

## **effectiviteit van de BAR samenwerking**



## 1 Inleiding

### 1-1 aanleiding

Sinds 2007 is sprake van een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR). In BAR-verband werken deze drie gemeenten bijvoorbeeld samen op het gebied van inkoop, ICT, WABO, WMO en regionaal arbeidsmarktbeleid. De uitgangspunten voor deze samenwerking zijn in 2007 verwoord in het koersdocument 'BAR-goed!' Met deze samenwerking beogen de drie gemeenten onder andere:

- de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen,
- hun kwetsbaarheid te beperken,
- de efficiency te vergroten, en
- de integraliteit bij regionale ontwikkelingen te versterken.

In 2009 zijn de BAR-gemeenten nagegaan op welke wijze zij de huidige samenwerking verder konden uitbouwen. Dit heeft in 2010 geleid tot de notitie 'op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten', waarin de keuze is gemaakt de samenwerking verder vorm te geven in een netwerkorganisatie.

In navolging op de samenwerking tussen de BAR-gemeenten zijn vertegenwoordigers van de rekenkamer Barendrecht en de rekenkamercommissies Albrandswaard en Ridderkerk nagegaan welke onderwerpen zich lenen voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek. Dit overleg heeft geresulteerd in onderstaand onderzoeksvorstel.

### 1-2 leeswijzer

In deze onderzoeksopzet wordt eerst een korte weergave gegeven van de samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In paragraaf 4 wordt de onderzoeksaanpak beschreven, waarbij ook een aantal normen wordt benoemd die in dit onderzoek gehanteerd zullen worden. Tot slot is er aandacht voor de planning en organisatie.

## 2 Samenwerking BAR

### 2-1 start samenwerking

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

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

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

## 2-2 quick wins

Bij de inventarisatie van de samenwerkingskansen is een onderverdeling gemaakt naar vijf thema's, namelijk fysiek, sociaal, veiligheid, economie en bedrijfsvoering. Voor elk van deze thema's zijn de kansen op langere en kortere termijn bepaald. De kansen op kortere termijn kunnen binnen twee jaar een eerste resultaat opleveren en worden quick wins genoemd. Om de quick wins succesvol te realiseren is ervoor gekozen om deze in projectvorm uit te voeren. De projecten worden aangestuurd door de collegeleden van de drie BAR-gemeenten. Deze collegeleden worden ambtelijk ondersteund door een vertegenwoordiger van een andere BAR-gemeente. Op deze wijze hoopt het bestuur van de gemeenten een extra dimensie aan te brengen in de werkrelaties.

In de afgelopen jaren is een twaalfstal projecten opgestart. Over deze projecten is halfjaarlijks gerapporteerd waarbij inzicht is gegeven in successen, knelpunten, ontwikkelingen en resultaten in relatie tot de doelstellingen uit het BAR-koersdocument. Uit de laatste stand van zaken rapportage d.d. 13 oktober 2010 blijkt dat de betrokken gemeenten op dat moment in de volgende projecten samenwerken in de uitvoering van activiteiten:

- Invoering WABO / centralisatie vergunningen, toezicht & handhaving
- Gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk
- Gezamenlijke organisatie van de inkoop

De overige projecten die in BAR-verband zijn opgestart verkeren op dat moment nog in de verkenningsfase of richten zich voornamelijk op het formuleren van gezamenlijk beleid.

## 2-3 besluitvormingsstructuur

De volgende actoren spelen een rol in de besluitvorming in BAR-verband:

- De stuurgroep BAR, bestaande uit de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de drie gemeenten.
- De BAR-directie, bestaande uit de directeuren, gemeentesecretarissen en directiesecretarissen van de drie gemeenten
- Per project is een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk projectleider benoemd.

## 2-4 financieel belang

Doordat is gekozen voor een netwerkorganisatie zijn er voor het samenwerkingsverband geen specifieke investeringskosten. De werknemers worden vanuit de verschillende BAR-gemeenten beschikbaar gesteld. Waar nodig worden per project afspraken gemaakt over de verdeling van de financiële inzet.

Ten aanzien van de deelprojecten ICT en Inkoop geldt het volgende:

- Voor de uitvoering van de ICT-infrastructuur zijn middelen vrijgemaakt. Iedere gemeente doet dit zelfstandig.
- Voor de inzet van 4 inkoopcoördinatoren van de gemeente Barendrecht en Ridderkerk in de inkoopondersteuning BAR-gemeenten is een verdeling voor de financiële inzet afgesproken; Barendrecht en Ridderkerk nemen ieder 2/5<sup>e</sup> deel van de kosten voor hun rekening, Albrandswaard 1/5<sup>e</sup> deel.

### **3 Doel en vraagstelling**

#### **3-1 onderzoeksdoelstelling**

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

Ten behoeve van dit onderzoek zijn twee projecten geselecteerd uit de BAR-projecten die sinds 2007 zijn opgestart. Gekozen is voor de projecten 'gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk' en 'gezamenlijke organisatie van de inkoop', aangezien deze projecten inmiddels ver gevorderd zijn in de uitvoering.

#### **3-2 centrale vraagstelling**

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

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

#### **3-3 onderzoeksvragen**

De centrale vragen zullen beantwoord worden aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

*onderzoeksvragen bij eerste centrale vraag*

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

*onderzoeksvragen bij tweede centrale vraag*

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

De normen die de rekenkamer/rekenkamercommissies zullen hanteren bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen komen aan bod in paragraaf 4-2.

### **3-4 afbakening**

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

Voor de tweede centrale vraag geldt dat voor het samenwerkingsverband in zijn geheel op meta-niveau zal worden nagegaan welke resultaten zijn behaald. Hierbij baseren de rekenkamer/rekenkamercommissies zich op de periodieke rapportages aan de raad over de stand van zaken van het samenwerkingsverband. Voor de onderdelen ICT en Inkoop zal meer in detail worden ingegaan op de behaalde resultaten.

## **4 Onderzoeksaanpak**

### **4-1 onderzoeksmethoden**

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen worden verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. De rekenkamer/rekenkamercommissies zullen verschillende documenten raadplegen. Te bestuderen documenten zijn o.a.:

- documentatie inzake het samenwerkingsverband BAR, waaronder het koersdocument, de voortgangrapportages en de notitie over de netwerkorganisatie;
- verslagen BAR-directie
- verslagen BAR-stuurgroep
- documentatie over de voortgang van de verschillende projecten
- raadsverslagen
- notulen en rapportages van de projectgroepen 'gezamenlijke ICT-infrastructuur en intergemeentelijk netwerk' en 'gezamenlijke organisatie van de inkoop';
- vakliteratuur en onderzoeksrapporten.

Voor het onderzoek zullen onder meer worden geïnterviewd:

- leden stuurgroep BAR; burgemeesters en gemeentesecretarissen
- leden BAR-directie (directeuren, directiesecretarissen en gemeentesecretarissen)
- opdrachtgevers en projectleiders 'gezamenlijke inkoop' en gezamenlijke ICT'
- raadsleden

De interviews kunnen zowel individueel als in groepsverband worden afgenomen. De gewenste vorm zal in de loop van het onderzoek worden vastgesteld.

#### 4-2 normen

Onderstaand is voor alle onderzoeksvragen met een toetsend karakter aangegeven welke normen onder meer in dit onderzoek worden gehanteerd. Voor de beschrijvende onderzoeksvragen zijn (vooralsnog) geen normen opgesteld. Een nadere uitwerking van het normenkader (in criteria) zal bij de start van de onderzoeksuitvoering plaatsvinden.

*Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen genoemde projecten duidelijk belegd?*

- Voor ieder project is een verantwoordelijk bestuurder aangewezen
- Voor ieder project is een ambtelijk verantwoordelijke aangewezen
- Er zijn duidelijke afspraken over wie welke bevoegdheden heeft binnen het project
- Er is sprake van een duidelijk taakverdeling
- Er zijn duidelijke afspraken over wie welke verantwoordelijkheden heeft binnen het project
- In de uitvoering van het project wordt conform de gemaakte afspraken gehandeld

*Is bij genoemde projecten sprake van adequaat projectmanagement?*

- Per project is een plan van aanpak opgesteld waarin doelstellingen en resultaten, een kostenraming en een planning zijn uitgewerkt.
- In het plan van aanpak zijn mijlpalen benoemd en go / no go momenten ingebouwd
- Risico's van het project zijn in kaart gebracht
- Er zijn maatregelen genomen om risico's te beperken
- De voortgang van het project wordt periodiek in kaart gebracht
- De stuurgroep en de BAR-directie vervullen een regierol
- Er zijn voldoende personeel en middelen beschikbaar voor de uitvoering van het samenwerkingsverband en de onderliggende projecten.

*Is in relatie tot de genoemde projecten sprake van voldoende commitment voor de samenwerking in BAR-verband?*

- Er is sprake van een gedeelde visie op de samenwerking
- De onderlinge afhankelijkheid wordt erkend, de noodzaak om samen te werken wordt gevoeld
- De drie gemeenten en het samenwerkingsverband investeren in de communicatie met alle betrokkenen uit de drie gemeenten
- De drie gemeenten en het samenwerkingsverband maken zichtbaar wat het samenwerkingsverband in deze projecten oplevert
- De drie gemeenten en het samenwerkingsverband dragen het belang van de samenwerking en de kansen die de samenwerking biedt uit.

*Welke doelen beogen de betrokken gemeenten in BAR-verband te realiseren en zijn deze SMART-geformuleerd?*

- De doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

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

- De gemeenteraden zijn juist, tijdig en volledig geïnformeerd.

## **5 Organisatie en planning**

### **5-1 organisatie**

De rekenkamer Barendrecht, de rekenkamercommissie Albrandswaard en de rekenkamercommissie Ridderkerk hebben besloten om een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar het BAR-samenwerkingsverband. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek wordt gezamenlijk gedragen door de drie rekenkamer/rekenkamercommissies. Aansturing van het onderzoeksteam zal vanuit deze drie organisaties plaatsvinden. De uitvoering van het onderzoek zal met name geschieden door de medewerkers van de rekenkamer Barendrecht, met ondersteuning van de secretaris/onderzoeker van de rekenkamercommissie Albrandswaard en de secretaris van de rekenkamercommissie Ridderkerk.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers:

- mevrouw drs. E.D. Doodkorte (Rekenkamer Barendrecht) ;
- mevrouw mr. N.M.C. Kuijpers (Rekenkamer Barendrecht);
- dhr. drs. G. Gijzenorffen (rekenkamercommissie Albrandswaard);
- dhr. drs. M. Slingerland (rekenkamercommissie Ridderkerk).

### **5-2 planning**

De uitvoering van het onderzoek start in april 2011 en zal resulteren in een publicatie in het vierde kwartaal van 2011. Voor dit onderzoek zijn vijftig onderzoeksdagen beschikbaar.