gemeenten te concretiseren. Tijdens deze bijeenkomst worden door de gemeenten thema's benoemd waarop kansen worden gezien om door middel van samenwerking de posities van de gemeenten te versterken. Tijdens een bijeenkomst in maart 2017 is door de verantwoordelijk portefeuillehouders bij bepaalde thema's prioriteit aangebracht.

In april 2017 wordt in het college van Barendrecht de 'Agenda BAR bestuurlijke samenwerking' vastgesteld. Dat het enige tijd heeft geduurd voordat deze agenda er is, heeft onder andere te maken met de val van het college van Barendrecht eind september 2016. De looptijd van de agenda is van april 2017 tot en met februari 2018. In de agenda zijn tien kansenthema's, een tijdspad en prioritering opgenomen. Het gaat om de volgende tien thema's met bijbehorende doelstellingen.

Kansentema	Doelstellingen
<i>MRDH algemeen</i>	- Versterking zelfbewustwording positie BAR in de regio - Inzetten op positionering raden richting MRDH
<i>MRDH vervoer</i>	- Gezamenlijk beeld wat MIRT gaat betekenen voor de BAR - Gezamenlijk standpunt leefbaarheid bij aanleg rijkswegen
<i>MRDH Economie</i>	- Onderzoeken wenselijkheid en vorm inrichten BAR Loket voor vestiging bedrijven - Gesprek over economische kansen met Drechtsteden
<i>Buitenstedelijk groen</i>	- Werken aan voortzetting taken NRIJ en uitbouwen samenwerking NRIJ naar Landschapstafel - Social Return on investment bij beheer buitengebieden
<i>Sociaal domein</i>	- Vergroten grip/financieel control op sociaal domein - Visie op gekanteld werken - Gebiedsgericht werken vanuit wijkteams verder ontwikkelen - Gemeenschappelijk beeldinvulling jeugdhulp lokaal en van daaruit inzetten op transformatie GR Jeugdhulp
<i>Duurzaamheid</i>	- Bewustzijn en kennisniveau vergroten opgave richting 2050 - Formuleren visie op deze opgave
<i>Wonen</i>	- Gezamenlijk beeld dan wel standpunt wat sloop huurwoningen in Rotterdam en/of wat de duurzaamheid en betaalbaarheid woningvoorraad betekent voor BAR gemeenten

<i>Ruimtelijke ontwikkeling</i>	- Gezamenlijk beeld dan wel gezamenlijk standpunt wat de prognose van 300.000 – 500.000 woningen in de regio betekent voor BAR gemeenten - Kennis delen over de herstructurering van wijken in verband met de verduurzaming van de sociale voorraad.
<i>Meedoen/overheidsparticipatie</i>	- Organiseren van dialoogbijeenkomsten - Beeld over nieuwe inzichten voor de dienstverlening/persoonlijke ontwikkeling/competenties
<i>Participatie/werk</i>	- Versterking positie arbeidsmarktregio door nauwere samenwerking - Visie garantiebannen en beschut werk - Gezamenlijk plan van aanpak maximaal benutten SROI

Op basis van de interviews blijkt dat over de status van de kansentema's onder betrokkenen onduidelijkheid bestaat. De ene portefeuillehouder ziet het als thema's waarop kansen liggen die gezamenlijk ontdekt gaan worden, terwijl de andere portefeuillehouder de kansentema's met bijbehorende doelstellingen ziet als concrete afspraken om als gemeenten gezamenlijk op te trekken. Deze onduidelijkheid wordt mede veroorzaakt door de uiteenlopende aard van de doelstellingen. Een deel van de doelstellingen zit meer op het proces (voeren van gesprekken), terwijl andere doelstellingen een meer inhoudelijk karakter hebben (formuleren van een visie). Volgens enkele respondenten dienen de kansentema's in eerste instantie niet om inhoudelijk resultaten te boeken maar om bestuurders met elkaar te verbinden.

Inmiddels zijn na een half jaar een aantal procesdoelstellingen behaald. Zo wordt voor vergaderingen van de MRDH een gezamenlijke annotatie gehanteerd, is de input voor het MIRT met elkaar afgestemd en zijn er verschillende bijeenkomsten en sessies georganiseerd waarin portefeuillehouders met elkaar van gedachten hebben gewisseld. Deze gedachtewisseling heeft er in sommige gevallen overigens toe geleid dat thema's zijn geparkeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het kansentema Wonen. Over het algemeen geldt volgens de respondenten dat waar de doelstellingen van de kansentema's in de richting gaan van gezamenlijke standpuntbepaling of visievorming de resultaten schaars zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld om een visie op garantiebannen en beschut werk, een duurzaamheidsvisie of een gezamenlijk loket voor ondernemers.

Verder worden de afspraken die tussen gemeenten zijn gemaakt om de voortgang op de thema's gezamenlijk als colleges periodiek te bespreken niet altijd nagekomen. Door de burgemeester van Barendrecht in zijn rol ook als huidig voorzitter van de gemeenschappelijke regeling wordt hier wel aan getrokken door bestuurlijke samenwerking te agenderen en partners te enthousiasmeren.

3.3 Betrokkenen over de bestuurlijke samenwerking

Onderstaand geven we de meningen van betrokkenen weer over de bestuurlijke samenwerking tussen de BAR-gemeenten. We clusteren deze bevindingen rond de volgende onderwerpen:

- Voortgang Agenda BAR bestuurlijke samenwerking
- Verklaringen voor moeizame bestuurlijke samenwerking

- Perspectief bestuurlijke samenwerking

Voortgang Agenda BAR bestuurlijke samenwerking

In april 2017 werd de 'Agenda BAR bestuurlijke samenwerking' door het college van Barendrecht vastgesteld. Zo'n half jaar later wordt door vrijwel alle bestuurlijk betrokkenen aangegeven dat er weinig tot geen energie op de kansentema's zit. Ook binnen de raad leven de kansentema's nauwelijks tot niet. Sommigen bestempelen de thema's zelfs als een 'moetje' of 'voor de bühne'. Het rapport van de Rekenkamer uit 2015 liet het bestuur van Barendrecht volgens hen geen andere keuze dan in beweging te komen, maar bij de drie gemeenten was nauwelijks intrinsieke motivatie aanwezig om bestuurlijk samen te werken.

Hoewel niet alle betrokkenen zich in dergelijke bewoordingen uitlaten, is bijna niemand echt te spreken over hoe de bestuurlijke samenwerking tussen de drie gemeenten zich ontwikkelt. Op enkele thema's als Participatie, Sociaal Domein en Duurzaamheid is volgens sommige betrokkenen wel sprake van enige progressie zonder dat overigens concrete resultaten worden geboekt. Dit zijn volgens betrokkenen ook de thema's waarop de gemeenten elkaar echt nodig hebben of waar makkelijk te grijpen kansen liggen. Als die urgentie ontbreekt of geen sprake is van *laaghangend fruit* dan is samenwerking een stuk ingewikkelder, aldus betrokkenen. Dit wordt door het merendeel van hen ook niet als een gemis gezien. 'Het is wat het is', aldus een van de respondenten. En, je moet niet samenwerken om het samenwerken, waarbij samenwerken een middel is en een doel op zich zelf, volgens een andere respondent. Er is volgens de respondenten geen brandende ambitie om bestuurlijk samen te werken. Dat het niet zo soepel loopt bestuurlijk gezien hoeft volgens hen geen probleem te zijn. Wel zien veel respondenten hierin een ongewenst risico voor de ambtelijke samenwerking.

Verklaringen voor moeizame bestuurlijke samenwerking

Voor de moeizame bestuurlijke samenwerking worden verschillende redenen aangedragen. Zo geeft een deel van de respondenten aan dat er tussen de drie gemeenten een gebrek is aan inhoudelijk synergie. Een betrokken ambtenaar omschrijft het als 'een bij elkaar geraapte constellatie aan gemeente'. De gemeenten zijn volgens deze respondenten zo verschillend dat ze qua inhoudelijke ambities en opgaven ver uit elkaar liggen. Volgens hen ligt de potentiële meerwaarde van samenwerking enkel bij gezamenlijke uitvoer van taken. Een ander deel van de respondenten, zowel bestuurlijk als ambtelijk als binnen de raad, ziet die inhoudelijke synergie wel degelijk. Door hen wordt in dat kader onder andere gewezen op het ruimtelijk/economisch domein en mobiliteit. Door een raadslid wordt hierover aangegeven dat als je als bestuurders op zoek gaat naar gemeenschappelijkheid je die altijd wel kunt vinden. Dit is bijvoorbeeld niet gedaan bij de totstandkoming van de mobiliteitsnota voor Barendrecht. Zowel bestuurders als ambtenaren zien de potentiële meerwaarde samen met de andere gemeenten maar kunnen niet goed aangeven waarom dat niet gebeurt. Enkele respondenten geven als reden dat de andere gemeenten inhoudelijk andere prioriteiten hebben.

Respondenten zijn het er over eens dat de potentiële inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking op diverse thema's op dit moment onvoldoende in beeld is. Bij het in beeld brengen van deze meerwaarde kan de ambtelijke organisatie een belangrijke rol spelen. Vanuit de BAR

organisatie komt volgens betrokkenen echter beperkt initiatief op dit vlak. Belangrijkste reden hiervoor is dat ambtenaren vanuit het bestuur van de gemeenten ook niet de vraag krijgen deze meerwaarde in beeld te brengen. Ambtenaren geven aan hier ook zelf meer aan te kunnen doen.

Een ander deel van de respondenten wijst als dominante verklaring voor het niet goed functioneren van de bestuurlijke samenwerking op andere factoren dan een gebrek aan inhoudelijke synergie. Zo is een groot deel van de respondenten van mening dat dit vooral wordt veroorzaakt door een gebrek aan vertrouwen tussen de bestuurders van de gemeenten. Een belangrijke oorzaak van dit gebrek aan vertrouwen zijn de uitlatingen van Echt Voor Barendrecht (EVB) over de samenwerking in BAR verband. Het vanaf het begin van de BAR organisatie pleiten voor uittreding en bepaalde uitlatingen van EVB politici richting bestuurders en ambtenaren die werkzaam zijn in de BAR organisatie hebben volgens betrokkenen een negatief effect op de samenwerkingsbereidheid. Andere respondenten relativeren weer de opvatting van EVB: op onderdelen werken de EVB-bestuurders juist mee aan de samenwerking in BAR verband. Een andere reden voor het gebrekkige vertrouwen zijn volgens betrokkenen de dossiers rondom de bibliotheek in Carnisselande, het Cultuurhuis To Be en Natuur- en recreatieschap IJsselmonde waarin de bestuurders van de gemeenten inhoudelijk lijnrecht tegenover elkaar staan.

Een andere reden die door veel betrokkenen genoemd wordt, is het gebrek aan chemie tussen bestuurders van de drie gemeenten. Dit verschilt overigens per domein. Binnen het veiligheidsdomein weten de bestuurders elkaar best te vinden terwijl op het gebied van wonen de samenwerking tussen de portefeuillehouders minder soepel loopt. Bij bestuurders is meestal niet de wil aanwezig om er echt iets van te maken met elkaar. Uitzondering daarop is volgens velen de burgemeester van Barendrecht die veel energie in de samenwerking stopt. Ook geeft een enkeling aan de kwaliteit van bestuurders van de BAR-gemeenten soms onvoldoende te vinden om goed mee samen te kunnen werken. Daarnaast draagt volgens enkele betrokkenen een verschil in bestuurscultuur tussen de gemeenten niet bij aan de bestuurlijke samenwerking.

Tot slot wordt nog als verklarende factor genoemd dat door de intensieve ambtelijke samenwerking in de BAR organisatie besturen van de gemeenten juist minder geneigd zijn om bestuurlijk samen te werken. In combinatie met de ambtelijke samenwerking zou dit namelijk worden ervaren als een te grote inbreuk op de autonomie en zelfstandigheid van de eigen gemeente en wellicht als een opmaat naar bestuurlijke fusie. Voor de vorming van de BAR organisatie zouden gemeenten volgens hen meer geneigd zijn tot bestuurlijke samenwerking omdat deze 'dreiging' toen minder speelde. Mede door de beperkte bestuurlijke samenwerking ervaren betrokkenen weinig druk op de eigen identiteit of zelfstandigheid.

Perspectief bestuurlijke samenwerking

Respondenten kijken verschillend naar het perspectief van bestuurlijke samenwerking. Een enkeling geeft aan intensievere bestuurlijke samenwerking als een voorwaarde te zien om als gemeente Barendrecht te kunnen blijven bestaan. In je eentje tel je als gemeente niet mee maar met z'n drieën heb je regionaal meer een stem zoals in MRDH verband, aldus deze respondent. De opgaven zijn en worden in hun ogen zo ingewikkeld dat deze alleen tot een succes kunnen worden gebracht door intensief bestuurlijk samen te werken. Anderen zien de samenwerking vooral als een

middel om bestuurlijk zelfstandig te kunnen blijven. Mocht de samenwerking uit elkaar vallen dan voorzien zij dat de provincie de druk gaat opvoeren om bestuurlijk te fuseren. Een goede samenwerking draagt op die manier bij aan versterking van de zelfstandigheid. Dit geldt volgens betrokkenen overigens sterker voor de BAR organisatie dan de bestuurlijke samenwerking. Door raadsleden wordt er ook op gewezen dat verregaande bestuurlijke en/of ambtelijke samenwerking juist een bedreiging kan opleveren voor de zelfstandigheid omdat het als een 'stepping stone' kan fungeren voor bestuurlijke fusie.

Volgens betrokkenen heeft de wijze waarop bestuurlijk wordt samengewerkt ook invloed op de ambtelijke samenwerking. In het geval sprake is van een perfect lopende bestuurlijke samenwerking dan wordt het ambtelijk eenvoudiger. Dan sta je niet tegenover elkaar bij de rechter, kan beleid beter op elkaar worden afgestemd en kan de dienstverlening nog beter worden gemaakt, aldus betrokkenen. Een goede bestuurlijke samenwerking is volgens het merendeel van de respondenten echter niet nodig om de ambtelijke samenwerking van een duurzaam toekomstperspectief te voorzien. Zo lang de gemeenten elkaar maar niet bestuurlijk de tent uit vechten of afgeven op de organisatie kan de organisatie prima functioneren zonder intensieve bestuurlijke samenwerking. Door enkele ambtenaren wordt echter wel aangegeven dat het van belang is dat bestuurders niet frequent afgeven op de BAR organisatie. 'We moeten er als BAR organisatie ook wel mogen zijn', aldus een medewerker van diezelfde organisatie.

3.4 Analyse en conclusie

Zo'n tien jaar geleden hebben Barendrecht, Ridderkerk en Albrandswaard uitgesproken te willen werken aan het vergroten van de kracht van de drie gemeenten en het versterken van de integraliteit van regionale ontwikkelingen. Wij constateren dat in de daaropvolgende jaren de gemeenten er maar mondjesmaat in geslaagd zijn elkaar op bestuurlijk niveau te vinden. Dit was vooral wanneer sprake was van enige urgentie, druk van buiten of bij "het bestrijden van een gezamenlijke vijand". Dan weten bestuurders elkaar wel te vinden en is er bijvoorbeeld een gezamenlijke inbreng in de MRDH. Van beide oorspronkelijke doelstellingen is echter weinig terecht gekomen.

Dit is niet veranderd toen in de aanloop naar de BAR organisatie zeven verbindende thema's zijn geïdentificeerd. Rondom deze thema's ontstonden wel een aantal overleggen tussen de bestuurders maar resultaten leverde de samenwerking verder niet op. De potentiële meerwaarde van samenwerking op deze thema's is ook nauwelijks of niet goed in beeld gebracht.

Met de kansthema's is begin 2017 gepoogd de bestuurlijke samenwerking van een impuls te voorzien. Dit lijkt echter tot nu toe grotendeels mislukt. Bij het merendeel van de bestuurders en ambtenaren zit weinig energie op de thema's. Dit heeft volgens ons niet eens zo veel te maken met de thema's an sich of een gebrek aan inhoudelijke synergie tussen de gemeenten. De bestuurders lijken simpelweg onvoldoende intrinsiek gemotiveerd om met elkaar bestuurlijk samen te werken. De behoefte om gezamenlijk op bestuurlijk niveau stappen te zetten, wordt beperkt gevoeld binnen Barendrecht en de andere gemeenten. Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Ten eerste is het vertrouwen tussen de bestuurders van de gemeenten beperkt. Vertrouwen zien wij als een

belangrijke basis voor samenwerking. Ten tweede wordt bestuurlijke samenwerking door de gemeenten als bedreigend ervaren voor de eigen autonomie, zelfstandigheid en identiteit. Ten derde wordt er door bestuurders en ambtenaren weinig tot geen urgentie gezien om samen te werken. En op de onderwerpen waar deze urgentie er wel is (bijvoorbeeld de drie decentralisaties, Omgevingswet) weten de bestuurders elkaar beter te vinden. Ten vierde wordt de inhoudelijke meerwaarde van bestuurlijke samenwerking niet gezien. Wij constateren echter dat deze meerwaarde veelal niet goed in beeld is gebracht. Het is onduidelijk wat het probleem van slecht bestuurlijk samenwerken is.

Wij constateren verder dat de uitgangspunten voor de bestuurlijke samenwerking, in de praktijk beperkt worden nageleefd. Zo is de grondhouding om meer met elkaar op te trekken en nauwer samen te werken vaak niet aanwezig. Frequente en structurele afstemming vindt binnen sommige beleidsgebieden als veiligheid en het sociaal domein wel plaats en binnen andere niet. Verder stellen wij vast dat de ambtelijke organisatie er niet altijd in slaagt deze bestuurlijke overleggen proactief te voeren. Zij worden hier ook beperkt toe uitgedaagd door het bestuur. En hoewel het merendeel van de Barendrechtse raad niet onwelwillend staat tegenover bestuurlijke samenwerking, wordt niet de behoefte gevoeld bestuurders hier actief op te bevragen.

Wij constateren dat de bestuurlijke samenwerking tussen de drie gemeenten beperkte tot geen effecten heeft op de identiteit, zelfstandigheid en specifieke kwaliteitsambities van Barendrecht. Er is weinig sprake van harmonisatie van beleid, Barendrecht heeft veel ruimte om zijn eigen keuzes te maken en wordt veelal niet gedwongen zijn eigen belang aan de kant te zetten ten faveure van de samenwerkingspartners.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Onderstaand geven we antwoord op de drie hoofdvragen van ons onderzoek.

1. In hoeverre zijn de doelstellingen van de BAR-samenwerking gerealiseerd?

De BAR-samenwerking kent een ambtelijk deel en bestuurlijk deel. In onze conclusies maken we onderscheid tussen deze delen.

Ambtelijk

De doelstellingen zijn begin 2016 vertaald in prestatieafspraken op het gebied van de excellente dienstverlening, acceptabele kosten en kwalitatief deskundige en robuuste organisatie. Wij concluderen dat de meeste prestatieafspraken en doelstellingen van de BAR-organisatie zijn behaald dan wel bijna worden behaald. De ontwikkeling van de prestatieafspraken zijn sinds de start van de BAR organisatie doorgaans positief. In een enkel geval is de dienstverlening volgens de onderzochte indicatoren vanuit Barendrechts perspectief in vergelijking met de situatie voor de start van de BAR organisatie achteruit gegaan (bijvoorbeeld wachttijd balie). Omdat de waardering van de burgers relatief op peil blijft, lijkt er geen sprake van een knelpunt. In een recent uitgevoerde verdiepende benchmark op het gebied van kosten en formatie worden ook geen grote afwijkingen vastgesteld. Deze prestaties van de BAR organisatie zijn behaald in een periode van organisatie opbouw, een taakstelling van 10% en de invulling van nieuwe verantwoordelijkheden inzake de drie decentralisaties in het sociale domein.

Bestuurlijk

Wij concluderen dat de gemeenten er mondjesmaat in zijn geslaagd de doelstellingen van de bestuurlijke samenwerking te realiseren. Tot aan het rapport van de Rekenkamer (eind 2015) zijn vrijwel alleen enkele procesdoelstellingen behaald. Zo zijn rondom zeven verbindende thema's overleggen tot stand gekomen maar concrete resultaten zijn niet of nauwelijks geboekt.

Na het rapport van de Rekenkamer zijn een aantal uitgangspunten voor de bestuurlijke samenwerking geformuleerd. Wij stellen vast dat deze uitgangspunten in de praktijk beperkt worden nageleefd. Zo is de grondhouding om meer met elkaar op te trekken en nauwer samen te werken vaak niet aanwezig. Frequente en structurele afstemming vindt binnen sommige beleidsgebieden als veiligheid en het sociaal domein wel plaats en binnen andere niet. Ook slaagt de ambtelijke organisatie er niet altijd in deze bestuurlijke overleggen proactief te voeren. Zij worden hier ook beperkt toe uitgedaagd door het bestuur. Van de raad lijkt het college wel de ruimte te krijgen meer de samenwerking te zoeken.

Verder concluderen wij dat ook de kansthema's voor bestuurlijke samenwerking uit begin 2017 nog niet echt van de grond komen. Op enkele thema's weten bestuurders elkaar wel te vinden maar dit leidt (nog) niet tot concrete resultaten. De wil en behoefte om bestuurlijk samen te werken ontbreekt.

Verbinding ambtelijke en bestuurlijke samenwerking

Hoewel niet ideaal is het heel wel mogelijk een goed draaiende ambtelijke samenwerking te hebben zonder goede bestuurlijke samenwerking. Er zit echter wel een bepaalde ondergrens aan deze bestuurlijke verbinding. Het functioneren van de ambtelijke samenwerking staat namelijk niet geheel los van de bestuurlijke samenwerking en vice versa. Wij constateren dat bepaalde negatieve uitlatingen van EVB politici over de samenwerking en de her en der aanwezige bestuurlijke animositeit tussen de gemeenten hun weerslag hebben op de ambtelijke samenwerking. Bij verslechtering van de bestuurlijke verhoudingen tussen de drie gemeenten komt eerdergenoemde ondergrens in zicht.

2. In hoeverre zijn de operationele doelen, zoals geformuleerd in het collegeprogramma 2014 – 2018, het coalitieakkoord 2016 – 2018 en de begrotingen 2014 – 2016 gerealiseerd door de BAR-organisatie?

In het algemeen worden de doelen, zoals geformuleerd in het Barendrechtse collegeprogramma en het coalitieakkoord en doorvertaald in de begrotingen, goed door de BAR organisatie uitgevoerd. De bestuurders in Barendrecht geven hier gemiddeld een voldoende voor. Doordat voldoende ruimte is voor maatwerk kan door de BAR organisatie invulling worden gegeven aan de specifieke Barendrechtse wensen. Ook mag van de BAR-organisatie een meer proactieve houding worden verwacht ten aanzien van strategische vraagstukken.

Doordat de dienstverlening, kwaliteit en robuustheid van de Barendrechtse ambtelijke organisatie voor oprichting van de BAR organisatie relatief goed op orde was, wordt niet op elk gebied de meerwaarde van de samenwerking ervaren. Dit neemt niet weg dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is verminderd en dat de kwaliteit en deskundigheid van ambtelijk medewerkers zijn verbeterd.

De BAR organisatie heeft ook een aantal ontwikkelpunten. Dit zit hem bijvoorbeeld in het bedienen van de Barendrechtse bestuurders door de ambtelijke organisatie en het verkleinen van de afstand tussen bestuur en organisatie. Daarnaast verdient het domein Maatschappij aandacht. Op veel van deze punten lijkt een opwaartse beweging zichtbaar maar de organisatie is er nog niet.

3. In welke mate wordt de BAR-samenwerking als beperkend dan wel versterkend ervaren op de eigen identiteit, zelfstandigheid en de specifieke kwaliteitsambitie van het Barendrechtse gemeentebestuur?

Wij constateren binnen de BAR-organisatie veel ruimte voor maatwerk en zeer beperkte druk op harmonisatie. De BAR-organisatie biedt met andere woorden veel ruimte voor de Barendrechtse couleur locale. En waar dit toch niet het geval blijkt te zijn, wordt door de BAR-organisatie gezocht naar een oplossing. Verder is er nauwelijks tot geen sprake van harmonisatie van beleid en is het nauwelijks aan de orde dat Barendrecht zijn eigen belang dusdanig aan de kant moet zetten dat dit ten koste gaat van de eigen identiteit. De meeste betrokkenen ervaren hierdoor nauwelijks of geen beperkend effect van de samenwerking op de identiteit van Barendrecht of de specifieke kwaliteitsambitie van het Barendrechtse gemeentebestuur. In het verlengde hiervan is het

onduidelijk wat het probleem voor Barendrecht is van slecht bestuurlijk samenwerken met de andere twee gemeenten.

Verder ervaren betrokkenen zowel een versterkend als beperkend effect van de BAR-samenwerking op de bestuurlijke zelfstandigheid van Barendrecht. Versterkend omdat de ambtelijke samenwerking de gemeente Barendrecht beter in staat stelt zijn taken uit te voeren en daardoor bestuurlijk zelfstandig te blijven. Dit effect van de samenwerking geldt echter een stuk sterker voor Albrandswaard dan Barendrecht. Beperkend omdat de ambtelijke samenwerking mogelijk als een stepping stone kan fungeren voor een bestuurlijke fusie van de drie gemeenten. Deze effecten op de zelfstandigheid dienen volgens ons echter niet te worden overdreven.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies komen wij tot een aantal aanbevelingen. We maken daarbij onderscheid tussen aanbevelingen gericht op de bestuurlijke samenwerking en aanbevelingen gericht op de ambtelijke samenwerking.

Bestuurlijke samenwerking

Wij bevelen het bestuur van Barendrecht aan na de komende raadsverkiezingen in gesprek te gaan met het bestuur van Ridderkerk en Albrandswaard over de gezamenlijk ambitie op het gebied van bestuurlijke samenwerking. Het gemeentebestuur van Barendrecht dient in dit verband vooraf zelf vast te stellen welke meerwaarde zij zien voor de samenwerking.

Geef voorafgaand aan dit gesprek als Barendrecht (of als drie gemeenten gezamenlijk) opdracht aan de BAR organisatie de potentiële meerwaarde van strategische of beleidsmatige samenwerking in beeld te brengen. Dit gaat verder dan een vergelijking van de afzonderlijke collegeprogramma's. Behoeft is aan een grondige analyse van de opgaven en ambities van Barendrecht (en bij voorkeur ook van Ridderkerk en Albrandswaard) en de schaalniveaus die van belang zijn voor realisatie van deze opgaven en ambities. Doe dit bij voorkeur in samenspraak met de omgeving.

Bespreek gezamenlijk aan de hand van een goede inhoudelijke analyse van de potentiële meerwaarde van samenwerking of er behoefte is aan gemeenschappelijk optrekken, op welke thema's en in welke vorm. Zorg, indien deze behoefte aanwezig is, in een vertaling naar concrete doelstellingen (opstellen beleidsnota en uitvoeringsprogramma), acties (gezamenlijke standpuntbepaling, lobby richting Rotterdam/Drechtsteden) en wijs verantwoordelijken aan. Bespreek vervolgens periodiek de voortgang.

Wij adviseren klein te beginnen. Probeer van één of enkele gebieden een succes te maken en dit eventueel uit te bouwen in plaats van op veel gebieden in te zetten waarop vervolgens weinig tot geen energie zit.

Onafhankelijk van de uiteindelijke wens of behoefte aan bestuurlijke samenwerking bevelen wij aan te investeren in de bestuurlijke relatie en verbinding met Albrandswaard en Ridderkerk. Met het oog op de ambtelijke samenwerking is namelijk van belang dat de gemeentebesturen elkaar blijven opzoeken.

Ambtelijke samenwerking

Deze aanbevelingen hebben betrekking op de ambtelijke samenwerking vanuit het perspectief van Barendrecht:

- Ga door op de ingeslagen weg maar zorg wel voor een beter zicht op de prestaties van de ambtelijke organisatie. Doe dit door nieuwe/extra indicatoren vast te stellen die beter zicht geven op de organisatiedoelstellingen en meer zeggen over de kwaliteit en waardering voor prestaties. Verdiep de analyse van de ontwikkeling van indicatoren door rekening te houden met exogene factoren. Breng ook periodiek in kaart hoe Barendrechtse bestuurders de ondersteuning vanuit de BAR organisatie ervaren en waar verbeterpunten liggen.
- Blijf werken aan verbetering van de relatie tussen het Barendrechtse gemeentebestuur en ambtenaren. Daarin staan de wensen van de bestuurder centraal. Lever waar mogelijk maatwerk, elke bestuurder heeft andere wensen. Beperk zo mogelijk het aantal aanspreekpunten voor een bestuurder. Blijf als organisatie werken aan vergroting van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Deze eigenschap wordt nog belangrijker bij het bedienen van besturen van drie gemeenten.
- Met de decentralisaties in het sociaal domein en straks het fysiek domein is ambtelijke omgevingsgerichtheid van essentieel belang. Zeker met een ambtelijke organisatie op enige afstand is het van belang de verbinding met de burger en wijken te houden. Ga ook hier weer op zoek naar de juiste balans tussen lokaal maatwerk/nabijheid en het benutten van de voordelen van een grote ambtelijke organisatie.
- Besteed aandacht aan processen en terreinen waar het minder goed loopt. Daarbij denken wij aan de afhandeling van bezwaarschriften, aanvragen op basis van de Wet Werk en Bijstand, het domein Maatschappij en het taakveld Verkeer en vervoer. Overweeg in laatstgenoemde taakveld in beleidscapaciteit te investeren.
- Maak optimaal gebruik van het maatwerk voor Barendrecht. Dit geldt voor inhoudelijke keuzes, uitvoerende werkzaamheden, maar ook beslisdocumenten op maat aansluitend op de wensen van het bestuur dan wel de raad.

Bijlage 1

Evaluatiekader

Bijlage 1. Evaluatiekader

AMBTELIJK		
<i>Doelstellingen BAR-organisatie</i>		
Onderwerpen	Prestatieafspraken	Indicatoren
<i>Excellente Dienstverlening</i>	<i>De klant staat centraal voor ons. We zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering.</i>	<i>Waardering algehele dienstverlening</i> <i>Tevredenheid cliënten wmo/werk/inkomen/jeugd</i>
	<i>We zorgen ervoor dat de wachttijd aan de telefoon zo kort mogelijk is</i>	<i>Wachttijd aan de telefoon</i>
	<i>We zorgen ervoor dat de wachttijd aan de balie zo kort mogelijk is</i>	<i>Wachttijd aan de balie</i>
	<i>Onze leveranciers worden zo snel mogelijk betaald.</i>	<i>Betaaltermijn facturen</i>
	<i>We handelen bezwaarschriften zo snel mogelijk af</i>	<i>Afhandeltermijn bezwaarschriften</i>
	<i>We beantwoorden alle klantvragen zo snel mogelijk</i>	<i>Afwikkeling klantvragen:</i> <i>- aanvragen WWB</i> <i>- aanvragen WMO</i> <i>- aanvragen vergunningen</i> <i>- subsidieaanvragen</i> <i>- meldingen openbare ruimte</i>
<i>Acceptabele kosten</i>	<i>We organiseren de samenwerking binnen de door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Uitgangspunt is een meerjarig sluitende exploitatie.</i>	<i>Budgetafwijking BAR-organisatie op totaalniveau</i>
	<i>We realiseren de ingeboekte taakstelling</i>	<i>Taakstelling wordt gerealiseerd</i>
	<i>We zorgen voor een transparante en getrouwe financiële administratie</i>	<i>Goedkeurende accountantsverklaring BAR en drie gemeenten</i>
<i>Kwalitatief deskundige robuuste organisatie</i>	<i>We zorgen ervoor dat onverwacht vertrek of ziekte van een collega gemakkelijk kan worden opgevangen</i>	<i>Percentage medewerkers zonder vervanger</i> <i>Gemiddelde bezetting in fte per specifieke functie</i>
	<i>We zorgen voor deskundigheid in eigen organisatie</i>	<i>Percentage specifieke functies</i>
<i>Doelstellingen gemeente Barendrecht</i>		
Onderwerpen	Indicatoren	Toelichting
<i>Bestuur, Veiligheid,</i>	<i>Tevredenheid bestuur Barendrecht over deskundigheid ambtelijke organisatie algemeen en per domein</i>	<i>Hierbij maken we onderscheid tussen bedrijfsvoering (bijv. P&O en I&A),</i>

Berenschot

Leefbaarheid, Economie, Onderwijs, Sociaal domein, Werk en inkomen, Ruimte en wonen, Dienstverlening	Tevredenheid bestuur Barendrecht over competenties ambtelijke organisatie algemeen en per domein	uitvoering (bijv. handhaving en dienstverlening), beleidsvoorbereiding (bijv. inkoop en aanbestedingsbeleid of minimabeleid) en strategie (visievorming en strategische positionering gemeenten).
	Tevredenheid bestuur Barendrecht over beschikbaarheid ambtelijke organisatie algemeen en per domein	
	Tevredenheid bestuur Barendrecht over de verbinding tussen ambtelijke organisatie en bestuur algemeen en per domein	Bij competenties kijken we naar zaken als om gaan met nieuwe ontwikkelingen, flexibiliteit, participatief vermogen, politiek-bestuurlijke sensitiviteit.
BESTUURLIJK		
Doelstellingen BAR-samenwerking tot april 2017		
	Afspraken	Indicatoren
	De drie gemeenten opereren gemeenschappelijk ten aanzien van zeven verbindende thema's zoals genoemd in de BAR code (duurzaamheid, veiligheid, mobiliteit, ruimte, voorzieningen, samenleving, economie)	Per thema aanwezigheid van: - vorm en frequentie van overleg (portefeuillehoudersoverleg, ad hoc overleg) - gezamenlijke aanpak of strategie - gezamenlijke inbreng en/of vertegenwoordiging in regionale overleggen of verbonden partijen.
	Regierol burgemeester	De burgemeester bewaakt de procesgangen tussen de raden, colleges en samenwerkingsorganisatie.
Bestuurlijke kansentema's (april 2017 – heden)		
	Thema	Indicatoren
	MRDH algemeen	- Versterking zelfbewustwording positie BAR in de regio - Positionering raden in richting MRDH
	MRDH vervoer	- Gezamenlijk beeld wat MIRT gaat betekenen voor de BAR - Gezamenlijk standpunt leefbaarheid bij aanleg rijkswegen
	MRDH Economie	- BAR Loket voor vestiging bedrijven
	Buitenstedelijk groen	- Uitbouwen samenwerking NRIJ naar Landschapstafel - Social Return on investment bij beheer buitengebieden
	Sociaal domein	- Vergroten grip/financieel control - Gebiedsgericht werken vanuit wijkteams
	Duurzaamheid	- Bewustzijn en kennisniveau vergroten opgave richting 2050 - Formuleren visie hierop.

Berenschot

	<i>Wonen</i>	- Gezamenlijk beeld dan wel gezamenlijk standpunt wat sloop huurwoningen in Rotterdam en/of wat de duurzaamheid en betaalbaarheid woningvoorraad betekent voor BAR gemeenten
	<i>Ruimtelijke ontwikkeling</i>	- Gezamenlijk beeld dan wel gezamenlijk standpunt wat de prognose van 300.000 – 500.000 woningen in de regio betekent voor BAR gemeenten
	<i>Meedoen/overheidsparticipatie</i>	- Beeld over nieuwe inzichten voor de dienstverlening
	<i>Participatie/werk</i>	- Versterking positie arbeidsmarktregio - Visie garantiebanen en beschut werk
BESTUURLIJK / AMBTELIJK		
Onderwerp	Afspraken	Indicatoren
<i>Couleur locale</i>	<i>Ervaringen over eigen identiteit / zelfstandigheid en gemeentelijke kwaliteitsambitie</i>	- Ervaringen bestuur Barendrecht over de verhouding tussen harmonisatiedruk en ruimte voor couleur locale - Ervaringen onder maatschappelijke partijen over de ruimte voor lokaal maatwerk in Barendrecht - Ervaringen over de herkenbaarheid en uitstraling van Barendrecht als zelfstandige gemeente - Ervaren effect van de BAR-samenwerking op kwantiteit, kwaliteit en bereikbaarheid gemeentelijke voorzieningen in Barendrecht

Bijlage 2

Lijst van bestudeerde documenten

Bijlage 2 Lijst van bestudeerde documenten

Collegeprogramma 2014-2018

Tussenevaluatie collegeprogramma 2016

Coalitieakkoord 2016-2018

Stand van zaken en vooruitblik coalitie akkoord juli 2017 en november 2017

Realisatie doelstellingen BAR samenwerking door de Rekenkamer Barendrecht 2015

Visie op Barendrecht 2025 (2008)

Evaluatie strategische visie Barendrecht (2017)

Barendrechtse barometer 2013 Klantonderzoek door Flycatcher Internet Research

Burgerpeiling waar staat Barendrecht 2017 door Flycatcher Internet Research

Vergelijking rapport KING burgerpeiling (2017)

Ondernemerspeiling waar staat Barendrecht 2017 door Flycatcher Internet Research

Vergelijking rapport KING ondernemerspeiling (2017)

Klantonderzoek balie 2017 door Flycatcher Internet Research

Begroting gemeenten Barendrecht 2014, 2015, 2016 en 2017

Jaarstukken gemeente Barendrecht 2014, 2015, 2016

Tussenrapportages gemeente Barendrecht 2014, 2015, 2016, 2017

Brief college Barendrecht aan de raad over uitkomsten collegebijeenkomst BAR gemeenten juni 2016

Brief college Barendrecht aan de raad over agenda BAR bestuurlijke samenwerking (april 2017) plus als bijlage Agenda BAR bestuurlijke samenwerking

Brief college Barendrecht aan de raad over voortgang BAR bestuurlijke samenwerking (november 2017)

BAR goed, koers document voor het uitbouwen van de intergemeentelijke samenwerking tussen de BAR gemeenten (2007)

Op naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR gemeenten (2010)

Koersdocument BAR beter 2012

BAR code 2012

- HaalBARE kaart, onderzoek naar de effectiviteit van de BAR samenwerking door de rekenkamer(commissies) van de BAR gemeenten 2012
- Gemeenschappelijke Regeling BAR organisatie (2013)
- Notitie herijking doelstellingen BAR (2016)
- Benchmark formatie en kosten BAR door Berenschot 2017
- Medewerker Tevredenheid Onderzoek (MTO) BAR organisatie 2016
- Visie op Dienstverlening BAR organisatie
- Begroting BAR 2014, 2015, 2016 en 2017
- Jaarstukken BAR 2014, 2015, 2016
- Kwartaalrapportages BAR 2014, 2015, 2016, 2017
- Rapport Rekenkamercommissie Albrandswaard, De Knip over beleidsvrijheid binnen de BAR-samenwerking (2016)