Evaluatie dienstverlening en governance BAR-organisatie

Definitief rapport

60680 – Openbaar

12 juni 2019

Berenschot

Evaluatie dienstverlening en governance BAR-organisatie

Daniel Huisman | Laurens Vellekoop | Peter van Unnik

12 juni 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
   - 1.1 Aanleiding en context 5
   - 1.2 Gewenste resultaten en onderzoeksvraag 5
   - 1.3 Evaluatiekader 6
   - 1.4 Aanpak onderzoek 7
   - 1.5 Leeswijzer 9
   - 1.6 Een woord van dank 9
2. Context ontwikkeling BAR-organisatie 10
   - 2.1 Inleiding 10
   - 2.2 Start van de BAR-samenwerking 10
   - 2.3 Contextfactoren die de ontwikkeling van de BAR-organisatie beïnvloed hebben 11
3. Evaluatie externe dienstverlening 12
   - 3.1 Inleiding 12
   - 3.2 Doelen en kaders externe dienstverlening 12
   - 3.3 Feitelijke prestaties externe dienstverlening 15
   - 3.4 Beleving van belanghouders 28
4. Evaluatie interne dienstverlening 48
   - 4.1 Inleiding 48
   - 4.2 Doelen en gewenste resultaten ten aanzien van interne dienstverlening 48
   - 4.3 Feitelijke effecten ten aanzien van interne dienstverlening 50
   - 4.4 Beleving van belanghouders 56
   - 4.5 Belevingen ten aanzien van de regieschil/bureaus bestuursondersteuning 63
5. Evaluatie governance BAR-organisatie 65
   - 5.1 Inleiding 65
   - 5.2 Juridische vormgeving BAR-organisatie 65
   - 5.3 Rollen en bevoegdheden van de BAR-organisatie 68
   - 5.4 Bevindingen ten aanzien van de governance 73
6. Analyses en conclusies 77
   - 6.1 Inleiding 77
   - 6.2 In welke mate heeft de BAR-organisatie de BAR-gemeenten tot nu toe gebracht wat bedoeld is? 78
   - 6.3 Context BAR-organisatie 80
   - 6.4 Externe dienstverlening 81
   - 6.5 Interne dienstverlening 90
   - 6.6 Governance 93
7. Aanbevelingen 98
   - 7.1 Inleiding 98
   - 7.2 Externe dienstverlening 98
   - 7.3 Interne dienstverlening 102
   - 7.4 Governance 105
   - 7.5 Het versterken van de leercyclus 105

7.6 Procesadviezen 106

8. Bijlagen 108

8.1 Thema-overstijgende bijlagen 108
8.2 Bijlagen bij hoofdstuk 3: Externe dienstverlening 147
8.3 Bijlagen bij hoofdstuk 4: Interne dienstverlening 162
8.4 Bijlage bij hoofdstuk 5 governance: enquêteresultaten governance 173
8.5 Bijlage bij hoofdstuk 6 en 7: analyses, conclusies en aanbevelingen 176
8.6 Evaluatie Berenschot van 9 ambtelijke fusie organisaties (2017 en 2018) 184

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In een notitie over de ontwikkeling van de BAR-organisatie en de BAR-samenwerking tussen de drie gemeenten[1] staat beschreven dat deze samenwerking zich tot op heden behoorlijk heeft ontwikkeld en ook dat er meerdere aanleidingen zijn om de BAR-organisatie en -samenwerking te evalueren:

- 'Er is veel geïnvesteerd en bereikt de afgelopen jaren. Inmiddels hebben we dus veel geleerd over deze samenwerking. Allereerst vanuit onze eigen ervaringen. We zijn vier jaar aan de slag en het is daarom een logisch moment om de samenwerking te evalueren. Dit is ook conform de afspraken in de GR.'
- 'Tegelijkertijd is de opdracht uit het coalitieakkoord van de gemeente Ridderkerk om een analyse te doen van de bestuurlijke organisatie en werkwijze van de BAR-organisatie.'
- 'En de opdracht uit het raadsbesluit van 6 maart 2018 van de gemeente Barendrecht om de aanbevelingen van het Berenschotrapport Barendrecht op te volgen.'

Ook de gemeenteraadsverkiezingen van begin 2018 spelen mee in de aanleiding tot het starten van een evaluatie onderzoek. De verkiezingen hebben geleid tot andere politieke samenstellingen in de raden, bestuurlijke samenstellingen in colleges en daarmee, vanzelfsprekend, ook een andere samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur van de BAR-organisatie. Vragen die in deze situatie logischerwijs ontstaan, zijn onder andere:

- Waarom is de BAR-samenwerking nodig, waartoe moet het leiden en wanneer is het een succes?
- Hoe doen we het tot nu toe? Wat gaat goed, wat kan of moet beter? Wat is de feitelijke ontwikkeling tot nu toe en wat zijn de belevingen en verwachtingen van relevante belanghouders?
- Waarom is ooit voor een openbaar lichaam gekozen als juridisch construct? Hoe verhouden de rollen en gremia zich tot elkaar in de samenwerking? Hoe werkt bijvoorbeeld een algemeen en dagelijks bestuur, wat zijn de bevoegdheden van de BAR-directie en hoe verhoud ik me -als college- of raadslid- tot de BAR-samenwerking?
- In welke mate is de BAR-organisatie en -samenwerking in staat de lokale behoeften (maatwerk) af te wegen met gezamenlijk optrekken (harmonisatie), een spanning die altijd bestaat in ambtelijke fusieorganisaties?

In februari 2019 is aan Berenschot de vraag gesteld om het evaluatieonderzoek uit te voeren. Het dagelijks bestuur is bestuurlijk opdrachtgever voor dit onderzoek. De directie van de BAR-organisatie vormt samen met drie strategisch adviseurs de begeleidingscommissie voor het onderzoek.

1.2 Gewenste resultaten en onderzoeksvraag

De evaluatie van de BAR-organisatie is gericht op de thema's dienstverlening en governance, met als verwachting de volgende resultaten:

Dienstverlening

1. Een zorgvuldig en onafhankelijk beeld van het huidige functioneren van de BAR-organisatie, gericht op de interne en externe dienstverlening van de BAR-organisatie. Het gaat dan om (externe) publieksdienstverlening en de dienstverlening in het sociale en fysieke domein met de inwoner, ondernemer en partner als klant en (interne) dienstverlening met de bestuurder als primaire klant. Het gaat dan onder meer om advieskwaliteit, nabijheid, 'voelsprieten' voor politiek-bestuurlijke gevoeligheden, tijdigheid en gevoel van comfort.

[1] Ontwikkeling BAR-samenwerking, 28 september 2018.

2. De evaluatie levert inzicht in zowel feitelijke/objectiveerbare resultaten (effecten), als ook verwachtingen en belevingen van belanghouders. Inclusief een beeld van in hoeverre de belevingen bij sleutelfiguren onderling overeenkomen én de mate waarin deze belevingen in lijn zijn met de feitelijke resultaten.
3. De evaluatie is enerzijds gericht op de vergelijking van wat door de drie gemeenteraden is beoogd en de mate waarin die doelen tot nu toe zijn gerealiseerd (terug kijken). Anderzijds is de evaluatie gericht op wat voor verdere ontwikkeling geleerd en verbeterd kan worden (vooruit kijken).
4. De evaluatie biedt inzicht (op hoofdlijnen) in de mate waarin de randvoorwaarden op orde zijn om specifiek in- en externe dienstverlening mogelijk te kunnen maken, zoals beschikbare capaciteit, wijze van aansturing, control-mechanismen en ICT-ondersteuning.
5. Handelingsperspectieven: concrete adviezen en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het functioneren van de BAR-organisatie (input voor een organisatie ontwikkelplan) wat betreft het thema dienstverlening.

Governance

1. Een evaluatie van het gekozen juridisch construct inzake het openbaar lichaam voor de BAR-organisatie.
2. Evaluatie van het geheel van aansturing en besturing van de BAR-organisatie. Gericht op de (onderlinge samenhang en dynamiek tussen de) volgende gremia: gemeenteraden, colleges, burgemeesters en directie en het algemeen en dagelijks bestuur van de BAR-organisatie.
3. Handelingsperspectieven: concrete adviezen en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de governance van de BAR-organisatie. Bedoeld als input voor een organisatie ontwikkelplan.

De hoofdvraag van de evaluatie is de volgende:

In welke mate heeft de BAR-organisatie de (inwoners, bedrijven en organisaties van de) gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk tot nu toe gebracht wat bedoeld is? En wat kunnen we voor de doorontwikkeling leren en verbeteren?

De hoofdvraag is gericht op twee thema's: dienstverlening en governance. Voor elk thema zijn een aantal deelvragen geformuleerd die zijn opgenomen in het bijgevoegde evaluatiekader.

De evaluatie levert inzicht op in zowel feitelijke/objectiveerbare effecten, als verwachtingen en belevingen van verschillende belanghouders. Hiermee doelen we op maatschappelijke organisaties, enkele samenwerkingsorganisaties, ondernemers de drie raden, de drie colleges, het Dagelijks Bestuur, het DT, het MT, de ondernemingsraad en BAR-medewerkers.

1.3 Evaluatiekader

In de visie van Berenschot gaat evaluerend onderzoeken uit van de mate waarin doelen tot op heden zijn gerealiseerd, de mate waarin aan gestelde randvoorwaarden is voldaan én de mate waarin een organisatie in staat is om gestelde doelen te blijven realiseren. De doelen en randvoorwaarden die politiek-bestuurlijk aan de BAR-samenwerking zijn gesteld, zijn opgenomen in de onderstaande tabel. Deze vormen het evaluatiekader: een toetssteen waarlangs, in de analysefase van het onderzoek, bevindingen uit de evaluatie worden getoetst.

De BAR-doelen zijn oorspronkelijk in 2012[2] vastgesteld door de colleges van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk en zijn herijkt[3] in 2016 tot de drie onderstaande doelen met bijbehorende prestatieafspraken. De in 2012 gestelde randvoorwaarden aan de BAR-samenwerking zijn actueel.

Doelen	Randvoorwaarden
1. Excellente dienstverlening: a. De klant staat centraal voor ons. We zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering b. We zorgen er voor dat de wachttijd aan de telefoon zo kort mogelijk is c. We zorgen er voor dat de wachttijd aan de balie zo kort mogelijk is d. Onze leveranciers worden zo snel mogelijk betaald e. We handelen bezwaarschriften zo snel mogelijk af f. We beantwoorden alle klantvragen zo snel mogelijk 2. Acceptabele kosten: a. We organiseren de samenwerking binnen de door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Uitgangspunt is een meerjarig sluitende exploitatie b. We realiseren de ingeboekte taakstelling (€ 5 miljoen) c. We zorgen voor een transparante en getrouwe financiële administratie 3. Kwalitatief deskundige, robuuste organisatie: a. We zorgen er voor dat onverwacht vertrek of ziekte van een collega gemakkelijk kan worden opgevangen b. We zorgen voor deskundigheid in de eigen organisatie	• De gemeenten blijven zelfstandig • Bestuur blijft dichtbij de burger • De BAR-samenwerking is de kern • De samenwerking moet uiteindelijk voor iedereen voordelen opleveren • Voor de opbouw van de BAR-organisatie zijn vier jaren uitgetrokken (2014-2017)

1.4 Aanpak onderzoek

Voor het uitvoeren van de evaluatie zijn drie fasen doorlopen. We beschrijven deze fasen hieronder. Eerst beschrijven we de gewenste kenmerken van de aanpak.

Gewenste kenmerken[4] van de aanpak

De volgende verwachtingen zijn ten aanzien van de aanpak van het evaluatieonderzoek gesteld.

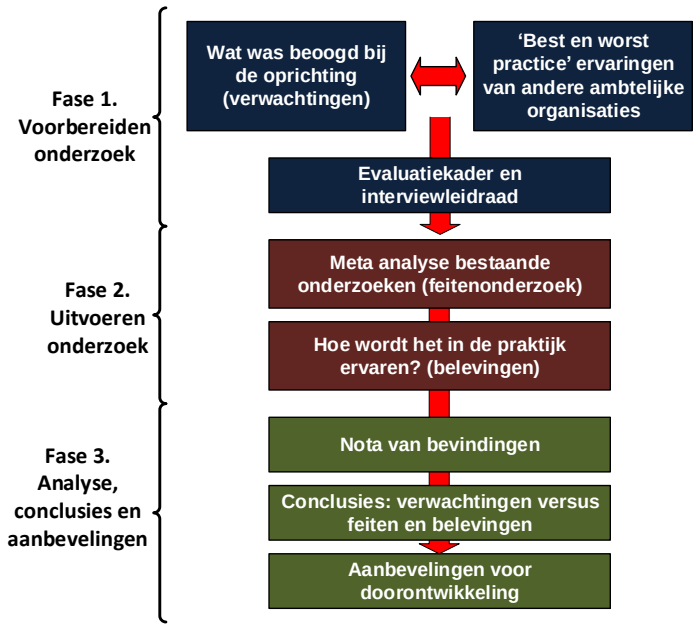
- De evaluatie is gericht op leren en ontwikkelen: 'wat gaat goed en wat kan beter'.
- De analyse bestaat -zoveel als mogelijk- uit het samenvoegen van bestaande bronnen (een meta-analyse). Aanvullend dataonderzoek wordt in principe niet uitgevoerd.
- Gesprekken met belanghouders worden gevoerd en dusdanig georganiseerd dat minimale tijdbesteding van hen nodig is.
- Op basis van de beschikbare informatie wordt een analyse met de ontwikkelpunten gemaakt. 'We maken een uitvoeringsprogramma, waarin wordt opgenomen hoe we deze punten aanpakken. Het DB stuurt op de realisatie van deze punten door middel van een vast agendapunt op de vergaderingen van het DB. De raden worden betrokken in overleg met de griffies.'
- Ten aanzien van 'pijler 1' van een organisatie ontwikkelkader: 'Het DB van de BAR-organisatie is de opdrachtgever van deze pijler. De BAR-directie is opdrachtnemer.'

[2] Door colleges gestelde doelen in 2012: 1) Het vergroten van de kracht van de drie gemeenten, 2) Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, 3) Het beperken van de kwetsbaarheid, 4) Het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid, 5) Het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen, 6) Het vergroten van de efficiency, 7) Het beter kunnen inspelen op de arbeidsmarkt.
[3] Notitie herijking doelstellingen BAR (2016).
[4] Ontwikkeling BAR-samenwerking, 28 september 2018.

- Het onderzoek wordt uitgevoerd in het eerste half jaar van 2019. Hierna vindt doorontwikkeling van de BAR-samenwerking plaats op basis van de gedane aanbevelingen met handelingsperspectieven.

Uitvoering langs drie hoofdfasen

De uitvoering van de evaluatie verloopt langs de onderstaande drie fasen.



Fase 1: Voorbereiden onderzoek

De opzet en het gewenste resultaat van de evaluatie zijn in startgesprekken besproken met de directie en strategisch adviseurs in een voor deze opdracht op te richten ambtelijke begeleidingscommissie en met het dagelijks bestuur, de bestuurlijke opdrachtgever. De griffiers van de drie gemeenten zijn gesproken over de wijze waarop de drie gemeenteraden betrokken wensten te worden.

De startgesprekken hebben geleid tot een gezamenlijk beeld van de evaluatie en de mogelijkheid om 'aan de voorkant' goede inspraak te hebben op de resultaatverwachtingen en ideeën bij de wijze van evalueren. Ook is door ons een concept evaluatiekader opgesteld en door het dagelijks bestuur vastgesteld.

Verder zijn voorbereidende activiteiten verricht voor fase 2.

Fase 2: Uitvoeren onderzoek

In fase 2 is het onderzoek uitgevoerd, hoofdzakelijk door bestaande documentatie te analyseren, belanghouders te interviewen en enquêtes af te nemen. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in de bijlagen. Vooraf merken we op dat van alle externe partijen die gesproken zijn, de meeste partijen een rol in het sociaal domein vervullen. In paragraaf 3.4 wordt toegelicht dat de opkomst bij interviews een van de redenen is dat de ontwikkeling van dienstverlening in het sociaal domein vrij prominent is uitgewerkt in dit rapport.

Aan het einde van fase 2 maakten we een tussenstap. Alle feiten en belevingen ('nota van bevindingen') die zijn opgehaald, evenals de relaties daartussen, zijn eerst in de begeleidingscommissie besproken en vervolgens in een het dagelijks bestuur. Door deze tussenstap is zeker gesteld dat alle relevante bevindingen juist en volledig zijn bevonden vóórdat door ons analyses, conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

Fase 3: Analyse, conclusies en aanbevelingen

In fase 3 zijn analyses gemaakt, zijn conclusies getrokken en is de onderzoeksvraag beantwoord. Op basis hiervan zijn wij gekomen tot onze onafhankelijk aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de BAR-samenwerking.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de context beschreven waarin BAR-dienstverlening en governance zich tot nu toe hebben ontwikkeld. Het kennen van deze context is van belang om de bevindingen ten aanzien van dienstverlening en governance te kunnen duiden. In hoofdstuk 3 zijn bevindingen rond de evaluatie van externe dienstverlening beschreven. In hoofdstuk 4 vindt u de bevindingen rond interne dienstverlening en in hoofdstuk 5 de bevindingen rond de evaluatie van governance. Hoofdstuk 6 bevat onze analyses en conclusies en hoofdstuk 7 onze aanbevelingen.

Dit rapport bevat de hoofdlijnen van de bevindingen. Detail bevindingen zijn -ter bevordering van de leesbaarheid- opgenomen in een bijlagenboek.

1.6 Een woord van dank

We willen alle betrokkenen van de BAR-organisatie en de BAR-gemeenten evenals de extern betrokken ondernemers, maatschappelijke organisaties en partner organisaties hartelijk danken voor het delen van hun ervaringen. Ook danken we graag een aantal zeer betrokken BAR-medewerkers die hebben gezorgd voor het mogelijk maken van dit onderzoek, waaronder een intensief proces van vele documenten verstrekken en het plannen van zeer veel afspraken in (volle) agenda's.

2. Context ontwikkeling BAR-organisatie

2.1 Inleiding

In de volgende hoofdstukken is de evaluatie van de (externe en interne) dienstverlening en governance uitgewerkt. Om de onderzoeksbevindingen te kunnen duiden, is het van belang de context te kennen van de BAR-organisatie. Sinds de start van de BAR-organisatie zijn er namelijk externe en interne invloeden geweest die invloed hebben gehad op de ontwikkeling van BAR-organisatie in het algemeen en meer specifiek op de onderzoeksthema's: (externe en interne) dienstverlening en governance. Het is van belang om deze invloeden te kennen voor een genuanceerd en realistisch beeld van de evaluatieresultaten.

Een van de door ons geïnterviewde fractievoorzitters verwoordde het als volgt: "*De BAR-organisatie had een taakstelling van 10% vanaf de start, burgers zijn in de afgelopen jaren mondiger geworden, het is makkelijker geworden om klachten in te dienen en per saldo verricht de BAR-organisatie met minder mensen meer werk. Mijn oproep is dan ook de uitkomsten van de evaluatie in deze context te duiden.*"

In het hoofdstuk met de bijlagen treft u de hoofdlijnen aan van een evaluatie die Berenschot in 2017 en 2018 in opdracht van twee provincies heeft uitgevoerd van 9 ambtelijke fusie organisaties (waaronder de BAR-organisatie). Deze onderzoeksresultaten geven inzicht in de context waar ambtelijke fusieorganisaties in het algemeen mee te maken hebben.

2.2 Start van de BAR-samenwerking

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.
- De bestuurlijke wens om te beschikken over een robuuste ambtelijke organisatie.
- De druk vanuit de provincie (in deze periode) op een mogelijke gemeentelijke herindeling in de regio.

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 in de vorm van een openbaar lichaam ten grondslag.

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.

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.

Het volgende hoofdstuk inzake externe dienstverlening gaat verder in op de ontwikkeling van de doelen van de BAR-organisatie.

2.3 Contextfactoren die de ontwikkeling van de BAR-organisatie beïnvloed hebben

Deze paragraaf bevat een aantal contextfactoren die niet direct tot de focus van het onderzoek behoren, maar wel van belang zijn om als lezer de onderzoeksresultaten in de volgende hoofdstukken te kunnen duiden. We noemen de volgende factoren:

- Een van de drijvende factoren voor het besluit om de BAR-organisatie op te richten was de wens van elk van de drie gemeenten om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Vanuit deze motivatie hechtte elke gemeente sterk aan het behoud van couleur locale, zo blijkt uit ons onderzoek.
- De BAR-organisatie kreeg te maken met een taakstelling van 10%. De impact van deze taakstelling is dat het voor de opstartende BAR-organisatie lastiger werd om de beoogde voordelen op het gebied van verbetering van kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid te realiseren. Daarbij is voor het kunnen realiseren van taakstellingen harmonisatie en standaardisatie randvoorwaardelijk; dit is complexer te realiseren in een situatie waarbij gemeenten hechten aan behoud van de eigen couleur locale.
  Begin 2017 heeft Berenschot op basis van de begroting 2016 een benchmark formatie en kosten van de gemeenten uitgevoerd. Hieruit kwam dat de totale apparaatskosten per inwoner van de BAR-organisatie 3% lager waren dan gemiddeld[5].
  Tegelijkertijd stond de BAR-organisatie voor de uitdaging om drie verschillende culturen tot één te smeden. Tevens moesten medewerkers leren wat het betekent om voor drie verschillende besturen met elk een eigen couleur locale te werken. Voor deze ontwikkelingen is tijd nodig, terwijl gelijk vanaf de start taakstellingen gerealiseerd moesten worden én betere resultaten werden verwacht.
- Specifiek in het sociaal domein speelden nog extra ontwikkelingen. Parallel aan de decentralisatie van taken van Rijk en provincie naar gemeenten (per 1 januari 2015) werd de BAR-organisatie opgericht, oftewel twee transities die tegelijkertijd liepen. Daarbij was na de opstart van de BAR-organisatie sprake van een relatief groot aantal managementwisselingen in het sociaal domein (om verschillende redenen). Om de door het Rijk ingeboekte taakstellingen op het sociaal domein te kunnen realiseren, staan gemeenten voor de uitdaging om de zogenaamde transformatie vorm te geven. Ten behoeve van deze transformatie hebben in de zomer van 2018 de gemeenteraden ingestemd met het beschikbaar stellen van middelen (Fundament Maatschappij). In het kader van het Fundament worden in 2018 en 2019 diverse veranderingen doorgevoerd.
- De BAR-organisatie werd onderdeel van een politieke dynamiek. Opheffen van de BAR-organisatie werd in 2018 bijvoorbeeld inzet van de campagne van een aantal partijen uit de BAR-gemeenten. Gevolg hiervan was onder meer dat het voor sommige medewerkers lastig was om zich vol energie in te zetten voor de BAR-organisatie, zo bleek uit de door ons gevoerde gesprekken.

[5] Dit betrof een vergelijking met referentiegemeenten die qua omvang overeenkwamen met het gemiddelde van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Het ging hierbij om gemeenten met één gemeenteraad en één college.

3. Evaluatie externe dienstverlening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de doelen en prestaties op het gebied van externe dienstverlening van de BAR-organisatie beschreven. Met externe dienstverlening wordt gedoeld op de dienstverlening die door BAR-organisatie aan inwoners, ondernemers en partners wordt geleverd. De kernvraag van deze deelevaluatie is in welke mate de BAR-organisatie 'de kwaliteit van dienstverlening heeft verbeterd' (het doel in de periode 2014 tot 2016) en 'excellente dienstverlening' heeft geleverd (het doel in de periode vanaf 2016).

Eerst gaan we in op de doelen en kaders die bij externe dienstverlening centraal staan, wat deze betekenen en hoe die zich tot nu toe ontwikkelen. Vervolgens is de feitelijke ontwikkeling van prestaties in beeld gebracht. Tot slot is de beleving en de verwachting van verschillende belanghouders uitgewerkt.

3.2 Doelen en kaders externe dienstverlening

Hieronder zijn de oorspronkelijk gestelde dienstverleningsdoelen uit 2014 en de herijkte doelen uit 2016 beschreven.

3.2.1 Oorspronkelijk gesteld doel (2014)

Het oorspronkelijk gestelde doel uit 2014 is 'het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.' De betekenis van dit doel, als onderdeel van zeven geformuleerde doelen, staat beschreven in de nota 'BAR-goed' (2007).

Oorspronkelijk gestelde doelen BAR-organisatie (2014)
1. Het vergroten van de kracht van de drie gemeenten
2. Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening
3. Het beperken van de kwetsbaarheid
4. Het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid
5. Het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen
6. Het vergroten van de efficiency
7. Het beter kunnen inspelen op de arbeidsmarkt

De Rekenkamer Barendrecht heeft geconstateerd dat de zeven doelen voor de BAR-samenwerking in haar rapport 'Samen en nog steeds apart' (2015) destijds niet SMART zijn geformuleerd. De rekenkamer constateerde ten aansturing van het oorspronkelijke dienstverleningsdoel uit 2014 -doelend op het Concernperspectief 2014-2018[6]- het volgende: 'de vijf succesbepalende factoren uit het concernperspectief komen terug in de begrotingen die voor de BAR-organisatie zijn opgesteld. Echter, noch in het concernperspectief, noch in de begrotingen is inzichtelijk gemaakt welke concrete resultaten de BAR-organisatie per factor wil bereiken.'

In de businesscase BAR-KCC[7] zijn de volgende servicenormen opgenomen die samenhangen met de doelstelling 'verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening'. Hieruit blijkt dat er destijds[8] in ieder geval drie normen voor het KCC zijn uitgewerkt. Het gaat om:

- 90% van de telefoontjes wordt binnen 25 seconden opgenomen.
- De balie is 44 uur per week open.

[6] 'Het Concernperspectief 2014-2018 is een A4 waarin op basis van het INK-model een aantal ontwikkelperspectieven zijn uitgewerkt voor de BAR-organisatie. Onderdeel van het concernperspectief zijn vijf succesbepalende factoren, waaronder de factor 'hoogwaardige dienstverlening'.
[7] Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, businesscase oprichting gezamenlijk BAR-KCC, 16 november 2012.
[8] Ook is een financiële doelstelling van 10% vanaf het begin gesteld als uitwerking van het vergroten van efficiency.

- De wachttijd bij de balie is maximaal 5 minuten.

De Rekenkamer Barendrecht constateert in haar rapport uit 2015 dat er zekere spanningen bestaan tussen de oorspronkelijke doelstellingen. Deze spanningen zijn erkend in het herijkingsdocument en worden als volgt geadresseerd:

- Uiteraard hangt er enerzijds aan bijvoorbeeld (nog) ruimere openingstijden (= betere dienstverlening) een prijskaartje, terwijl er anderzijds bezuinigd moet worden. Dit kan soms haaks op elkaar staan. Daarom ook de tweede nieuwe doelstelling: tegen acceptabele kosten. Er zal steeds de afweging moeten worden gemaakt of de mate van toename van (bijvoorbeeld) de dienstverlening opweegt tegen de kosten die ermee samenhangen.
- Ook is er volgens de rekenkamer een spanning tussen de doelstelling om de efficiency te vergroten en de wens van de gemeenten om zelfstandig te blijven.

3.2.2 Herijking doel: 'excellente dienstverlening' (2016)

In 2016 is het oorspronkelijke doel uit 2014 herijkt. De reden van herijking staat beschreven in het onderzoeksrapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' (Berenschot, december 2017), waarin de impact van een Barendrechts rekenkameronderzoek staat beschreven: '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 is 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). In deze herijkingsnotitie[9] staat de centrale opgave beschreven: 'een optimaal functionerende ambtelijke organisatie die ervoor zorgt dat de drie gemeenten autonoom kunnen blijven opereren, ook met de huidige complexe opgaven zoals die van de drie decentralisaties. We willen hierbij een uitstekende dienstverlening bieden, tegen acceptabele kosten met een kwalitatief deskundige en robuuste organisatie.'

In de herijkingsnotitie is 'excellente dienstverlening' vertaald in prestatieafspraken en indicatoren met bijbehorende normen. Dit zijn, zo wordt in de notitie gesteld, de afspraken die gemaakt worden tussen gemeenten en BAR-organisatie en vervolgens tussen het Dagelijks Bestuur en directieraad. De directieraad maakt vervolgens een vertaling van wat nodig is voor de organisatie. Dit vindt zijn weerslag in het concernperspectief.

Hieronder zijn de bij het doel 'excellente dienstverlening' behorende prestatieafspraken, indicatoren en normen beschreven. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het concernperspectief.

Prestatieafspraken 'excellente dienstverlening'	Indicator	Norm 31-12-2016	Norm 31-12-2017
De klant staat centraal voor ons. We zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering.	Waardering algehele dienstverlening	>7,2	>7,5
	Tevredenheid cliënten Wmo/werk/inkomen/jeugd	*Geen norm beschikbaar*	*Geen norm beschikbaar*
We zorgen ervoor dat de wachttijd aan de telefoon zo kort mogelijk is.	Wachttijd aan de telefoon	<60 seconden	<30 seconden

[9] Herijking doelstellingen BAR (2016).

Prestatieafspraken 'excellente dienstverlening'	Indicator	Norm 31-12-2016	Norm 31-12-2017
We zorgen ervoor dat de wachttijd aan de balie zo kort mogelijk is	Wachttijd aan de balie	80% <5 minuten	90% <5 minuten
Onze leveranciers worden zo snel mogelijk betaald.	Betaaltermijn facturen	90% binnen 30 dagen	90% binnen 30 dagen
We handelen bezwaarschriften zo snel mogelijk af.	Afhandeltermijn bezwaarschriften	90% binnen 12 weken	90% binnen 12 weken
We beantwoorden alle klantvragen zo snel mogelijk.	Afwikkeling klantvragen: • aanvragen WWB • aanvragen Wmo • aanvragen vergunningen • subsidieaanvragen • meldingen openbare ruimte	90% binnen termijn	95% binnen termijn

Wat opvalt in de bovenstaande tabel is dat niet alleen indicatoren, maar ook concrete normen zijn gesteld. Sommige van deze normen worden opgehoogd van 2016 naar 2017, waaruit het streven blijkt naar een stijging van het dienstverleningsniveau op deze indicatoren. Ten aanzien van de indicator 'tevredenheid cliënten Wmo/werk/inkomen/jeugd' valt op dat geen normen zijn gesteld.

3.2.3 Verdere ontwikkeling van doelen

De BAR-organisatie kent volgens het Concernperspectief 2014-2018 vijf succesbepalende factoren om gestelde doelen te kunnen realiseren[10]. In het herijkingsdocument staat beschreven dat deze succesfactoren 'van cruciaal belang zijn om doelstellingen te kunnen realiseren.' En ook: 'het concernperspectief geeft weer hoe de organisatie zou moeten opereren, welke houding en gedrag daarbij past en welke accenten er de komende periode liggen.'

De succesbepalende factoren zijn (samengevat) opgenomen als bijlage. De eerste succesfactor is in de tabel hieronder (samengevat) weergegeven. Hieruit blijkt, in aanvulling op de meer kwantitatieve prestatieafspraken, indicatoren en normen van dienstverlening, een kwalitatief aspect van wat onder excellente dienstverlening wordt verstaan. Met begrippen als 'hostmanship', 'verantwoordelijkheid nemen', 'kennis hebben', 'persoonlijke toevoeging aan de beleving van de klant' en 'dialoog voeren.' Uit de succesfactor blijkt ook dat goede dienstverlening de basiskwaliteit is, het voldoen aan wat de klant verwacht. De ambitie ligt hoger, namelijk het de klant gemakkelijk maken en de beleving van de klant vergroten.

Er wordt momenteel gestart met een zogeheten 'cockpit' in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Onderdeel van de samenwerking betreft het uitwerken van indicatoren.

[10] Notitie herijking doelstellingen BAR (2016).

Succesfactor	Passages uit toelichting succesfactoren
Excellente dienstverlening	Bovenaan staat het bieden van excellente dienstverlening aan onze inwoners en ondernemers. De andere succesfactoren staan allemaal in het teken van het kunnen bieden van excellente dienstverlening. Diensten zijn afgestemd op doelgroepen. Diensten voldoen aan ambitieuze servicenormen. Afspraken komen we na. We zijn open en transparant in wat we doen, ook als zaken niet goed gaan. Er is continue aandacht voor kwaliteit van processen. De principes van gastheerschap ('hostmanship') zullen de komende jaren in onze externe dienstverlening stevig verankerd worden. Centraal staat daarbij het bieden van dienstverlening vanuit de leefwereld en de vraag van onze klanten. Andere kernbegrippen zijn: dienen, het geheel zien, verantwoordelijkheid nemen, consideratie hebben, kennis hebben en dialoog voeren. Excellente dienstverlening komt tot uitdrukking in drie aspecten: kwaliteit, service en persoonlijke benadering, vertaald in 'drie blikjes': 1. Blikje: onze producten, de basiskwaliteit. De klant verwacht dat je dat zonder meer levert. 2. Blikje +: dat wat we doen om het de klant gemakkelijk te maken: communicatie, verkoop, service. 3. Blikje ++: wat jij er als persoon nog aan toevoegt en wat de beleving van de klant bepaalt.

De ontwikkeling van het doel om excellente dienstverlening te realiseren, heeft ook betekenis gegeven voor de jaren na de periode 2014-2018. In het project 'Visie op dienstverlening BAR 2025' is een aanzet tot een langetermijnvisie gemaakt op 'hoe we de inwoners, instellingen en bedrijven in de toekomst gaan bedienen en wat onze positie wordt ten opzichte van deze verschillende 'klanten'[11]. De focus in dit project ligt op 'de identiteit, op het 'zijn' en de houding van de gemeentelijke organisatie' met als kernbegrippen (als resultaat van vele bijeenkomsten met medewerkers): 'betrokken en oprecht geïnteresseerd in onze inwoners, klanten en partners', 'empathisch en waakzaam', 'betrouwbaar', 'flexibel', 'plaats- en tijdonafhankelijk', 'digitaal en informatie gedreven'. Ook worden vijf handvatten genoemd: 'persoonlijk', 'betrokken', 'betrouwbaar en modern' en 'de inwoner voelt zich door mij altijd goed geholpen'.

We merken op dat inwoners en ondernemers niet direct betrokken zijn bij het vormgeven van BAR 2025.

3.3 Feitelijke prestaties externe dienstverlening

In deze paragraaf is op basis van beschikbare BAR-documentatie zoveel als mogelijk inzichtelijk gemaakt wat de feitelijke dienstverleningsprestaties tot op heden zijn en hoe deze prestaties zich verhouden tot de gestelde doelen. Op basis van de onderstaande documenten is de feitelijke ontwikkeling van externe dienstverlening geanalyseerd, waarbij geldt dat veel van de onderliggende bevindingen omwille van de leesbaarheid als bijlagen zijn opgenomen:

- Prestaties langs indicatoren en normen van 'excellente dienstverlening'.
- Jaarverslagen BAR-organisatie.
- Openbare bronnen.

3.3.1 Prestaties langs indicatoren en normen 'excellente dienstverlening'

In de nu volgende tabel zijn prestatiegegevens uitgewerkt die horen bij de indicatoren van 'excellente dienstverlening'. De prestatiegegevens zijn gebaseerd op cijfers uit BAR-jaarverslagen. Een gedetailleerd overzicht van deze cijfers is in tabellen en grafieken opgenomen in de bijlagen.

[11] Visie op dienstverlening BAR 2025.

Prestatieafspraken 'excellente dienstverlening'	Indicator	Norm 31-12-2016	Realisatie 2016	Norm 31-12-2017	Realisatie 2017[12]	Realisatie 2018
De klant staat centraal voor ons. We zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering.	Waardering algehele dienstverlening.	>7,2	**Niet beschikbaar**	>7,5	**B: 7,08** **A: 6,79** **R: 6,86**	**Niet beschikbaar**
	Tevredenheid cliënten Wmo/werk/inkomen/jeugd.	*Geen*	**Zie par. 3.3.3.5 t/m 3.3.3.8**			***Onbekend***
We zorgen ervoor dat de wachttijd aan de telefoon zo kort mogelijk is.	Wachttijd aan de telefoon.	<60 seconden	**44 seconden**	<30 seconden	**28 seconden**	**30 seconden**
We zorgen ervoor dat de wachttijd aan de balie zo kort mogelijk is.	Wachttijd aan de balie.	80% <5 minuten	**5.2 minuut[13]**	90% <5 minuten	**75%**	**91%**
Onze leveranciers worden zo snel mogelijk betaald.	Betaaltermijn facturen.	90% binnen 30 dagen	**B: 89%** **A: 86%** **R: 87%**	90% binnen 30 dagen	**B: 89%** **A: 91%** **R: 91%**	**91% gemiddeld**
We handelen bezwaarschriften zo snel mogelijk af.	Afhandeltermijn bezwaarschriften[14].	90% binnen 12 weken	**73%**	90% binnen 12 weken	**85%**	**86%**
We beantwoorden alle klantvragen zo snel mogelijk.	Afwikkeling klantvragen: aanvragen WWB.	90% binnen termijn	**84%**	95% binnen termijn	**86%**	**89%**
	Aanvragen Wmo.	90% binnen termijn	**96%**	95% binnen termijn	**90%**	**85%**
	Aanvragen vergunningen.	90% binnen termijn	**onbekend**	95% binnen termijn	**95%[15]**	**onbekend**
	Subsidieaanvragen.	90% binnen termijn	**onbekend**	95% binnen termijn	**88%[16]**	**96%**
	Meldingen openbare ruimte[17].	90% binnen termijn	**onbekend**	95% binnen termijn	**onbekend**	**onbekend**

[12] Gemeente Albrandswaard heeft in 2017 een onderzoek laten uitvoeren naar de klanttevredenheid over de balies van Albrandswaard op 2 meetmomenten in dat jaar onder 100 respondenten. Gemiddeld genomen scoort de tevredenheid hoog: een 8.0. Specifiek het onderdeel 'wachttijd' scoort een 8.1.
[13] De meting in dit jaar werd gedaan door het gemiddeld aantal minuten in kaart te brengen.
[14] 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.' (Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking, Berenschot, 2017).
[15] Op basis van meting in twee kwartalen in 2017.
[16] Op basis van meting in het eerste kwartaal van 2017.
[17] Het genereren van deze prestatiegegevens is 'in ontwikkeling' (Rapportage managementinformatie GR BAR, 4e kwartaal 2018).

In het evaluatierapport 'Barendrecht in de BAR-samenwerking' (Berenschot, 2017) is een soortgelijke tabel gemaakt als de tabel op de vorige pagina. Op basis hiervan zijn in deze rapportage drie algemene kanttekeningen geplaatst (die ook in dit onderzoek actueel en relevant zijn):

- '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.' Op basis van de gegevens uit 2018 kan worden gesteld dat deze verwachting is uitgekomen voor wat betreft de wachttijd aan de balie en de afhandeling van bezwaarschriften.
- '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 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.'

De resultaten uit de voorgaande tabel zeggen verder het volgende (wat betreft de prestaties langs indicatoren en normen). De algehele waardering van dienstverlening scoort op het meest recente meetmoment in 2017 in de drie gemeenten ongeveer gelijk (rond het cijfer 7), hetgeen lager is dan de norm van 7,5. Wachttijden aan telefoon en balie zijn sinds 2016 sterk gedaald. Leveranciers worden snel betaald. Bezwaarschriften worden steeds sneller afgehandeld (overigens is niet bekend of de kwaliteit van behandeling is gewijzigd). Klantvragen in het sociaal domein worden snel beantwoord. Of vergunningaanvragen binnen gestelde termijnen worden behandeld, is op basis van de beperkte meetgegevens niet te zeggen. Hetzelfde geldt voor subsidieaanvragen. Van meldingen openbare ruimte zijn (nog) geen prestatiegegevens bekend. Wel zijn 'klantreizen' gedaan over hoe meldingen door klanten worden ervaren. Een servicenorm wordt nog inzichtelijk gemaakt, met daarin 'een duidelijk stem van de klant', zo blijkt uit navraag.

Voor de indicator van 'excellente dienstverlening in het sociaal domein' ('tevredenheid cliënten Wmo, werk, inkomen en jeugd') zijn geen normen gesteld.

3.3.2 Jaarverslagen BAR-organisatie

In begrotingen en jaarverslagen van de BAR-organisatie is opgenomen hoe externe dienstverlening zich sinds 2014 heeft ontwikkeld. Hieronder zijn de resultaten hiervan (samenvattend) beschreven vanaf 2014 tot en met de resultaten van medio 2018 (kwartaal 1 en 2).

Jaarverslag	Ontwikkeling
2014	• Decentralisaties. In 2014 lag er een grote uitdaging bij de drie gemeenten om zich voor te bereiden op de drie decentralisaties die in 2015 gepland stonden. In 2014 is daarom de afdeling Toegang toegevoegd aan het domein Maatschappij. • Nieuwe BAR KCC. In 2014 is het nieuwe BAR KCC gestart. In het begin had het nieuwe BAR KCC last van een slechte bereikbaarheid van de organisatie waardoor het doorverbinden van gesprekken erg moeilijk bleek. Verder zijn er voor het nieuwe BAR KCC nieuwe rapportages ontwikkeld, er is gestart met het uitbreiden van de Kennisbank en waar mogelijk zijn de digitale diensten gelijk getrokken.

Jaarverslag	Ontwikkeling
2015	• Telefonische bereikbaarheid. Er is in 2015 geïnvesteerd in de professionalisering van het frontoffice personeel, het terugbrengen van de wachttijden en er is een 2de lijns KCC voor het domein Maatschappij toegevoegd. • Procesverbeteringen. Onder andere de processen met betrekking tot de meldingen openbare ruimte en het digitaliseren van werkprocessen zijn verbeterd in 2015. • Verkorte wachttijden. De wachttijden zijn verkort door digitale zuilen te plaatsen en meer op afspraak te werken. De verwachting is dat dit in de sturingsinformatie van 2016 terug te zien is. • Klanttevredenheid. Er is geëxperimenteerd met directe klantfeedback met behulp van een pilot. • Gastheerschap. Persoonlijke benadering is het belangrijkste onderdeel met betrekking tot de dienstverlening naar burgers, hier is in 2015 in de gehele organisatie aandacht aan besteed. Alle baliemedewerkers hebben een uitgebreid opleidingstraject doorlopen om de deskundigheid aan de balie nog hoger te krijgen.
2016	• Kwaliteitsverbeteringen. Met behulp van kwaliteitsverbeteringen in het KCC zijn vanaf 2016 de wachttijden onder controle. • Digitalisering. De digitalisering van het KCC is verder gegaan in 2016. Bijna alle formulieren op de website zijn gedigitaliseerd en er wordt steeds meer contact gelegd door burgers via social media. • Klantproces. In 2016 is begonnen met een andere inrichting van het klantproces. Dit betekent dat de systemen op elkaar worden afgestemd en dat de administratieve processen beter worden ingericht.
2017	• Visie GR BAR. In 2017 is de visie van de BAR-organisatie opnieuw geformuleerd. Hierin zijn drie hoofddoelstellingen geformuleerd, een excellente dienstverlening, acceptabele kosten en een kwantitatief deskundige en robuuste organisatie. Deze hoofddoelstellingen zijn vertaald in elf prestatieafspraken.
2018 (kwartaal 1 en 2)	• Prestatieafspraken. De prestatieafspraken die in 2017 zijn gemaakt, worden ook in 2018 gemeten met behulp van een aantal indicatoren. De resultaten hiervan laten een stijgende lijn zien op de diverse hoofddoelstellingen die ook in 2017 zijn geformuleerd.

Wat zeggen de resultaten uit de jaarverslagen? Uit de jaarverslagen blijkt dat de inzet van BAR-organisatie gericht is op progressie en ontwikkeling van dienstverlening. De BAR-organisatie is in 2014 begonnen met het inrichten van een gemeenschappelijk KCC. Het nieuwe BAR KCC had in het begin moeite met het doorverbinden van de klant binnen de organisatie, zo blijkt uit een van de jaarverslagen. Dit is in 2015 aangepakt door te investeren in het KCC, waaronder het professionaliseren van het frontoffice personeel. Tevens zijn er procesverbeteringen doorgevoerd, zijn er digitale zuilen geplaatst en wordt er meer op afspraak gewerkt om de wachttijden te verkorten. In 2016 zijn er diverse kwaliteitsverbeteringen doorgevoerd bij het KCC en zijn bijna alle formulieren gedigitaliseerd. In 2017 is de visie voor de BAR-organisatie opnieuw geformuleerd, hierin staan een aantal prestatieafspraken voor het KCC die worden gemeten aan de hand van indicatoren. Indien er wordt gekeken naar die indicatoren, is er op de meeste prestatieafspraken een verbetering te zien ten opzichte van het eerste meetpunt[18].

3.3.3 Openbare bronnen

In deze paragraaf is op basis van een aantal openbare bronnen informatie opgenomen waardoor meer inzicht ontstaat in dienstverleningsprestaties van de BAR-organisatie. Het betreft de volgende bronnen:

- Burgerpeiling Waarstaatjegemeente.nl (2017).
- Digitale volwassenheid van gemeentelijke producten.
- Tijdige betaling aan ondernemers.
- Ondernemerspeiling Barendrecht (2017).
- Sociaal domein.
- Cliëntervaringsonderzoek Wmo Barendrecht en Ridderkerk.

[18] Hierbij merken we op dat er voor 2014 geen gegevens beschikbaar zijn en voor 2015 en 2016 een deel van de gegevens beschikbaar is.

- Onderzoek schulddienstverlening BAR-gemeenten.
- Cliëntervaringsonderzoek Jeugd gemeente Ridderkerk.
- Onderzoek klantbeleving Werk en Inkomen gemeente Ridderkerk.
- Onderzoek impact decentralisatie van de zorg voor gemeente Ridderkerk.

3.3.3.1 Burgerpeiling Waarstaatjegemeente.nl (2017)

De BAR-gemeenten hebben in 2017 een onderzoek laten uitvoeren door VNG Realisatie (Waarstaatjegemeente.nl) naar de wijze waarop inwoners de gemeentelijke relatie en dienstverlening ervaren. Daarbij wordt inzicht geboden in hoe iedere gemeente zich verhoudt tot een referentiegroep van soortgelijke gemeenten. Door verschil in het niveau van welzijn en participatie van de drie gemeenten, is door het onderzoeksbureau een vergelijking gemaakt met twee referentiegroepen. Hieronder is een deel van de relevante onderzoeksbevindingen opgenomen. In de bijlagen vindt u de meer gedetailleerde onderzoeksresultaten in tabellen en grafieken.

Thema	Barendrecht (N=533)	Albrandswaard (N=956)	Ridderkerk[19] (N=666)	*Referentiegroep Barendrecht*	*Referentiegroep Albrandswaard en Ridderkerk*
Algemene waardering van alle inspanningen van gemeente.	6.86	6,67	6,81	*6,74*	*6,46*
Waardering onderhoud en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte.	6,91	6,92	6,86	*6,74*	*6,40*
Betrokkenheid en oplossingsgerichtheid van de gemeente.	5,55	5,0	5,32	*5,12*	*4,86*
Algehele waardering van (directe) dienstverlening.	7,08	6,79	6,86	*6,87*	*6,63*
De afhandelingstijd is acceptabel.	8,5	7,6	7,3	*7,7*	*7,3*
Voldoende communicatie over het verloop van afhandeling.	7,4	6,9	6,8	*7,0*	*6,6*
De menselijke maat van dienstverlening (over ervaren contact met gemeente).	6,80	6,57	6,54	*6,63*	*6,52*
Was voldoende deskundig.	8,1	7,5	7,5	*7,8*	*7,4*
Verraste mij aangenaam met de service.	4,4	4,7	4,5	*4,5*	*4,1*

[19] In 2018 is eenzelfde onderzoek uitgevoerd voor gemeente Ridderkerk met dezelfde uitkomsten als die van het onderzoek in 2017.

Thema	Barendrecht (N=533)	Albrandswaard (N=956)	Ridderkerk[19] (N=666)	*Referentiegroep Barendrecht*	*Referentiegroep Albrandswaard en Ridderkerk*
Waardering van digitale faciliteiten van gemeente, zoals website, loket, app.	7,10	6,87	6,82	*6,92*	*6,84*
Communicatie en voorlichting (algemeen).	7,02	6,61	6,87	*6,74*	*6,59*

De meest opvallende bevindingen op basis van het onderzoek zijn de volgende:

- De algemene waardering van alle inspanningen van de drie BAR-gemeenten ligt met bijna het cijfer 7 hoger dan de referentiegroepen en is daardoor een goede 'score' te noemen. De algemene lijn van de onderzoeks-resultaten laten relatief hoge scores zien.
- Prestaties op het gebied van leefklimaat zijn hoger dan de referentiegroepen en worden goed gewaardeerd, doelend op onder meer het goed onderhouden van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte.
- De mate van vertrouwen in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd, wordt in Barendrecht en Ridderkerk hoog gewaardeerd en is hoger dan de referentiegroep.
- De betrokkenheid en oplossingsgerichtheid van de gemeenten scoren alle drie hoger dan de referentie-groepen. Tegelijk valt op dat de scores tweemaal onvoldoende en eenmaal krap voldoende worden gewaardeerd door inwoners. Op 'samenwerking en co-creatie' wordt hoger gescoord dan de referentie-groepen.
- De algehele waardering van (directe) dienstverlening is goed te noemen en is iets hoger dan de referentiegroepen. Inzoomend op de onderdelen van deze categorie valt met name het volgende op:
  - De gemeenten zijn in de beleving van de respondenten toegankelijk, informatie is juist, behandeltijd goed en verwachtingen worden goed waargemaakt ('ik kreeg wat ik wilde'). In gemeente Barendrecht zijn de scores betrekkelijk hoger dan die van Albrandswaard en Ridderkerk.
  - Deskundigheid van medewerkers wordt hoog gewaardeerd.
  - Bejegening, onder meer vertaald in 'hostmanship' en menselijke maat scoren hoog in de drie gemeenten.
  - Een 'aangename verrassing met de service' (relevant gezien de hoge ambities met 'excellente dienstverlening') scoort ruim onvoldoende, een ontwikkelpunt. Tegelijk is het zo dat de scores nog altijd hoger zijn dan die in de referentiegroepen.
  - De communicatie en informatievoorziening wordt in de drie BAR-gemeenten prima gewaardeerd en is hoger dan de referentiegroepen. In Barendrecht zijn de scores hoger dan die van Albrandswaard en Ridderkerk.

3.3.3.2 Digitale volwassenheid van gemeentelijke producten

Op verzoek van gemeenten en in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft VNG Realisatie een onderzoek laten uitvoeren naar de volwassenheid van de digitale dienstverlening van gemeenten[20]. Daarbij is per gemeente en per product vastgelegd of het mogelijk is om het product digitaal aan te vragen en wat het digitale volwassenheidsniveau hiervan is.

---

[20] *(bron: VNG Realisatie: https://www.waarstaatjegemeente.nl/info/VNG%20Realisatie%20Toelichting%20Onderzoek%20Digitale%20Volwassenheid%202018.pdf)*

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen dienstverlening aan burgers en ondernemers. Hieronder is een tabel opgenomen waarin per gemeente de jaarlijkse score onder burgers is opgenomen. Vervolgens is een tabel opgenomen met per gemeente de jaarlijkse score onder ondernemers.

Digitale volwassenheid producten voor burgers

Jaar	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk	BAR-organisatie gemiddeld	Nederland gemiddeld
2014	72%	65%	35%	57%	58%
2015	64%	61%	37%	54%	59%
2016	82%	74%	68%	75%	68%
2017	89%	83%	76%	83%	73%
2018	94%	83%	77%	85%	76%

Digitale volwassenheid producten voor ondernemers

Jaar	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk	BAR-organisatie gemiddeld	Nederland gemiddeld
2014	60%	42%	30%	44%	44%
2015	58%	42%	35%	45%	51%
2016	80%	77%	80%	79%	55%
2017	87%	84%	79%	83%	59%
2018	85%	84%	82%	84%	63%

Bevindingen op basis van deze tabellen zijn als volgt:

- De digitale volwassenheid voor producten aan *burgers* ligt in de jaren 2014 en 2015 gemiddeld genomen onder het landelijk gemiddelde en in de jaren er op (ver) boven het landelijk gemiddelde. Kijkend naar de individuele gemeenten, valt met name op dat:
  - Gemeente Ridderkerk in 2014 ongeveer de helft van het volwassenheidsniveau liet zien, vergeleken met Barendrecht en Albrandswaard en dat gemeente Ridderkerk vervolgens forse groei heeft doorgemaakt.
  - Gemeente Barendrecht in 2018 aanzienlijk hoger scoort dan het landelijk gemiddelde en gemeenten Ridderkerk en Albrandswaard.
- De digitale volwassenheid voor producten aan *ondernemers* ligt in de jaren 2014 en 2015 gemiddeld genomen op en onder het landelijk gemiddelde en in de jaren er op (ver) boven het landelijk gemiddelde. Kijkend naar iedere individuele gemeente, valt met name op dat:
  - De gemeente Ridderkerk in 2014 en 2015 ongeveer de helft van het volwassenheidsniveau liet zien vergeleken met Barendrecht en Albrandswaard en dat gemeente Ridderkerk vervolgens een forse groei heeft doorgemaakt.
  - De drie gemeenten in de jaren 2016, 2017 en 2018 aanzienlijk hoger scoren dan het landelijk gemiddelde.

3.3.3.3 Tijdige betaling aan ondernemers

Het Ministerie van Economische Zaken laat jaarlijks onderzoek doen naar de betalingsdiscipline van overheden[21], uitgedrukt in een percentage van betaling binnen een norm van 30 dagen en in een gemiddelde gerealiseerde betaaltermijn in dagen.

Betaling van facturen uitgedrukt in dagen

Jaar	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk	Gemiddelde BAR-gemeenten[22]	Nederland gemiddeld
2015	24 dagen	24 dagen	19 dagen	22,3 dagen	24 dagen
2016	22 dagen	22 dagen	21 dagen	21,7 dagen	24 dagen
2017	22 dagen	20 dagen	20 dagen	20,7 dagen	24 dagen

Betaling van facturen uitgedrukt in een percentage van realisatie binnen 30 dagen

Jaar	Barendrecht	Alblasserwaard	Ridderkerk	Gemiddelde BAR-gemeenten	Nederland gemiddeld
2015	84%	83%	83%	83,3%	86%
2016	89%	86%	87%	87,3	85%
2017	89%	91%	91%	90,3	86%

Bevindingen op basis van de bovenstaande tabellen zijn als volgt:

- Het percentage van facturen dat door de BAR-organisatie gemiddeld genomen binnen de landelijke norm van 30 dagen wordt betaald, lag in 2015 met 83,3% onder het landelijk gemiddelde (van 86%) en steeg het jaar er op boven het landelijk gemiddelde (87,3%) en steeg wederom in 2017 (90,3%) verder boven het landelijk gemiddelde. Dit terwijl het landelijke gemiddelde constant blijft (86%).
- In absolute zin laten de cijfers zien dat de betaaltermijn uitgedrukt in het aantal dagen in Nederland gemiddeld 24 dagen is in de jaren 2015-2017. De progressie van de drie gemeenten en het gemiddelde daarvan samengenomen over de periode van deze drie jaren laten het volgende beeld zien:
  - Barendrecht: een daling van het aantal dagen dat de betaling van facturen kost van 24 naar 22 dagen.
  - Albrandswaard: eden daling van het aantal dagen dat de betaling van facturen kost van 24 naar 20 dagen.
  - Ridderkerk: een stijging van het aantal dagen dat de betaling van facturen kost van 19 naar 20 dagen.
  - Het gemiddelde van de drie gemeenten samen: een daling van het aantal dagen dat de betaling van facturen kost van 22,3 naar 20,7 dagen.

3.3.3.4 Ondernemerspeiling Barendrecht (2017)

Gemeente Barendrecht[23] liet in 2017 een onderzoek uitvoeren door Waarstaatjegemeente.nl (VNG Realisatie). Aan het onderzoek werkten 248 Barendrechtse ondernemers mee. VNG Realisatie heeft in samenwerking met gemeenten, belangenorganisaties, ondernemers en adviesbureaus de ondernemerspeiling ontwikkeld.

---

[21] 'Overheidsorganisaties moeten facturen tijdig, dat wil zeggen binnen 30 dagen na ontvangst, betalen. Ondanks dat er geen verantwoordingsplicht is voor gemeenten, rapporteert de minister van Economische Zaken jaarlijks aan de Tweede Kamer hoe de gemeenten presteren' (bron: https://www.waarstaatjegemeente.nl/info/Betaaldiscipline.html).
[22] Hier hebben we het gemiddelde genomen van de drie gemeenten samen.
[23] Voor de gemeenten Albrandswaard en Ridderkerk is een dergelijk onderzoek niet uitgevoerd.

De onderwerpen die in de ondernemerspeiling aan de orde komen zijn de bedrijfsomgeving, gemeentelijke dienstverlening, vergunningverlening, relatie ondernemer en gemeente, ondernemings- en vestigingsklimaat. Hieronder vindt u de uitkomsten van het onderzoek op de hoofdlijnen.

Thema's	Barendrecht (N=248 ondernemers)	Referentiegroep sterk stedelijk	Referentiegroep 25.000 - 50.000 inwoners
Staat openbare ruimte in bedrijfsomgeving [score (0-10)]	7,45	6,98	6,91
Veiligheid in de bedrijfsomgeving [score (0-10)]	7,37	7,11	7,08
Algehele dienstverlening gemeente [score (0-10)]	7,27	6,62	6,52
Dienstverlening via digitale faciliteiten [score (0-10)]	7,17	6,58	6,32
Professionaliteit [score (0-10)]	7,06	6,60	6,39
Afhandeling vergunningsaanvraag [score (0-10)]	6,97	6,45	6,14
Samenwerking met ondernemers [score (0-10)]	6,17	5,83	5,65
Communicatie en voorlichting [score (0-10)]	6,63	6,12	6,04
Ondernemingsklimaat gemeente [score (0-10)]	7,13	6,64	6,44
Regeldruk [score (0-10)]	6,09	5,81	5,60
Vestigingsklimaat gemeente [score (0-10)]	6,97	6,55	6,31

Bevindingen op basis van de bovenstaande tabel zijn zonder meer positief te noemen. De gemeente Barendrecht scoort op alle categorieën hoger dan gemeenten van vergelijkbare grootte en gemeenten met een sterk stedelijk karakter. Een vergelijking met de gemeenten Ridderkerk en Albrandswaard kan niet worden gemaakt, omdat een dergelijk onderzoek voor deze twee gemeenten niet is uitgevoerd.

3.3.3.5 Cliëntervaringsonderzoek Wmo Barendrecht en Ridderkerk

Waarstaatjegemeente.nl voert sinds 2016 onderzoek uit naar de cliëntervaring rond Wmo-zaken. Het onderzoek kent, naast meer gedetailleerde vragen, vier hoofdvragen waaruit de tevredenheid van Wmo-cliënten kan worden opgemaakt. De antwoorden zijn uitgedrukt in een percentage 'eens'+'helemaal eens' met de gestelde vragen.

In 2017 heeft gemeente Ridderkerk een cliëntervaringsonderzoek Wmo laten uitvoeren. De uitkomsten zijn als volgt:

	Ridderkerk (N= 427)	Referentiegroep
Kwaliteit van ondersteuning	75%	81%
Samen naar oplossingen zoeken	78%	75%
Ondersteuning past bij mijn hulp vraag	76%	80%
Met ondersteuning kan ik beter de dingen doen	68%	77%

In 2018 hebben de gemeenten Ridderkerk en Barendrecht een dergelijk onderzoek laten uitvoeren. De uitkomsten zijn als volgt:

	Barendrecht (N= 429)	Ridderkerk (N= 427)	Referentiegroep
Kwaliteit van ondersteuning	77%	80%	84%
Samen naar oplossingen zoeken	78%	73%	79%

	Barendrecht (N= 429)	Ridderkerk (N= 427)	Referentiegroep
Ondersteuning past bij mijn hulp vraag	80%	80%	84%
Met ondersteuning kan ik beter de dingen doen	81%	78%	80%

Bevindingen op basis van deze meting zijn als volgt:

- 2017: Gemiddeld genomen worden met name de eerste drie vragen positief beantwoord.
- 2018: Gemiddeld genomen worden de vier vragen door bijna 80% heel positief ('helemaal mee eens') beantwoord in gemeente Barendrecht en ruim 75% heel positief in gemeente Ridderkerk. Gemeente Barendrecht scoort nagenoeg gelijk als gemeente Ridderkerk. Het grootste verschil is een (klein) verschil van 5% bij de categorie 'samen naar oplossingen zoeken.' Gemeente Ridderkerk scoorde in 2018 op drie van de vier vragen hoger dan in het onderzoek van 2017. Op deze punten, net als de gemeenten in de referentiegroep, steeg de cliënttevredenheid.

3.3.3.6 Onderzoek schulddienstverlening BAR-gemeenten

In juli 2018 liet BAR-organisatie binnen de drie BAR-gemeenten een onderzoek uitvoeren naar schulddienst-verlening[24]. De onderzoeksvraag was: wat vinden cliënten van de schulddienstverlening en wat zijn de effecten van de dienstverlening?

'De doelgroep voor het onderzoek bestaat uit inwoners van de gemeenten die tussen 2016 en april 2018 een dossier hadden bij de gemeente en/of PLANgroep. Dat zijn zowel cliënten die in die periode een dossier hebben opgestart, afgesloten of waarvan het dossier nog actief was. Het gaat daarbij in Ridderkerk om 395 cliënten (waarvan 66 respondenten die een vragenlijst ingevuld terug stuurden), in Barendrecht 218 cliënten (waarvan 45 respondenten) en in Albrandswaard 130 cliënten (waarvan 36 respondenten)'[25].

Op hoofdlijnen zijn de resultaten van het onderzoek de volgende:

Resultaten onderzoek schulddienstverlening

Resultaten gemeente Barendrecht:

- De meeste respondenten zijn redelijk tevreden over de dienstverlening van zowel de gemeente als van PLANgroep. Twee derde wist na het eerste gesprek bij de gemeente wat hij kon verwachten en 85% kon de gemaakte afspraken nakomen. Na het eerste gesprek bij PLANgroep wist 55% wat hij kon verwachten en 80% kon de afspraken nakomen. De meeste verschillende onderdelen van het SDV-traject worden gemiddeld met een voldoende beoordeeld, alleen nazorg krijgt met een 4,8 een onvoldoende. De effecten van de dienstverlening zijn dat schulden worden opgelost (geldt voor 68%) en dat respondenten het gevoel hebben zelf in staat te zijn hun financiën te kunnen regelen en op orde te houden (ruim 90%).
- Eventuele verbeterpunten zijn het bevorderen van de bekendheid dat inwoners bij de gemeente terecht kunnen bij de gemeente voor schulddienstverlening (denk bijvoorbeeld aan de website en folders) en het vereenvoudigen van de formulieren die cliënten moeten invullen (zowel voor de gemeente als voor PLANgroep). Daarnaast kan de communicatie tijdens het traject nog verbeterd worden door cliënten, bijvoorbeeld door de gemeente meer op de hoogte te houden van de voortgang. Daarnaast is niet iedereen tevreden over de snelheid waarmee de dienstverlening wordt gestart (zowel bij de gemeente als bij PLANgroep) en vindt 27% dat de medewerkers van PLANgroep hun werk niet goed doen.'

[24] Klanttevredenheidsonderzoek schulddienstverlening Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk, KWIZ (2018).
[25] De respons 'is niet voldoende om betrouwbare uitspraken over de gehele doelgroep te kunnen doen. De antwoorden geven een indicatie weer van de mening van de doelgroep, maar de resultaten kunnen niet gegeneraliseerd worden naar de gehele doelgroep'.

Resultaten onderzoek schulddienstverlening

Resultaten gemeente Ridderkerk:

- De meeste respondenten zijn redelijk tevreden over de dienstverlening van zowel de gemeente als van PLANgroep. Over PLANgroep lopen de meningen wel wat meer uiteen. Alle verschillende onderdelen van het SDV-traject worden gemiddeld met een voldoende beoordeeld. De effecten van de dienstverlening zijn dat voor verreweg de meeste respondenten de schulden worden opgelost (geldt voor 75%), de cliënten beter in staat zijn hun financiën te regelen en op orde te houden (ook voor 75%) en de helft van de respondenten heeft geleerd hoe ze beter met geld om kunnen gaan. Daarentegen is bij ruim een vijfde van de respondenten de schuldenproblematiek niet opgelost en heeft bij een kwart van de respondenten het traject niet geholpen bij het oplossen van de schulden.
- Eventuele verbeterpunten zijn het vereenvoudigen van de formulieren die de cliënten moeten invullen (zowel voor de gemeente als voor PLANgroep) en de communicatie tijdens het traject door PLANgroep. Ook vindt niet iedereen dat medewerkers van PLANgroep de gemaakte afspraken nakomen.

Resultaten gemeente Albrandswaard:

- De meeste respondenten zijn tevreden over de dienstverlening van zowel de gemeente als van PLANgroep. Alle verschillende onderdelen van het SDV-traject worden gemiddeld met een cijfer tussen de 7,5 en 8,6 beoordeeld. De effecten van de schulddienstverlening zijn dat schulden beheersbaar (78%) en/of opgelost (67%) worden en dat cliënten leren hoe ze het beste met geld om kunnen gaan en het gevoel hebben zelf hun financiën op orde te kunnen houden (78%). Bij iets meer dan een vijfde van de respondenten, zijn de schulden nog niet opgelost.
- Eventuele verbeterpunten zijn de telefonische bereikbaarheid en de website over schulddienstverlening van de gemeente, de informatie tijdens het eerste gesprek over het vervolg van het traject (wat kan de cliënt verwachten) en (meer) inzage voor de cliënt in zijn dossier.

3.3.3.7 Cliëntervaringsonderzoek Jeugd gemeente Ridderkerk

In 2017 heeft gemeente Ridderkerk een cliëntervaringsonderzoek Jeugd laten uitvoeren[26]. Onder ouders en jongeren zijn 350 vragenlijsten verspreid, waarvan 23 vragenlijsten ingevuld retour zijn gekomen. De resultaten zijn als volgt:

Cliëntervaringsonderzoek Jeugd gemeente Ridderkerk

Toegankelijkheid van voorzieningen

- 73% van de respondenten weet vaak of altijd waar ze terechtkunnen als er hulp nodig is.
- 91% van de kinderen is snel geholpen.
- 78% van de respondenten zegt vaak of altijd de hulp te kunnen krijgen die hij of zij nodig heeft.

Kwaliteit van de zorg

- Alle respondenten in dit onderzoeken vinden dat ze vaak of altijd goed worden geholpen bij hun vragen of problemen.
- 87% van de respondenten krijgt voldoende informatie over de hulp.
- 95% van de respondenten ervaart dat beslissingen over de hulp vaak of altijd samen met hen worden genomen.
- 68% van de respondenten die van verschillende organisaties hulp ontvangt, ervaart dat deze goed samenwerken om hem of haar te helpen.

Kwaliteit van de hulpverleners

- 87% van de respondenten vindt dat de hulpverleners vaak of altijd genoeg kennis hebben om hen te kunnen helpen.
- 95% van de respondenten voelt zich vaak of altijd serieus genomen door de hulpverleners.
- Alle respondenten in dit onderzoek voelen zich vaak of altijd met respect behandeld door de hulpverleners.

[26] Cliëntervaring jongeren en ouders met jeugdhulp, gemeente Ridderkerk, BMC (2017).

3.3.3.8 Onderzoek klantbeleving Werk en Inkomen

Gemeente Ridderkerk liet in 2017 de klantbeleving onderzoeken[27]. 175 Klanten van de sociale dienst vulden hiervoor een vragenlijst in. Als rapportcijfer voor de algehele dienstverlening wordt gemiddeld een 6,9 gegeven, lager dan het gemiddelde van 7,3 in de referentiegroep. Andere onderzoeksresultaten zijn de nu volgende:

Bevindingen onderzoek klantbeleving Werk en Inkomen Ridderkerk

Waardering eerstelijnsdienstverlening: de telefonische bereikbaarheid waarderen uw klanten met een 6,5 (versus een 7,0) en de snelheid waarmee de sociale dienst op vragen reageert met een 6,4 (versus 7,0). Wat de informatievoorzieningen betreft, waarderen uw klanten de duidelijkheid van de in te vullen formulieren, brieven, et cetera het hoogst. De informatie over andere gemeentelijke regelingen waarderen uw klanten het laagste met een 5,9. De inspanningen die de sociale dienst doet om klanten te informeren over minimaregelingen, waarderen klanten met een 6,2. De informatie over andere organisaties die de klant kunnen helpen met een 5,7 en de samenwerking tussen de sociale dienst en andere organisaties krijgt een 6,0.

Waardering intakegesprek: uw klanten zijn het, het meest vaak eens met de stelling dat hun plichten duidelijk zijn uitgelegd, op afstand gevolgd door de stelling dat zij door het gesprek een duidelijk beeld kregen van wat hen te wachten stond. Ruim driekwart van de respondenten is het eens met de stelling dat er aandacht was voor hun persoonlijke situatie.

Waardering consulenten/klantmanagers: zowel de consulenten Werk als de consulenten Inkomen worden met gemiddeld een 6,8 gewaardeerd door uw klanten. In de referentiegroep worden de medewerkers (klantmanagers en/of consulenten) gemiddeld met een 7,3 gewaardeerd. Het meest vaak zijn klanten het eens met de stelling dat de medewerkers hun privacy respecteren. Het minst zijn klanten het eens met de stelling dat de medewerkers makkelijk telefonisch te bereiken zijn. De waardering van de losse stellingen liggen voor beide type medewerkers erg dicht bij elkaar. De percentages klanten die het eens zijn met de stellingen dat medewerkers vaak wisselen, en dat de medewerkers vooroordelen hebben over wat de klant wil en kan, zijn relatief hoog.

Waardering re-integratietrajecten: de dienstverlening tijdens het re-integratietraject in het algemeen, waarderen uw respondenten met een 6,6, bijna even hoog als in de referentiegroep (let wel, deze resultaten zijn indicatief door het kleine aantal respondenten dat het betreft). Uw respondenten zijn relatief positief over de aansluiting van het traject bij hun persoonlijke omstandigheden. Relatief negatief zijn uw respondenten over de afstemming van informatie tussen de verschillende begeleiders en het uiteindelijk bereikte resultaat van het traject. Een relatief groot deel van uw respondenten ervaart het traject als zwaar. Het aandeel respondenten dat denkt dat zij door het traject meer kans hebben op een betaalde baan, is relatief klein.

Klachtenprocedure: een op de vijf respondenten geeft aan bekend te zijn met de klachtenprocedure van de gemeente. In totaal geeft 12% van de respondenten aan in de afgelopen twaalf maanden serieus overwogen te hebben om een klacht in te dienen. Van deze groep zegt 15% ook daadwerkelijk een klacht te hebben ingediend. In totaal zegt bijna de helft van de respondenten bekend te zijn met de mogelijkheden om in bezwaar te gaan. Hiervan zegt 65% ook te weten hoe zij een bezwaarschrift moeten indienen.

Tegenprestaties: ruim een kwart van uw respondenten geeft aan te zijn gevraagd iets terug te doen voor hun uitkering. Van deze respondenten is driekwart het eens met de stelling dat zij goede begeleiding krijgen bij het vinden van de tegenprestatie. Zo'n 80% van deze groep zegt het goed te vinden dat klanten in ruil voor hun uitkering iets terugdoen wat maatschappelijk nuttig is.

Succes- en verbeterpunten vanuit klanten zelf

- Gevraagd naar een punt dat goed gaat, noemen klanten het meest 'stiptheid waarmee de uitkeringen worden uitbetaald', op afstand gevolgd door 'alles in het algemeen' en 'klantvriendelijkheid/behulpzaamheid.' Waar op de vierde plaats in de referentiegroep 'mijn klantmanager' komt, staat dit in Ridderkerk op de vijfde plek.
- Het meest genoemde verbeterpunt is 'het rekening houden met de situatie van de klant', gevolgd door 'de telefonische bereikbaarheid' en het 'beter/sneller reageren op vragen.' Het 'rekening houden met de situatie van de klant' hangt samen met het relatief grote deel van de klanten dat het eens is met de stelling dat de medewerkers vooroordelen hebben over de klant. Hier valt winst te behalen, die waarschijnlijk sterk zal doorwerken in de algehele tevredenheidscijfers.

[27] Onderzoek klantbeleving Werk en Inkomen, BMC (2017).

3.3.3.9 Onderzoek impact decentralisatie van de zorg voor gemeente Ridderkerk

In 2018 is onderzocht[28] wat de decentralisatie van de zorg voor gemeente Ridderkerk heeft betekend. De centrale onderzoeksvraag luidde: *wat heeft de decentralisatie van de zorgverlening betekend voor de zorgbehoevenden in Ridderkerk en voor de financiën van de gemeente Ridderkerk?* Wat de decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo volgens cliënten heeft betekend, is inzichtelijk gemaakt aan de hand van een klanttevredenheids-onderzoek uit 2017, telefonische interviews met cliënten en mantelzorgers en twee focusgroepen. De resultaten van enkele deelvragen van het onderzoek, geven informatie over de externe dienstverlening van de BAR-organisatie.

Toegang en toegankelijkheid

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag	20,3%	46,4%	15,9%	13,0%	4,3%
Ik werd snel geholpen	8,0%	62,7%	13,3%	14,7%	1,3%
De medewerker nam mij serieus	27,0%	58,1%	13,5%	1,4%	0,0%
De medewerker en ik hebben in het gesprek samen naar oplossingen gezocht	21,7%	58,0%	14,5%	2,9%	2,9%

Analyse van bevindingen door het onderzoeksbureau

- Cliënten geven aan dat ze over het algemeen weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag, dat ze snel werden geholpen en dat er serieuze aandacht is voor hun hulpvraag door medewerkers. Ook geven cliënten aan dat ze samen met de medewerker naar oplossingen hebben gezocht. De meeste mensen (tussen 70% en 80%) zijn het met de stellingen (helemaal) eens.
- Het beeld uit het KTO wordt in de interviews bevestigd. Van de tien respondenten geven acht respondenten aan de gemeente toegankelijk te vinden. Meestal kiezen ze 'gewoon een doorkiesnummer' en worden 'snel en goed geholpen'. Twee respondenten zijn minder te spreken over de toegankelijkheid van de gemeente: "Het is zeer lastig om je weg te vinden. Het is zeer onduidelijk. Daarnaast kun je alleen 's ochtends bellen naar het servicecentrum."
- Zowel uit de telefonische interviews als uit de focusgroepen, komt naar voren dat cliënten bij de benadering van gemeenten vrijwel altijd worden bijgestaan door de 'partner, schoonzoon, vriend of buurman.'

Keukentafelgesprek

Van de respondenten van het klanttevredenheidsonderzoek hebben 46 (49,5%) een (keukentafel)gesprek gevoerd in de afgelopen 12 maanden. Van de gesproken cliënten en mantelzorgers wist de helft zich een keukentafel-gesprek te herinneren. Twee geïnterviewden gaven aan zich een gesprek te herinneren, maar niet zeker te weten of dit een keukentafelgesprek was. Binnen de focusgroepen konden twee mensen zich het keukentafelgesprek herinneren. Hieronder volgen drie enquêtevragen.

Het contact met degene met wie u het (keukentafel)gesprek had?

	Heel tevreden	Tevreden	Neutraal	Ontevreden	Heel ontevreden	
Aantal	6	32	6	2	0	46
%	13,0%	69,6%	13,0%	4,3%	0,0%	100,0%

[28] Radar, 'Wat heeft de decentralisatie van de zorg voor Ridderkerk betekend?' (2018).

De manier waarop er naar u geluisterd werd?

	Heel tevreden	Tevreden	Neutraal	Ontevreden	Heel ontevreden	
Aantal	8	31	5	1	1	46
%	17,4%	67,4%	10,9%	2,2%	2,2%	100,0%

De deskundigheid van de medewerker?

	Heel tevreden	Tevreden	Neutraal	Ontevreden	Heel ontevreden	
Aantal	7	29	10	0	0	46
%	15,2%	63,0%	21,7%	0,0%	0,0%	100,0%

Analyse van bevindingen door het onderzoeksbureau op basis van de bovenstaande drie tabellen:

- Over het algemeen zijn cliënten positief over het keukentafelgesprek. Ruim 80% geeft aan (heel) tevreden te zijn over het contact met professionals in de toegang en de manier waarop er wordt geluisterd. Slechts twee mensen (ruim 4%) geven aan (heel) ontevreden te zijn hierover.
- De geïnterviewden geven een wisselend oordeel over het contact tijdens het keukentafelgesprek. De meesten vinden dat het gesprek 'hartstikke goed' ging. Een aantal respondenten gaf aan dat het gesprek teveel gericht was op het vinden van een oplossing in het eigen netwerk en dat er te weinig ruimte was om opties te overwegen die door de cliënt zelf werden ingebracht.
- De deskundigheid van de medewerker wordt niet betwist door de respondenten. Allen geven aan niet (heel) ontevreden te zijn over de deskundigheid van de gemeentemedewerker. Eén respondent dacht daar anders over. Zij vroeg zich af in hoeverre de medewerkers binnen de gemeente Ridderkerk een goed besluit kunnen nemen.

3.4 Beleving van belanghouders

In deze paragraaf is beschreven hoe belanghouders de externe dienstverlening van de BAR-organisatie *ervaren* en wat ze hiervan *verwachten*. De resultaten zijn tot stand gekomen door het uitzetten van enquêtes aan raadsleden, collegeleden en medewerkers en het voeren van groepsgesprekken met maatschappelijke organisaties, partnerorganisaties, ondernemers, raadsleden, collegeleden en ambtelijke vertegenwoordigers van de BAR-organisatie (directie, MT, OR, medewerkers). Achtereenvolgens komen de volgende uitwerkingen aan bod:

- Enquêtes college- en raadsleden.
- Enquêtes medewerkers (2016 en 2019).
- Beleving op basis van groepsinterviews.

3.4.1 Enquêtes college- en raadsleden

In de bijlage vindt u de analyse van ingevulde enquêtes door raadsleden en collegeleden van de BAR-gemeenten. De hoofdlijnen van de analyse vindt u hieronder, meer detailniveau kunt u terug lezen in de bijlagen.

Een open vraag over tevredenheid en ontwikkelpunten

In een open vraag is gevraagd naar de tevredenheid over dienstverlening aan inwoners en ondernemers en de gewenste ontwikkelpunten. Een samenvatting van de antwoorden is hieronder opgenomen en thematisch geordend.

- *Bereikbaarheid en toegankelijkheid van medewerkers en informatie.* Bereikbaarheid en toegankelijkheid wordt door zowel meerdere college- als raadsleden genoemd als iets waarover veel tevredenheid bestaat. Hierbij wordt onder meer de aanwezigheid van de lokale loketten genoemd en de kwaliteit van de frontoffices. Gewenste veranderingen zijn het werken met eigen e-mailadressen per gemeente en niet meer werken met anonieme telefoonnummers. Een collegelid ziet graag een nog sterkere vaste bezetting om afbreukrisico te voorkomen.
- *Kwaliteit van producten en diensten.* Het verstrekken van producten en diensten leiden in brede zin tot tevredenheid bij college- en raadsleden. Specifiek benoemde producten zijn groenonderhoud, afval-inzameling en makkelijk paspoorten aan kunnen vragen. Ondernemers faciliteren is ook genoemd als pluspunt van de BAR-organisatie.
- *Snelheid.* De snelheid van afhandelen leidt tot tevredenheid bij zowel college- als raadsleden. Korte wachttijden en tijdige levering van producten en diensten. Opvallend is dat door zes raadsleden (en door geen van de collegeleden) de snelheid van dienstverlening als ontwikkelpunt is genoemd. Wellicht is er met name tussen raadsleden onderling verschil van beleving op dit gebied. Een tip is ook gegeven: snellere dienstverlening door digitalisering.
- *Kennis en kwaliteit van medewerkers*. Kennis en kwaliteit van medewerkers is met name voor raadsleden een opvallend vaak genoemde kwaliteit van de BAR-organisatie. Meer kennis, expertise en kwaliteit worden ervaren, waarmee wordt gedoeld op meer kwaliteit ten opzichte van de situatie voor de BAR-organisatie. Kennis van de gemeente van de lokale situaties is een nadrukkelijk aandachtspunt. Van de tien reacties op dit thema, geven zeven raadsleden en twee collegeleden aan dat medewerkers meer lokale aspecten moeten kennen en meer lokale binding met dorpen moeten hebben.
- *Bejegening/omgang met klanten.* Klantgerichtheid en service zijn positieve punten van BAR-dienstverlening in de beleving van raadsleden. Door een collegelid is het inlevingsvermogen van medewerkers als pluspunt benoemd. Ontwikkelpunten zijn wat collegeleden betreft het nakomen en terugkoppelen van afspraken, meedenkend vermogen, klantvriendelijkheid en de inwoner en ondernemer nog centraler stellen. Voor raadsleden geldt dat meedenken met de inwoner en denken in oplossingen en minder vanuit regels vaker is genoemd. Ook is meermaals 'contact' en 'communicatie' als ontwikkelpunt genoemd. Wat bij dit thema opvalt, is de veelzijdigheid van positieve punten en ontwikkelpunten.
- *Participatie*. Het betrekken van inwoners bij vraagstukken is slechts eenmaal als een positief punt genoemd, specifiek gericht op het gebied van ruimtelijke ordening. Opvallend is dat het geen enkele keer als ontwikkelpunt is genoemd.
- *Overig.* Overige ontwikkelwensen zijn de volgende:
  - De behandeling van klachten is tweemaal genoemd als punt van tevredenheid. Eenmaal is genoemd dat geen informatie over klachten(afhandeling) wordt verschaft.
  - Drie raadsleden hebben geen zicht op wat heel goed gaat. Vier raadsleden weten op dit moment geen ontwikkelpunten te noemen. Drie raadsleden ervaren dat de kwaliteit van dienstverlening in algemene zin niet is toegenomen.
  - Twee ontwikkelwensen van raadsleden gaan over dienstverlening in het sociaal domein. Het versterken van de omvang en kwaliteit is een wens, net als dienstverlening meer naar de wijken brengen.
  - Bestuurlijke samenwerking op lokale aangelegenheden is een ontwikkelpunt genoemd.
  - Dit geldt ook voor het onderscheiden van eigen identiteiten.

Hét belangrijkste advies aan DB en directie

We vroegen college- en raadsleden om één (het allerbelangrijkste) advies mee te geven aan het DB en de directie. De adviezen gericht op externe dienstverlening zijn in de nu volgende tabel opgenomen.

	Colleges	Raden
Adviezen gericht op externe dienstverlening	• Benut de kracht van de samenleving bij onze uitdagingen. • Maak werk van gebiedsgericht werken op alle niveaus.	• Behoud goede ambtelijke mensen op plekken waar zij zicht hebben wat er voor de gemeente nodig is. • Let op belang van de gemeente afzonderlijk. • Breng de BAR-organisatie dichter (fysiek en qua bekendheid) bij de inwoners.

Contactkanalen, kwaliteit en het betrekken van inwoners en ondernemers

Hieronder zijn de resultaten van vijf enquêtevragen uitgewerkt. Het betreft resultaten van zowel college- als raadsleden. Enkele kanttekeningen vooraf:

- In de raad van Albrandswaard hebben drie raadsleden gebruikgemaakt van de mogelijkheid de enquête in te vullen (en rondde één iemand alle vragen af). Omwille van de lage respons zijn hiervan geen resultaten opgenomen.
- In de raad van Barendrecht heeft één fractie besloten de vragen collectief te beantwoorden. We gaan er daarom van uit dat deze fractieleden allen hetzelfde vinden van de voorgelegde vragen.
- De colleges van Albrandswaard en Ridderkerk hebben de vragen collectief beantwoord. Hierdoor lijkt het dat het college van Barendrecht erg verdeeld is, terwijl dit mogelijk in de andere colleges ook het geval was voordat de vragen werden beantwoord.

In algemene zin vallen in de resultaten twee zaken op:

- De raden van Barendrecht en Ridderkerk beantwoorden de vragen binnen de raden zeer gevarieerd in de antwoorden, van (zeer) oneens tot (zeer) eens. Dit betekent dat er raadsleden zijn die (zeer) negatieve ervaringen met de onderwerpen hebben, als ook raadsleden die (zeer) positieve ervaringen hebben.
- De colleges ervaren de onderwerpen positiever dan de raden.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: excellente dienstverlening aan inwoners en ondernemers.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	15 (volledig) oneens, 8 eens	-	12 (volledig) oneens, 5 eens
College	Overwegend eens	eens	eens

- De colleges zijn alle drie positief.
- De raden van Barendrecht en Ridderkerk antwoorden beiden zeer gevarieerd binnen de eigen raad.

Stelling: Door de BAR-samenwerking is de dienstverlening aan mijn gemeente verbeterd ten opzichte van de situatie voordat we ambtelijk fuseerden.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	15 (volledig) oneens; 7 (volledig) eens; 3 hier heb ik geen zicht op	-	7 (volledig) oneens; 3 eens; 5 hier heb ik geen zicht op
College	4 (volledig) eens; 2 hier heb ik geen zicht op	Eens	Eens

- Op twee collegeleden na (zij geven aan hierop geen zicht te hebben) zijn alle collegeleden van mening dat dienstverlening aan de eigen gemeente is verbeterd sinds de ambtelijke fusie.
- In de raden van Barendrecht en Ridderkerk zijn er verschillende beelden van of de dienstverlening is verbeterd. Acht raadsleden geven aan hierop geen zicht te hebben.

Stelling: Door de ambtelijke samenwerking is mijn gemeente beter telefonisch en digitaal bereikbaar voor inwoners en ondernemers.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	17 (volledig) oneens, 8 (volledig) eens	-	7 (volledig) oneens, 5 (volledig) eens
College	Variërend van volledig oneens tot volledig eens	Volledig eens	Volledig eens

- De raden van Barendrecht en Ridderkerk hebben binnen beide raden zeer verschillende ervaringen met dit onderwerp.
- De colleges van Albrandswaard en Ridderkerk zijn zeer positief.
- In Barendrecht ervaren zowel het college als de raad een en ander zeer verschillend.

Stelling: Inwoners en ondernemers worden snel geholpen, wachttijden aan de balie en telefoon zijn (voldoende) kort.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	15 oneens, 10 (volledig) eens	-	5 (volledig) oneens, 9 (volledig) eens
College	Eens/volledig eens	Volledig eens	Volledig eens

- De colleges zijn (zeer) positief.
- De raden van Barendrecht en Ridderkerk antwoorden zeer gevarieerd.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft gezorgd voor goede service en persoonlijke benadering van inwoners en ondernemers.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	16 (volledig) oneens, 6 (volledig) eens	-	11 (volledig) oneens, 4 eens
College	Variërend van volledig oneens tot volledig eens	eens	eens

- Het college van Albrandswaard en van Ridderkerk zijn positief.
- De raden van Ridderkerk en Barendrecht antwoorden zeer gevarieerd.
- In Barendrecht antwoorden zowel het college als de raad zeer gevarieerd.

Stelling: Inwoners en ondernemers worden in voldoende mate betrokken bij beleidsontwikkeling en –uitvoering.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens, 9 (volledig) eens	-	8 (volledig) oneens, 5 eens
College	Variërend van volledig oneens tot volledig eens	eens	eens

- Het college van Albrandswaard en van Ridderkerk zijn positief.
- De raden van Ridderkerk en Barendrecht antwoorden zeer gevarieerd.
- In Barendrecht antwoorden zowel het college als de raad zeer gevarieerd.

3.4.2 Enquêtes medewerkers

Hieronder is het resultaat opgenomen van twee medewerkeronderzoeken: een enquête die in 2016 is uitgevoerd door de BAR-organisatie en een enquête die in 2019 door bureau Effectory is uitgevoerd.

In het laatst genoemde onderzoek is een aantal vragen opgenomen gericht op externe dienstverlening. Hieronder zijn de belangrijkste resultaten van beide onderzoeken opgenomen. In de bijlagen zijn de gedetailleerde onderzoeksuitkomsten te vinden.

3.4.2.1 Medewerkertevredenheidsonderzoek 2016

Een medewerkertevredenheidsonderzoek werd in 2016 uitgevoerd door de BAR-organisatie onder BAR-medewerkers en is ingevuld door circa twee derde (N=604) van alle medewerkers. Hieronder zijn de resultaten opgenomen die betrekking hebben op externe dienstverlening, waarbij per categorie het aantal respondenten is genoemd.

	Zeer eens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeer oneens	Geen mening
Ik ben tevreden over de dienstverlening aan de burgers.	17	212	211	81	16	67
De BAR-organisatie speelt goed in op de behoeften van de burgers.	11	158	256	81	18	80
Ik ben tevreden over de manier waarop de BAR-organisatie omgaat met klachten van burgers.	10	134	260	42	18	140

We hebben een nadere analyse van de resultaten op de drie vragen gemaakt door in te zoomen op de verschillende afdelingen. De resultaten hiervan zijn bijgevoegd als bijlage.

Wat zeggen de resultaten van het medewerkertevredenheidsonderzoek uit 2016?

- 38% van de medewerkers is (zeer) tevreden over de dienstverlening aan burgers, 16% is het hiermee (zeer) oneens en 46% heeft hierover geen mening/is neutraal.
- 28% van de medewerkers is van mening dat de BAR-organisatie (zeer) goed inspeelt op de behoeften van de burgers, 16% is hierover (zeer) ontevreden. 56% heeft hierover geen mening of is neutraal.
- 24% van de medewerkers is (zeer) tevreden over de manier waarop de BAR-organisatie omgaat met klachten van burgers. Van de medewerkers antwoordt 10% met '(zeer) oneens'.
- Opvallend is dat gemiddeld genomen de helft van de medewerkers de vragen met 'neutraal' of 'geen mening' beantwoordde. Dit is soms een teken van geen of weinig zicht op de betreffende prestaties.
- Wanneer we inzoomen op de verschillende domeinen/afdelingen, leert de enquête ons het volgende:
  - Domein sociaal scoort op de drie vragen positiever dan gemiddeld. Domein ruimte scoort nog positiever dan domein sociaal. Domein Bedrijfsvoering scoort lager, hetgeen mogelijk kan worden verklaard doordat minder zicht is op de externe klant. Domein Publiek scoort positiever dan gemiddeld, met uitzondering van de behandeling van klachten.
- Een kanttekening is dat, terugkijkend vanuit 2016 op de eerste twee jaar van de BAR-organisatie, de implementatie van de fusie en het realiseren van de taakstelling in volle gang was. Dit kleurt mogelijk de resultaten.

3.4.2.2 Medewerkeronderzoek 2019

In 2019 is een medewerkeronderzoek uitgevoerd door bureau Effectory. Aan dit onderzoek, in de vorm van een enquête, namen 682 medewerkers deel. Externe dienstverlening is een van de thema's in het onderzoek en is middels de vijf onderstaande vragen onderzocht. Hieronder vindt u zowel de totale gemiddelde score, als ook de

gemiddelden per afdeling[29]. Vervolgens is een aantal adviezen opgenomen dat door (291 van de 682) medewerkers is gegeven om externe dienstverlening te verbeteren.

	Totaal BAR (N=682)
Binnen de BAR-organisatie staan de inwoners en ondernemers centraal	6,3
De BAR-organisatie levert aan inwoners en ondernemers goede producten en diensten	6,6
Klantgericht werken heeft prioriteit binnen de BAR-organisatie	6,5
Ik ben bekend met de tevredenheid van mijn klant	6,6
De BAR-organisatie maakt het voor mij mogelijk om rekening te houden met de wensen van een klant	6,2

We hebben een nadere analyse van de resultaten op de drie vragen gemaakt door in te zoomen op de verschillende afdelingen die wij in domeinen hebben geclusterd. De resultaten hiervan zijn bijgevoegd als bijlage.

Over de hele linie scoort het inspelen op wat de klant wenst en klantgericht werken een voldoende, gemiddeld genomen ongeveer een 6,4 onder ongeveer twee derde van alle BAR-medewerkers. Tussen de domeinen zijn geen grote verschillen zichtbaar. Onvoldoendes worden gemiddeld genomen niet gegeven. In domein Klant is de bekendheid met de tevredenheid van de klant het grootst. Domein Klant scoort met 5,9 het laagst op de vraag of de inwoner en ondernemer centraal staan in het handelen van de BAR-organisatie. Daarentegen scoort domein Bedrijfsvoering op dit thema het hoogst.

Adviezen van medewerkers voor verbetering van dienstverlening

Door 291 medewerkers is gereageerd op de vraag '*Waar zie jij in de toekomst kansen voor verbetering van de dienstverlening van de BAR-organisatie?*' Een analyse van deze adviezen van medewerkers is door ons gemaakt. Eerst zijn de adviezen thematisch gecategoriseerd en waar nodig zijn meerdere adviezen in één zin gesplitst. Uit de analyse blijkt dat een aantal thema's veelvuldig wordt genoemd waar verbetermogelijkheden van dienstverlening en kansen voor ontwikkeling in de toekomst liggen. We noemen deze categorieën in de tabel hieronder en geven vervolgens van iedere categorie een korte uitwerking. Links in de tabel staan de directe adviezen genoemd, rechts de adviezen die vooral randvoorwaardelijk zijn om goed diensten te kunnen verlenen. We hebben dit de 'indirecte adviezen' genoemd. Overigens zouden deze voor een deel gerelateerd kunnen worden aan de evaluatiethema's interne dienstverlening en governance.

A. Directe adviezen	Aantal	B. Indirecte adviezen (randvoorwaarden)	Aantal
Visie op dienstverlening/doelen	54	Interne klant centraal	13
Externe klant centraal	49	Inrichting van taken en werkprocessen	55
Kwaliteit van diensten of producten	52	Samenwerking tussen teams en afdelingen	55
Gedrag	34	Structuur BAR-organisatie	36
Snelheid	13	Aansturing door manager, directie of bestuur	21
Communicatie extern	27	Communicatie intern	27
		Personele bezetting	30
		Ontwikkeling medewerkers	24
		ICT/website	37

[29] Het onderzoeksbureau hanteert de volgende waarden per antwoordcategorie: Helemaal mee eens (10), Mee eens (7,5), Niet mee eens/niet mee oneens (5), Mee oneens (2,5), Helemaal mee oneens (0).

A. Directe adviezen	Aantal	B. Indirecte adviezen (randvoorwaarden)	Aantal
		Bureaucratie/regels	27

A. Directe adviezen

- **Visie op dienstverlening/doelen:** er is behoefte aan een meer duidelijke visie en concrete doelen op het gebied van externe dienstverlening. Deze visie en doelen dienen intern goed gecommuniceerd te worden en het liefst in de teams besproken te worden hoe -voor dat team- een concrete invulling kan worden gegeven aan de visie.
- **Externe klant centraal:** de gemeente werkt voor de inwoners. Om de inwoners goed van dienst te kunnen zijn, zou de inwoner meer centraal moeten staan. Er wordt aangegeven dat sommige medewerkers het gevoel hebben dat de politiek en de organisatie meer centraal staan.
- **Kwaliteit van diensten of producten:** 19% van de medewerkers die gereageerd heeft, ziet in de toekomst mogelijkheden voor een betere kwaliteit van diensten of producten. Hierbij zien zij voornamelijk meer aandacht voor de klant (persoonlijk contact, maatwerk), betere samenwerking en professionalisering van medewerkers. Ook wordt een betere website veelvuldig genoemd voor klantvriendelijkere dienstverlening.
- **Gedrag:** ontwikkelpunten die zijn genoemd zijn onder andere: **p**rofessionelere houding, afspraak is afspraak, feedback-cultuur. Een wens is ook: meer informele momenten buiten het werk organiseren.
- **Snelheid:** snelheid van dienstverlening wordt in 13% van de antwoorden als ontwikkelpunt gegeven. Hierbij wordt vooral aangegeven dat bureaucratie en schotten tussen afdelingen de snelheid van processen kunnen beïnvloeden.
- **Communicatie extern:** onder deze categorie valt de wens voor duidelijkere communicatie en informatievoorziening naar de inwoner toe, hieronder valt een betere informatievoorziening of een portaal op de website. Ook valt hieronder een klanttevredenheidsonderzoek, het halen van feedback om de diensten en communicatie naar de inwoner te kunnen verbeteren. Een enkeling geeft aan dat er is doorgeslagen in de 'excellente dienstverlening'. Ook is er de wens om een duidelijke 'nee' te kunnen geven aan inwoners.

B. Indirecte adviezen (randvoorwaarden)

- **Interne klant centraal:** ontwikkelpunten zijn gericht op dat de medewerker beter gehoord wil worden. Hierbij wordt gerefereerd aan onder andere: meer waardering krijgen en beter luisteren naar suggesties van medewerkers.
- **Inrichting van taken en werkprocessen:** in 19% van de antwoorden komt een wens naar voren voor een duidelijkere inrichting van taken en werkprocessen binnen de organisatie. Hierbij valt te denken aan het op orde zijn van werkinstructies, maar ook een heldere indeling van de organisatie.
- **Samenwerking tussen teams en afdelingen:** uit de antwoorden blijkt een sterke wens om meer integraal te werken en de samenwerking tussen teams en afdelingen te verbeteren. Een groot gedeelte van de medewerkers is ervan overtuigd dat betere samenwerking leidt tot een betere dienstverlening. Als voorbeeld worden hierbij de verschillende processtromen genoemd, waardoor een klant langs meerdere personen moet om zijn antwoord te krijgen in plaats van één centraal vraagpunt die alle antwoorden verzorgt (en intern de antwoorden verzamelt zonder dat de klant daar 'last' van heeft). Ook vanuit het oogpunt van de interne klant (het college als klant van de andere collega) is er behoefte aan betere samenwerking.
- **Structuur BAR-organisatie:** 12% van de reacties is gericht op de structuur van de BAR-organisatie. Er is geen eenduidige lijn te herkennen in de reacties, anders dan dat mensen een duidelijke keuze wensen (de gemeenten samenvoegen? De gemeenten volledig opsplitsen?). Er wordt nu wisselend gewerkt, sommige teams hebben eenzelfde werkwijze, waar andere teams verschillende werkwijzen hanteren. Ook willen sommige medewerkers alleen de 'eigen' klant (één BAR-gemeente) bedienen waar anderen het graag breder trekken (meerdere BAR-gemeenten).
- **Aansturing door manager, directie of bestuur:** in deze categorie komen wisselende reacties naar voren. De ene medewerker wil meer aansturing vanuit het management. De ander zou alleen sturing willen op (professioneel) gedrag en verder meer een coachende rol. In alle gevallen wordt het management gezien als een voorbeeldfunctie voor (respectvol) gedrag. Samenwerking zou zichtbaar moeten zijn in het gedrag van de manager.
- **Communicatie intern:** er liggen kansen op het gebied van de interne communicatie. Medewerkers willen meer transparantie. Ook valt hieronder dat wijzigingen in werkwijzen goed gecommuniceerd moeten worden.
- **Personele bezetting:** er wordt een wens uitgesproken voor meer (beter gekwalificeerd) personeel. Op sommige afdelingen wordt een hoge werklast ervaren door onderbezetting of ziekte. Onder deze categorie valt ook het beter benutten van de kwaliteiten die binnen de organisatie aanwezig zijn. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat er talenten en kwaliteiten binnen de organisatie zijn die op dit moment onbenut zijn of mensen die op de verkeerde plek worden ingezet.
- **Ontwikkeling medewerkers:** in 8% van de reacties worden opleidingsmogelijkheden genoemd. Met het oog op kwalitatief betere dienstverlening zien medewerkers het belang van opleidingen in.
- **ICT/website:** medewerkers zien mogelijkheden in verbeterde ICT (beter werkende systemen) en zien mogelijkheden voor de dienstverlening van de website (klantenportaal, ontvangstbevestiging, etc.).
- **Bureaucratie/regels:** in 9% van de gevallen wordt een te hoge mate van bureaucratie genoemd. Er wordt een wens genoemd om meer naar de klant als individu te kijken, zodat maatwerk kan worden geleverd. Een hoeveelheid aan regels zorgt er daarnaast voor dat er meer tijd gaat zitten in de administratie in plaats van in klantcontact.

3.4.3 Beleving op basis van groepsinterviews

Hieronder is beschreven hoe belanghouders de extern gerichte dienstverlening ervaren en wat zij hiervan verwachten. Achtereenvolgens komen 'van buiten naar binnen' de volgende belanghouders aan bod:

- Maatschappelijke organisaties.
- Ondernemers.
- Raadsleden.
- Collegeleden.
- Dagelijks bestuur.
- De ambtelijke organisatie.

Enkele opmerkingen vooraf:

- In algemene zin is er bij de belanghouders veel tevredenheid over de externe dienstverlening die vanuit de BAR-organisatie wordt geleverd.
- Natuurlijk zijn er ook verbeterwensen geuit. Hiertoe zijn suggesties gedaan, gericht op leren en verder ontwikkelen van de organisatie.
- Over het sociaal domein is men (met name de maatschappelijke organisaties) tamelijk tot behoorlijk kritisch.

- We merken op dat in het kader van dit onderzoek meer partnerorganisaties in het sociaal domein zijn gesproken dan partnerorganisaties in het ruimtelijke domein. Daardoor oogt de omvang van de beleving van partners in beide domeinen verschillend. Omwille van het belang van de feedback van maatschappelijke partnerorganisaties is er voor gekozen om het verschil in grootte te laten bestaan.

3.4.3.1 Maatschappelijke organisaties

Met maatschappelijke organisaties uit de drie BAR-gemeenten is gesproken over de externe dienstverlening van de BAR-organisatie in het sociaal domein en het partnerschap (oftewel de ervaren samenwerking) met de BAR-organisatie. Het betreft dertien organisaties die een rol vervullen op het gebied van cultuur, scholing, sport, wonen, thuishulp, zorg, welzijn en sociale veiligheid. Hieronder zijn de bevindingen van twee groepsgesprekken uitgewerkt.

Het partnerschap met de BAR-organisatie wordt door de door ons gesproken maatschappelijke organisaties behoorlijk kritisch ervaren. In gesprekken raakte dit sterk verweven met externe dienstverlening vanuit de BAR-organisatie. Hoewel ook positieve geluiden zijn gegeven, wordt écht partnerschap gemist. Omwille van de stevigheid van de met ons gedeelde ervaringen en het belang voor verdere ontwikkeling van het sociaal domein zijn de bevindingen in deze paragraaf vrij uitgebreid beschreven.

We gaan in het vervolg van deze paragraaf eerst in op wat een deel van de organisaties onder 'partnerschap' verstaat, beschrijven vervolgens de beleving van partnerschap en benoemen dan de gedane (indringende) adviezen aan directie en bestuur ten behoeve van verdere ontwikkeling.

Kernmerken van goed partnerschap

De kenmerken van goed partnerschap, volgens de gesproken maatschappelijke organisaties, zijn de volgende:

Genoemde kenmerken van goed partnerschap
• Partnerschap heeft gezamenlijkheid en wederkerigheid in zich, iets met elkaar vasthouden en iets met ontwikkeling. • Partnerschap vergt helder communiceren, korte lijnen en duidelijke aanspreekpunten. • Partnerschap vergt bespreken en aanspreken op samenwerking en op resultaat, 'accountable' zijn. En verantwoordelijkheid nemen. • 'Inkoop'[30] begint bij het formuleren van een goede opdracht. • Partnerschap vergt geven en ontvangen vanuit een gezamenlijk belang. En bespreken als dat vanuit individuele belangen niet lukt. • Genoemde randvoorwaarden voor goed partnerschap zijn onder andere: taakvolwassenheid van de partijen, weten wie waarvoor verantwoordelijk is, samenhang creëren en intern op orde zijn[31].

Ervaren partnerschap met de BAR-organisatie

We hebben de partnerorganisaties gevraagd om in één woord het partnerschap met de BAR-organisatie te typeren. Het resultaat -en een toelichting hierop naar aanleiding van de groepsgesprekken- vindt u hieronder.

[30] Er is een subsidierelatie in formele zin én er is de beleving van partner zijn van de BAR-organisatie. We beschrijven hieronder de spanning tussen beide relatievormen.
[31] Met dit algemene punt wordt gedoeld op de specifieke ervaring van relatief groot verloop van (beleids)medewerkers en managers bij de BAR-organisatie.

Kritische ervaringen ten aanzien van partnerschap staan in de nu volgende tabel.

Genoemde kritische ervaringen van partnerschap met de BAR-organisatie
• Doelen en kaders - Gezamenlijke ambities en doelen in het sociaal domein worden breed gemist door de maatschappelijke organisaties. Ook worden hiermee samenhangende gezamenlijke beleidskaders gemist, waardoor niet duidelijk is wat er in het sociaal domein bereikt moet worden. • Sturen, monitoren en verantwoorden - Sturen op/contact over geleverde prestaties wordt door sommige partnerorganisaties nauwelijks ervaren. "Kwartaalrapportages zijn altijd goed, kritische vragen ontbreken". - Gelijkwaardige manieren van monitoren en sturen wordt gemist. - De beleidscyclus wordt niet afgemaakt. - Als BAR-medewerker escaleren wanneer iets niet lukt binnen de BAR-organisatie, wordt door een partner benoemd als 'doodeng'. Door een ander is benoemd dat soms 'dekking door de direct leidinggevende' niet altijd op orde is. • De subsidierelatie - Opdrachtgeverschap wordt door enkele gesprekspartners als formeel ervaren, minder op basis van gelijkwaardigheid, hetgeen bij partnerschap wordt verwacht (wetend dat er de formele subsidierelatie is). In contact zou ook meer op hoofdlijnen moeten worden gesproken in plaats van het huidige ervaren detailniveau. - De subsidierelatie is volgens een van de gesprekspartners niet gericht op een bijdrage aan inhoudelijke doelen, aan betekenis hebben voor de samenleving. - Facturatie verloopt in sommige gevallen lastig, Medewerkers weten van elkaar niet of een factuur is gestuurd en enkele gesprekspartners 'moeten zelf achter facturen aan'. - De inkoop-partnerrelatie wordt niet geëvalueerd, in tegenstelling tot wat in andere gemeenten gebeurt: 'Ik zit iedere zes weken bij gemeente Rotterdam aan tafel om de samenwerking te evalueren'.[32] • De samenwerkingsrelatie - Gelijkwaardigheid in de samenwerkingsrelatie wordt door een deel van de maatschappelijke organisaties gemist. - Communicatie is een nadrukkelijk aandachtspunt. Reacties op mails blijven uit, beantwoording van vragen wordt gemist of laat ontvangen. - Gebrek aan samen optrekken is door meerdere partners benoemd, waardoor het op toeval berust om samen zaken voor elkaar te krijgen. De verwachting is dat de BAR-organisatie hierin het voortouw neemt. - Lokale verbondenheid en herkenbaarheid mist, "vroeger was duidelijk wie je waarvoor moest hebben", "wie zorgt er voor verbinding tussen de verschillende mensen?" Een partner gaf aan in korte tijd vier accounthouders te hebben gehad en op het gebied van jongerenwerk geen accounthouder. Het gemis aan vaste aanspreekpunten is een voor nagenoeg alle partners duidelijk gewenst ontwikkelpunt. - Grote afstand met het verenigingsleven wordt door een van de gesprekspartners ervaren, waardoor vaker moet worden uitgelegd wat een vereniging (al jarenlang) doet. "Dat maakt machteloos en boos. De gemeente zou waarde moeten toekennen aan wat de vereniging voor de samenleving doet." • Organisatie BAR-organisatie - Versnippering wordt door een groot deel van de partners ervaren, een gebrek aan één geheel voor de drie gemeenten. Met als resultaat onder meer driemaal subsidieprocessen, driemaal aanbesteden, driemaal administratieve lasten. - Van samenhang in de wijkteams is voor een deel van de partners geen sprake. De beleving is dat beleidsmedewerkers uit wijkteams niet met elkaar communiceren, met als effect dat een partner meerdere afspraken met wijkteams moet maken. De wijkteams hebben coördinatoren, maar het in gesprek komen en een goed inhoudelijk gesprek voeren, lukt niet goed. Ook samenhang tussen wijkteams en andere afdelingen is als "los zand" benoemd. Eén iemand noemde dat niet direct met een wijkteam gebeld kan worden. Een andere noemde dat processen in wijkteams niet op orde zijn en dat het onlangs uitgevoerde wijkteamevaluatieonderzoek "te vriendelijk" was. - Budgetten zijn niet gekoppeld aan regisseurs en niet gekoppeld aan een thema of programma. Dit wordt door meerdere partners als niet praktisch ervaren.

Navraag bij BAR-organisatie leert het volgende ten aanzien van laatste opmerking in de tabel hierboven:

- Dat binnen de contractafspraken de budgetten zijn gekoppeld aan de wijkteams per gemeente. Elke gemeente heeft een manager die deze budgetten beheert. Na de in het contract overeengekomen prestatieverklaringen worden deze budgetten door de BAR-organisatie 'vrijgegeven'.

[32] Navraag bij de BAR-organisatie leert dat contracten met partners onlangs zijn geëvalueerd.

- De BAR-organisatie is in ontwikkeling, zo ook de inrichting van budgetten en verantwoordelijkheden. Bedoeld om de dienstverlening zo goed mogelijk te ondersteunen, te verbeteren en waar nodig te vereenvoudigen. De realiteit is echter dat in de oude organisatiestructuur (die de BAR-organisatie gaat verlaten) het kan zijn dat de verantwoordelijkheid en governance van de zorgbudgetten niet duidelijk en/of transparant zijn geweest. De inmiddels ingezette organisatiewijziging waarin de managers gemandateerd zijn voor 'going concern budgetten', is recent met de contractpartners formeel en op het niveau van de directie ingericht, in een zogeheten' 'gestructureerd beleidsoverleg'. Daar worden innovatieve en noodzakelijke beleidsinterventies en nieuwe aanpakken besproken en vastgesteld, inclusief het daarvoor gevraagde benodigde budget. Deze budgetten worden daarna door de directeur Sociaal Domein van de BAR-organisatie gemandateerd aan de managers die de budgetten beheren.

Positieve ervaringen ten aanzien van partnerschap zijn de volgende:

Genoemde positieve ervaringen van partnerschap met de BAR-organisatie
• Heel betrokken medewerkers! • Hardwerkend en welwillend. • Fijne accounthouder. • Fijn om met een ambtenaar te werken die de gemeente kent en stappen maakt. • Meedenkend (totdat het afdelingoverstijgend wordt). • Gemeenschappelijke strategische keuzes van de drie gemeenten. • Flexibiliteit en samenwerking bij het ontwerp en de bouw van een sporthal. • Goed contact met ambtenaren, bestuurders en raadsleden in het kader van buurtpreventie. • Korte lijnen met ambtenaren in Albrandswaard, kennen de straten, weten wat er speelt, kennen lokale ontwikkelingen. "Bij Ridderkerk en Barendracht is dit minder duidelijk".

Adviezen van maatschappelijke organisaties

Gezien de vrij negatieve ervaringen hebben we in de gesprekken met de maatschappelijke organisaties gevraagd wat er voor nodig is om de prestaties van en de samenwerking met de BAR-organisatie te verbeteren. Op de vraag 'wat is het belangrijkste advies dat je directie en bestuur wilt meegeven?' zijn de volgende (indringende) adviezen gegeven:

Genoemde adviezen aan de BAR-organisatie
• Doelen en kaders - Creëer gezamenlijke doelen en werk meer integraal samen met partners aan de hand van gezamenlijk gestelde doelen. - Doe lokaal wat lokaal moet en doe samen daar waar dit meerwaarde oplevert. • Sturen, monitoren en verantwoorden - Benut het gezamenlijk te creëren doel als basis voor sturen, monitoren en verantwoorden. - Stuur op maatschappelijk effect in plaats van op output en op detailniveau. - Wees kritisch(er) op prestaties die we leveren. • Samenwerken - Maak ons (de maatschappelijke partners) deelgenoot van beleid zodat we a) gericht onze kennis kunnen inbrengen en b) medeverantwoordelijkheid voor het beleid kunnen dragen. - Geef meer vertrouwen aan wat maatschappelijke partners doen. - Werk vanuit meerjarenovereenkomsten in plaats van jaarlijkse subsidies. - Investeer in periodiek en regelmatig overleg met de partners. • Organisatorische verbetermogelijkheden BAR-organisatie - Kom intern op orde. Creëer een stabiele basis, duidelijkheid voor BAR-medewerkers en rust. - Creëer aanspreekpunten voor partnerorganisaties. Zoals een programmamanager of wijkregisseur … - …en zorg dat deze over budget beschikt. - Verbind de onderlinge pijlers binnen het sociaal domein sterker. Creëer waar nodig dwarsverbanden door de domeinen heen. - Maak functionarissen verantwoordelijk voor processen. - Fuseer volledig, maak drie ambtelijke organisaties of maak van de BAR-organisatie een shared services organisatie zoals in de Hoekse Waard.

3.4.3.2 Raadsleden

In gesprekken met de fractievoorzitters[33] van de drie gemeenteraden is de (kwaliteit van de) externe dienstverlening vanuit de BAR-organisatie besproken. De bevindingen uit de groepsgesprekken zijn de nu volgende, waarbij -daar waar relevant- het verschil in beleving tussen de drie raden expliciet wordt benoemd.

Doelen en resultaten

- Een algemene bevinding is dat er overwegend veel tevredenheid is over externe dienstverlening.
- Een fractievoorzitter in Barendrecht benoemde de ervaring van hoogst gewaardeerde dienstverlening van de drie gemeenten "die er sinds de BAR niet op vooruit is gegaan". Een andere fractievoorzitter benoemde dat Barendrecht op dit punt het meeste heeft 'ingeleverd' ten opzichte van Ridderkerk en Albrandswaard.
- In Albrandswaard is 'een goed beeld van de dienstverlening' benoemd, in Ridderkerk 'tevredenheid over informatieverstrekking'. In Barendrecht zijn de bijpraatsessies over ontwikkelingen in het sociaal domein als 'positief' benoemd.

Klantcontactkanalen

- De indruk dat een telefonist iemand is van 'onze gemeente' en het hebben van doorkiesnummers wordt als positief ervaren.
- Een ontwikkelpunt is dat burgers soms 'van A naar B worden gestuurd', door een ambtenaar die niet weet waar een burger terecht kan.
- Aan de website is als positief benoemd dat er vele mogelijkheden zijn om digitaal zaken te regelen; verder ook de Buiten Beter App en het online iemand kunnen vinden voor het eerste contact. Een ontwikkelpunt is dat op meldingen soms geen reactie komt.
- Keurige behandeling aan de balies is het algemene beeld: "de publieksbalie is hartstikke fijn", aldus een van de fractievoorzitters. Een ontwikkelpunt is dat een dossier soms fysiek in één gemeente ligt, waardoor het lastig is om bijvoorbeeld snel een vergunning in te zien in de eigen gemeente.
- De mogelijkheid om 's avonds tweemaal per week op afspraak te komen is (In Ridderkerk) als positief punt van dienstverlening genoemd. Een andere positieve beleving is dat afspraken op tijd plaatsvinden.
- Een standaardontvangstbevestiging introduceren is genoemd als ontwikkelpunt bij postverwerking.

Locaties

- Enkele raadsleden benoemen het 'naar een andere gemeente gestuurd worden' als aandachtspunt, doelend op de verwachting (en verwijzing naar hierover gemaakte afspraken) dat iedere burger in de eigen gemeente wordt geholpen.
- Meerdere raadsleden (vanuit de drie raden) benoemden het sociaal domein als aandachtspunt. "We laten soms kwetsbare mensen naar een andere gemeente komen", "een intakegesprek wordt soms in Albrandswaard gevoerd, terwijl we hebben afgesproken dat diegene hier in Ridderkerk een intakegesprek heeft".

Buitenruimte

- In de raad van Ridderkerk is benoemd dat wegen, groen en sportvelden er goed bij liggen.

[33] Alle fractievoorzitters zijn uitgenodigd, een groot deel van hen heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid. Eén fractie heeft in plaats van een gesprek een brief gestuurd. De waarde is dat heldere antwoorden zijn ontvangen, de beperking is dat meer diepgaand gesprek over sommige antwoorden niet mogelijk was.

In- en externe verbindingen

- Door meerdere raadsleden is als aandachtpunt genoemd dat het lastig is om (tijdig) bij de juiste persoon binnen de organisatie te komen.
- Door een van de raadsleden in Albrandswaard is de wijkregisseur en het contact met inwoners als punt van tevredenheid genoemd. In de raad van Ridderkerk is door een raadslid de wijkregisseur juist als aandachts-punt benoemd, doelend op de beleving van niet goed werken volgens gesloten wijkconvenanten en het niet voldoende informeren van wijkoverleggen.
- In de raad van Ridderkerk is benoemd dat een burgerinitiatief ontplooien lastig is en ervoor zorgt dat een burger tegen barrières van de organisatie aanloopt. Wat die barrières precies inhouden, is voor raadsleden niet duidelijk, aldus een van de fractievoorzitters. In een gesprek dat hierop volgde, is de suggestie gedaan om burgerparticipatie te evalueren.
- Het regieteam van Albrandswaard is door een raadslid benoemd als een team met "gebrek aan eigenaarschap", waar "geen borging is voor het oplossen van cases"[34].

Professionaliteit, kennis en bejegening

- In Barendrecht is vooruitgang van kennis van het sociaal domein als positief punt benoemd.
- In Albrandswaard werd de kennis van de lokale context geprezen, hetgeen voor een fractievoorzitter van Barendrecht juist als ontwikkelpunt is benoemd: minder laten verrassen door wat er in de wijken speelt en weten wat in wijken de gevoelige punten zijn.
- Meer inleven in de inwoner en beter naar de inwoner luisteren. is door raadsleden van twee raden benoemd als ontwikkelpunt.
- In de raad van Ridderkerk is benoemd dat iets eerst heel negatief in de krant moet komen, voordat actie wordt ondernomen om zaken te verbeteren.
- Een raadslid van Albrandswaard benoemde dat ondernemers soms wat afstand van de BAR-organisatie ervaren.

Klachten

- In Ridderkerk is een snelle klachtaanpak als positief punt genoemd (meer dan 90% op tijd, blijkt uit cijfers van de managementrapportage). Behandeling van bezwaarschriften in de sociale kamer is juist als traag benoemd (waarbij termijnen soms worden overschreden).
- Een raadslid uit Barendrecht merkte op dat in het sociaal domein nauwelijks klachten worden ingediend (de behoefte is uitgesproken een periodiek overzicht van dergelijke klachten te maken en ontvangen) en dat klachten indienen gemakkelijker is geworden, iets om in dit onderzoek rekening mee te houden.[35]

3.4.3.3 Collegeleden

In gesprekken met collegeleden van de drie gemeenten is de externe dienstverlening vanuit de BAR-organisatie besproken. De bevindingen uit de groepsgesprekken zijn de nu volgende, waarbij daar waar relevant het verschil in beleving tussen de drie colleges expliciet wordt benoemd.

---

[34] Hoewel het regieteam kan worden geschaard onder zowel externe en interne dienstverlening, maar ook governance, is in het hoofdstuk 'Interne dienstverlening' een nadere onderbouwing uitgewerkt.

[35] Navraag bij de BAR-organisatie leert dat een overzicht van klachten, de behandeling daarvan en een analyse van het geheel niet voorhanden is. Wel wordt momenteel aan zo'n overzicht gewerkt. Een startnotitie is in de directie vastgesteld, er wordt met allerlei partijen incl. de ombudsman over gesproken, de uitwerking moet passen bij de visie op dienstverlening en er zal meer gewerkt moeten worden met analyses en meer met persoonlijke benadering (in lijn met de visie). Rond de zomer van 2019 is de verwachting dat een nieuw klachtenproces aan de directie wordt opgeleverd.

Doelen en resultaten

- Een algemene bevinding is dat er bij de colleges veel tevredenheid is over externe dienstverlening.
- In ieder geval in het college van Barendrecht (in de andere colleges kwam dit niet expliciet aan bod) is er tevredenheid over voortgangsinformatie rond dienstverleningsprestaties, waarbij ook de goede cijfers op waarstaatjegemeente.nl[36] zijn genoemd.
- In het college van Barendrecht is benoemd dat de inwoner geen verschil ervaart ten opzichte van de periode *voor* de BAR-organisatie, hetgeen als een positieve ervaring wordt beleefd.
- Een ontwikkelpunt is het ontwikkelen van indicatoren om kwalitatieve prestaties te monitoren. Een van de collegeleden noemde als voorbeeld: "telefoongesprekken worden inhoudelijk geanalyseerd, maak daar gebruik van, dit biedt veel meer waarde dan meten of de telefoon in 30 seconden wordt opgenomen".
- "Wat niet goed gaat, wordt uitvergroot op feestjes", doelend op het beter kunnen worden in "communiceren wat we doen".

Klantcontactkanalen

- Het thuisbezorgen van producten en het behalen van telefonietermijnen zijn door de colleges expliciet benoemd als positief.
- Een suggestie voor uitbreiding van de Buiten Beter App is gedaan, namelijk de toevoeging van een chatfunctie en de toevoeging van een sociaal domein functie[37].

In- en externe verbindingen

- De bedrijfscontactfunctionaris wordt (in ieder geval in twee van de drie colleges, in het derde college kwam dit niet expliciet aan bod) als zeer positief ervaren. Iemand die zorgt voor snel kunnen schakelen en iemand die goed is in "binnen en buiten verbinden".
- In een van de colleges wordt een verbindingsofficier in het sociaal domein als oplossing gezien voor het ervaren gebrek aan aanspreekpunten en vaste gezichten. De gedachte is ook dat dit een oplossing biedt voor mensen die moeite hebben met "de weg vinden binnen de organisatie".
- In het college van Albrandswaard is het wijkteam als erg positief benoemd: "dichtbij de samenleving", "snel schakelen", "goede coördinatie".
- In het college van Ridderkerk is de vergroting van integraliteit in het sociaal domein benoemd als positieve ontwikkeling. Ook wordt ervaren dat integraal werken een uitdaging en blijvend ontwikkelpunt is voor de komende tijd.

Locaties

- Een paar collegeleden hebben de ervaring dat soms kwetsbare inwoners naar een andere dan de eigen gemeente moeten komen, hetgeen in strijd is met gemaakte afspraken en daarbij; soms lastig is voor mensen die geen vervoersmiddel hebben of kunnen bekostigen.
- Een andere ervaring is dat medewerkers soms "hijgend binnen komen", doelend op het pendelen van medewerkers tussen drie locaties.

Professionaliteit, kennis en bejegening

- In Barendrecht is onder andere het delen van kennis en best practices en een proactieve houding van medewerkers als erg positief genoemd. Als ontwikkelpunt werd benoemd de lokale kennis van gemeenten, zoals weten wat er in straten speelt.

---

[36] Een onderzoek uit 2017 naar tevredenheid van inwoners van de drie gemeenten.
[37] De app is momenteel op het fysieke domein/de fysieke buitenruimte gericht.

Organisatie en sturing

- Een positieve beleving gaat over de bestuurlijke aansturing van externe dienstverlening: “Drie portefeuillehouders Dienstverlening zetten samen in op excellente dienstverlening, wetend dat er onderlinge verschillen zijn”.
- Het hoge verloop van medewerkers is als aandachtspunt benoemd, met name in het sociaal domein, “waar ook de reorganisatie veel impact op dienstverlening heeft gehad”, aldus een uitspraak in een van de colleges.
- Het organiseren van programma’s om nabijheid en benaderbaarheid van inwoners te bevorderen, wordt als positief ervaren.

Overig

- Piketdienst en bevolkingszorg is in een van de colleges expliciet benoemd als “top!”
- In een ander college is het ophalen van afval als heel positief genoemd, evenals meldingen in de buitenruimte snel oppakken.

3.4.3.4 Dagelijks bestuur

In het dagelijks bestuur bestaat overwegend tevredenheid over externe dienstverlening. De BAR-gemeenten en de BAR-organisatie zijn in staat dicht op de samenleving te zitten en de prestaties op het gebied van dienstverlening zijn overwegend goed.

Dit wordt door het dagelijks bestuur als een knappe prestatie van de organisatie beschouwd, temeer omdat is begonnen met een taakstelling op directe dienstverlening. Het was “een reorganisatie van formaat”, met een taakstelling van 10% op het totale budget en het met hoofdzakelijk eigen mensen bouwen en tegelijkertijd leveren van prestaties. Specifiek in het sociaal domein wordt de context als ingewikkeld en impactvol ervaren. De start van de BAR-organisatie (op zichzelf een grote en impactvolle verandering) ging in een jaar tijd gepaard met het ontvangen van gedecentraliseerde ‘3D’-taken en het overlijden van de toenmalig directeur sociaal domein.

Informatievoorziening rond prestaties op het gebied van externe dienstverlening zijn goed op orde. Het dienstverleningsdoel ‘excellente dienstverlening’ is geoperationaliseerd in bijpassende indicatoren. Daarnaast bereiken signalen uit de buitenwereld het dagelijks bestuur en de gemeenteraden volgens een ‘piepsysteem’: goede signalen, berichten waar soms iets is fout gegaan en hoe in zo’n geval met een fout is omgegaan. Dit laatste wordt als niet onbelangrijk ervaren, omdat in zo’n geval de kwaliteiten van de organisatie zichtbaar worden. Hierbij wordt gedoeld op het actief omgaan met fouten of probleemsituaties.

Naast de vooral kwantitatieve indicatoren is -wat het dagelijks bestuur betreft- bewustwording bij medewerkers een belangrijk thema. Het gaat dan om bewust zijn van wat ‘excellent’ inhoudt in houding en gedrag en daar vooral op focussen in de verdere ontwikkeling van dienstverlening.

Daar waar een of meerdere van de drie gemeenten aanvullend op het basispakket willen investeren in dienstverlening kan dat. Dit geeft soms spanning, maar deze bestuurlijke autonomie wordt als een groot goed beschouwd. Hierdoor kan iedere gemeente maximaal aansluiten op wat lokaal gewenst is.

3.4.3.5 De ambtelijke organisatie

In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de directie, een vertegenwoordiging van het MT en bureaus bestuursondersteuning/regieteam, een vertegenwoordiging van medewerkers uit de verschillende domeinen en met leden van de ondernemingsraad. Hieronder zijn de belevingen en verwachtingen van deze gesprekspartners uitgewerkt. Daar waar mogelijk zijn verschillen in beleving tussen deze gremia aangeven.

Doelen

- De term 'excellente dienstverlening' betekent wat de directie betreft meer dan gewoon dienstverlening. Het houdt in dat goede dienstverlening een basis is en wordt aangevuld met zaken als passende bejegening, oplossingsgerichtheid en inlevingsvermogen van medewerkers. De 'excellente dienstverlening' is wat de directie betreft, uitdagend te noemen.
- Een breed gedeeld beeld is dat de huidige indicatoren die zijn geformuleerd bij 'excellente dienstverlening' te kwantitatief zijn. Een breed gedeelde behoefte is om meer kwalitatieve indicatoren te ontwikkelen. Enkele medewerkers gaven aan dat doelen en indicatoren niet passen bij 'werken volgens de bedoeling'. De indicatoren worden als zakelijk en kil ervaren. Vaker is aangegeven dat aanpassing met ook 'zachte' indicatoren nodig is. Als probleem is aangekaart dat op dit moment de 'harde indicatoren' voor discussie in de raad zorgen, doelend op dat wat je aanlevert, voornamelijk bediscussieerd wordt.
- Mede het rekenkameronderzoek Barendrecht (2015) heeft geholpen met het komen tot kwantificeren van doelstellingen. De organisatiedoelen waren in de eerste jaren van de BAR-organisatie in de beleving van de directie vooral kwantitatief ontwikkeld en in mindere mate gericht op kwalitatieve aspecten. Ter illustratie: een inwoner kan binnen 5 minuten aan de balie worden geholpen (kwantitatieve indicator), terwijl het oplossen van een probleem (kwalitatieve indicator) misschien wel een belangrijker streven is. De BAR-organisatie werkt momenteel aan het meer kwalitatief maken van dit soort indicatoren. Dit is, zo blijkt uit gesprekken, niet eenvoudig omdat niet alle resultaten zich op zo'n manier eenvoudig laten vertalen.

Prestaties

- Voor een behoorlijk deel van de gesproken managers en medewerkers is het algemene beeld dat externe dienstverlening beter gaat dan in de periode voordat de BAR-organisatie bestond. Zo is er onder meer de beleving dat de eerste lijn/directe dienstverlening is geprofessionaliseerd (o.a. hoge klantwaardering aan de balies, kortere wachttijden, meer gebruik van social media). Dienstverlening wordt steeds meer geprofessionaliseerd, zo blijkt onder meer uit het versterken van het KCC, het aanstellen van bedrijfscontactfunctionarissen en het uitvoeren van zogeheten 'klantreizen.' Bijvoorbeeld de klantreis op het gebied van vergunningverlening. Hierin wordt een klantproces vanuit het perspectief van de klant inzichtelijk gemaakt en doorleefd. Daaruit is bijvoorbeeld geleerd dat ondernemers en inwoners in zo'n proces echt wat anders verwachten. De inwoner wil meer aan de hand worden genomen. De ondernemer wil horen of iets kan of niet kan. Hierop kan vervolgens het klantproces worden aangescherpt.
- Op basis van de resultaten tot nu toe bestaat bij de directie het gevoel dat externe dienstverlening 'best goed' gaat. Met name de directe dienstverlening, waarbij onder meer wordt verwezen naar tussen-rapportages en waarstaatjegemeente.nl. De ontwikkelstap die nu wordt gemaakt, is om het persoonlijke contact en het partnerschap met de inwoner en ondernemer te versterken.
- Ambtelijk wordt de kans gezien om de 'marketing' van de BAR-organisatie verder te versterken. Gericht op het uitdragen van dat wat goed gaat en ook van dat wat minder goed gaat. Met open en eerlijke periodieke voortgangsinformatie over prestaties. Dit is onder meer ingegeven door kritische geluiden van raadsleden, waar in de beleving soms nog onvoldoende (feitelijke) informatievoorziening tegenover wordt gesteld om als raadslid een goed oordeel te kunnen vormen.
- Medewerkers worden via BAR-Plaza (intranet) op de hoogte gebracht van prestaties. Raden onder meer via rapportages en soms een bespreking in de raad door de gemeentesecretaris.

Klantcontactkanalen

- Er is bij velen veel tevredenheid over directe dienstverlening. Onder meer is genoemd: professionalisering van de eerste lijn, lange wachttijden zijn ingekort, hoog gebruik van social media, de balies worden zeer gewaardeerd.

- In het KCC, de frontoffice, is gaandeweg de eerste jaren heel gericht geïnvesteerd in ontwikkeling met visies en programma's dienstverlening als basis. De investeringen hebben in de beleving goede klantprestaties opgeleverd (die ambtelijk en bestuurlijk worden herkend en ook feitelijk progressie laten zien).
- Voor schuldhulpverlening en Wmo is een apart KCC ingericht, iets waar tevreden over wordt gesproken.
- Voor managers en medewerkers is een ontwikkelpunt de bereikbaarheid van vakafdelingen vanuit het KCC. Een opvallende opmerking vanuit het perspectief van de vakafdeling is: "je bent wel de sjaak als je bekend bent bij het KCC". Hiermee wordt gedoeld op de ingang die een KCC-medewerker kan benutten in geval een afdeling slecht bereikbaar is.

In- en externe verbindingen[38]

- Voor ondernemers is in de drie gemeenten[39] een bedrijfscontactfunctionaris ingesteld. Iemand die goed toegankelijk is en de weg kent binnen de gemeente/BAR-organisatie en in de buitenwereld. En met een 'korte lijn naar de wethouder'. Het is een functie die zicht richt op 'verbindingen maken' en 'mogelijk maken'. Over deze verbindingsfunctie bestaat ambtelijk (evenals politiek en bestuurlijk) veel tevredenheid.
- Meerdere ambtenaren geven aan dat portefeuillehouders van de drie gemeenten steeds meer op één lijn zitten en de samenwerking tussen colleges sinds enige tijd beter gaat, doelend op wisselingen in de colleges en het bestuur sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.
- De toegankelijkheid van portefeuillehouders laat onder ambtenaren een gedifferentieerd beeld zien. Voor de een is het lastiger dan vroeger om als ambtenaar contact te hebben met een portefeuillehouder. In enkele gesprekken is ter sprake gekomen dat er voorheen meer en makkelijker contact was, waardoor tijdiger informatie kon worden uitgewisseld. Voor de ander wordt dit niet als een probleem ervaren.

Professionaliteit, kennis en bejegening

- Medewerkers ervaren duidelijke kennisvoordelen sinds de ambtelijke fusie. Onder meer de BAR Academy is genoemd ("die was er anders nooit geweest"), klankborden met collega's ("vroeger moest je alles zelf oplossen") en een organisatie die veel meer gericht is op leren en ontwikkelen.

Organisatie en sturing

- Een randvoorwaarde voor excellente dienstverlening is geld. In brede zin horen we in ambtelijke gesprekken dat uitbreiding van werklast en daarbij benodigde uitbreiding van formatie veelal binnen de eigen begroting van een team of afdeling moet worden opgelost. De directie stelt in zo'n geval geen financiële middelen beschikbaar, aldus meerdere managers[40]. Voor managers is het begrijpelijk dat in de eerste jaren, als gevolg van taakstellingen, weinig geld beschikbaar was. Op dit moment wordt ervaren dat meer geld beschikbaar is. De verwachting en behoefte bij meerdere managers is om waar nodig geld beschikbaar te stellen aan teams. Bijvoorbeeld door een buffer te creëren om onvoorzien werk te kunnen bekostigen. Overigens zijn er ook ervaringen waar wel door de directie is geïnvesteerd, zoals op het gebied van directe dienstverlening.
- Een benoemde gedachte is dat excellente dienstverlening ook excellente randvoorwaarden nodig heeft, waaronder de beschikking over voldoende middelen.

Sociaal domein

- De ambtelijke fusie ging gepaard met drie decentralisaties en het overlijden van een directeur, allemaal in korte tijd. Deze drie ontwikkelingen hebben afzonderlijk veel impact, laat staan gedrieën. De nieuwe taken en

[38] Bevindingen over de bureaus bestuursondersteuning/regieteams passen goed in deze alinea. Omwille van de samenhang met intern gerichte dienstverlening, is een uitwerking hiervan te vinden in het hoofdstuk 'Interne dienstverlening'.
[39] Gemeente Barendrecht had voor de start van de BAR-organisatie reeds zo'n functie.
[40] Uit navraag bij directie blijkt dat voor nieuwe taken budget is toegevoegd en dat voor het sociaal domein 2x (in 2017 + 2019) forse extra budgetten zijn toegevoegd. Wij hebben niet onderzocht in welke mate bij iedere nieuwe taak altijd budget is verstrekt.

de start met de transformatie van het sociaal domein ging in de eerste jaren bovendien gepaard met beperkte innovatiebudgetten.

- Medewerkers in teams die in het sociaal domein werken, hebben veel meegemaakt en maken nog altijd veel mee. Door meerdere mensen zijn grote zorgen geuit over het grote verloop onder personeel.
- Meerdere keren is aangegeven dat mensen 'omvallen' door hoge werkdruk die aanhoudt. Tegelijk zijn er belevingen dat, wanneer je als medewerker duidelijker je grenzen aangeeft, de werkdruk beter te doen is.
- Onduidelijke doelen en opdrachten zouden bijdragen aan 'niet weten waar je aan toe bent' en werkdruk.
- Anderen geven aan dat het nog niet goed lukt om de onderlinge sfeer en verhoudingen vanuit de 'oude' organisaties goed te krijgen. Een deel van de medewerkers zou niet willen veranderen. Een deel van de medewerkers zou zich door en sinds de ambtelijke fusie onveilig voelen. Hiermee is gedoeld op 'het oude management' dat niet stevig genoeg zou zijn.

Fysiek domein

- Voor de buitendienst worden complimenten voor goede prestaties en goede dienstverlening gegeven.
- In het fysieke domein worden wettelijke termijnen gerealiseerd ("medewerkers spannen zich hier enorm voor in, ondanks hoge werkdruk"). Tegelijk is er, mede als gevolg van vertrek van enkele medewerkers, spanning op het realiseren van deze termijnen.

Participatie

- Uit een van de gesprekken is gebleken dat momenteel pilots op het gebied van participatie zijn geïnitieerd/ in gang zijn gezet. Een positieve ervaring.
- Genoemde positieve ervaringen door medewerkers zijn onder meer het betrekken van inwoners bij het ontwerp van wegen ("we zijn er goed in om met bewoners tot een middenweg te komen"), bij groot onderhoud in woonwijken ("we gaan dan persoonlijk naar de mensen toe").
- Iemand noemde dat het meedenken hoe *wel* een plan van een inwoner kan worden gerealiseerd goed gaat. Anderen benoemden het "steeds beter worden in actief op de handen zitten bij een bewonersinitiatief".
- De wijkregisseurs in Ridderkerk zijn als positief voorbeeld benoemd, "de ogen en oren van bestuurders".
- Participatie is in enkele gesprekken als ontwikkelpunt genoemd: "De buitenwereld vraagt veel van ons, we weten daar nog niet goed mee om te gaan", is een van de gemaakte opmerkingen. Bij een enkeling is er het beeld dat participatie 'amateuristisch' wordt aangevlogen, niet als een vak vanuit een afdeling Communicatie. Hierin is de wens verscholen om meer te investeren in deze manier van werken vanuit Communicatie als adviserende afdeling binnen de organisatie.

Locaties

- Een dilemma wordt ervaren in het ontvangen van klanten op meerdere locaties. Bestuurlijk is er primair de behoefte om een inwoner of ondernemer te ontvangen in de eigen gemeente[41]. Ambtelijk is er de werkwijze dat een inwoner of ondernemer soms wordt uitgenodigd om in een andere (niet eigen) gemeente langs te komen.
- Het uitnodigen van inwoners bij een andere gemeentelocatie leidt tot irritaties bij bestuurders, zo blijkt uit enkele gesprekken met colleges.
- Hoewel niet diepgaand onderzocht en cijfermatige inzichten op dit punt ontbreken, zijn twee varianten benoemd in ambtelijke gesprekken, een uitnodiging op het eigen gemeentehuis en de variant dat een

[41] Formeel ligt de basisafspraak rond huisvesting vast in document BAR-Code (2012): '*De eigen burgers worden in de eigen gemeente geholpen. Dit houdt onze gemeenten herkenbaar. De randvoorwaarde 'bestuur-dicht-bij-de-burger' brengt met zich mee dat we in elk van onze gemeenten een burgerloket hebben voor dienstverlening. Het burgerloket is een voorpost van de uitvoeringsorganisatie(s). Het betreft bijvoorbeeld de loketten van burgerzaken, vergunningen en de sociale dienst. Ook bieden we er mogelijkheden voor besprekingen met specialistische medewerkers van de uitvoeringsorganisatie(s).*

inwoner of ondernemer de mogelijkheid wordt geboden om bij een ander gemeentehuis langs te komen, indien dit leidt tot het eerder kunnen maken van een afspraak. De keuze is dan aan de betreffende inwoner. Bij sommige bestuurders is er het beeld dat inwoners ook in eerste instantie op een ander gemeentehuis worden uitgenodigd. De spanning is dan een dienstverlenende houding versus een bestuurlijke afspraak en verwachting. Het is overigens niet bekend wat de inwoner (of ondernemer) op dit punt belangrijk vindt.

4. Evaluatie interne dienstverlening

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de evaluatie van interne dienstverlening van de BAR-organisatie centraal. Bij interne dienstverlening zijn de bestuurders (colleges) en de gemeenteraden de primaire klanten van de BAR-organisatie. Bij de kwaliteit van interne dienstverlening aan de bestuurders en raden gaat het met name om advieskwaliteit, nabijheid, 'voelsprieten' voor politiek-bestuurlijke gevoeligheden, tijdigheid en gevoel van comfort.

In dit hoofdstuk gaan we, voor zover beschikbaar, eerst in op de doelen en kaders die ten aanzien van interne dienstverlening zijn geformuleerd. Vervolgens is de feitelijke ontwikkeling van prestaties in beeld gebracht. Tot slot is de beleving en de verwachting van verschillende belanghouders uitgewerkt.

4.2 Doelen en gewenste resultaten ten aanzien van interne dienstverlening

Aan de doelen en gewenste resultaten wat betreft interne dienstverlening is aandacht besteed in de volgende documenten, waarvan de onderzoeksbevindingen in deze paragraaf achtereenvolgens zijn uitgewerkt:

- De BAR-Code (eind 2012).
- De Notitie herijking doelstellingen BAR (2016) en het Concernperspectief 2014 – 2018.
- Twee documenten inzake de evaluatie van het Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2018 en maart 2019).
- Het document 'BAR-organisatie 2020' (versie 30 januari 2019).
- De Ontwikkelagenda 2019-2024.

4.2.1 BAR-Code

De BAR-Code is eind 2012 vastgesteld door de colleges en raden van de drie gemeenten. In dit document zijn de fundamenten gelegd voor de toekomstige bestuurlijke en ambtelijke samenwerking van de gemeenten. In dat document is de oprichting van één nieuwe BAR-organisatie met ingang van 1 januari 2014 aangekondigd.

Wat betreft de doelen en gewenste resultaten ten aanzien van interne dienstverlening is in het document BAR-Code het volgende aangegeven (letterlijk citaat):

Doelen en gewenste resultaten ten aanzien van interne dienstverlening is in 'BAR-Code'

De colleges zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de ambtelijke organisatie. De colleges hanteren de volgende inrichtingsprincipes.

- Het politieke primaat en de bestuurlijke zelfstandigheid zijn leidend bij de verdere uitwerking van de samenwerking.
- Het model zorgt voor goede bediening van de gemeentebesturen. Er is ruimte voor beleidsdifferentiatie.
- Ondersteuning aan de drie colleges door de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie(s) zal op gelijkwaardige wijze plaatsvinden.
- Bestuur en management verstrekken geen onhaalbare opdrachten: de gemeentebesturen stellen voldoende middelen beschikbaar om de ambities van het ambtelijke samenwerkingsproces vorm te kunnen geven.
- Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden binnen de samenwerking. Iedereen wordt gelijk behandeld.
- In onze ambtelijke organisatie(s) voorkomen wij een hokjesgeest. Samenwerken van medewerkers wordt gefaciliteerd en gestimuleerd.
- De gewenste organisatiecultuur en BAR@work worden mogelijk gemaakt.
- Geen onnodige bureaucratie om iedere geleverde dienst apart te verantwoorden.
- Wij willen platte organisatie(s): beperking van managementlagen.

Wat betreft het bestuurlijk opdrachtgeverschap staat in de BAR-Code het volgende beschreven.

Bestuurlijk Opdrachtgeverschap
De drie colleges zijn de bestuurlijke opdrachtgevers van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Zij zijn ook de feitelijke afnemers van de beleidsproducten. De uitvoeringsorganisatie is opdrachtnemer. De basis van de afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer wordt gevormd door de gemeentelijke begrotingen en door de colleges vastgestelde resultaatsafspraken met de uitvoeringsorganisatie. Als opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie behoudt ieder college de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor evenwicht tussen de ambities van de begroting en de uitgaven ten behoeve van de ambtelijke organisatie. Ook het inhoudelijke opdrachtgeverschap ligt bij de colleges. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor de portefeuillehoudersoverleggen.

De verdeling van kosten en opbrengsten van de dienstverlening tussen de drie gemeenten heeft raakvlak met interne dienstverlening. Ten aanzien van de kostenverdeelsystematiek (die door ons overigens niet is onderzocht) staat het volgende aangegeven in de BAR-Code.

Uitgangspunten van de verrekensystematiek
• Verdeel kosten en opbrengsten op basis van solidariteit en billijkheid. • Werk alleen met het doorbelasten van extra kosten in de uitvoering als dit opweegt tegen de kosten van het doorbelasten; geen "factuurfabriek". Naast gezamenlijkheid en vertrouwen zijn eenvoud en overzichtelijkheid het uitgangspunt. • Gerealiseerde besparingen gaan terug naar de bestuurlijke opdrachtgever(s).

Deze verdeelsystematiek is geëvalueerd in 2016. De conclusie van deze evaluatie was dat de verdeelsleutel van ingebrachte budgetten nog steeds de voorkeur heeft. Wel is besloten om de verdeelsleutel percentages jaarlijks aan te passen aan de verhouding van de gemeentelijke bijdragen van dat moment.

4.2.2 Notitie 'Herijking doelstellingen BAR' en het Concernperspectief 2014 – 2018

De notitie 'Herijking doelstellingen BAR' richt zich primair op prestatieafspraken en indicatoren voor *externe* dienstverlening. In dit document wordt wel gerefereerd aan het Concernperspectief 2014-2018[42]. Ten aanzien van interne dienstverlening staat in het Concernperspectief 2014 – 2018 het volgende aangegeven.

Thema	Uitwerking
Bestuurlijk-ambtelijk samenspel	• Realiseren doelen collegeprogramma's in overleg met portefeuillehouders. • Zorgen voor lokaal maatwerk. • Overleggen tussen colleges/ regieteams en GR-BAR. • Samenwerken op de 7 verbindende thema's.[43]
Waardering door doelgroepen	• Wij hebben "state of the art" meetinstrumenten ontwikkeld die (onder meer) continu informatie geven over tevredenheid van onze besturen.

4.2.3 BAR-organisatie 2020

In de loop van 2018 is de directieraad met een projectgroep aan de slag gegaan om te verkennen hoe de inrichting van de BAR-organisatie zich kan ontwikkelen. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe opzet voor de organisatiestructuur. In het document BAR-Organisatie 2020 (definitieve versie 30 januari 2019) zijn ook gewenste doelstellingen inzake de interne dienstverlening terug te vinden. Zie het volgende citaat in de tabel hieronder.

[42] Zoals aangegeven in het hoofdstuk over externe dienstverlening, is het Concernperspectief 2014-2018 een A4 waarin op basis van het INK-model een aantal ontwikkelperspectieven zijn uitgewerkt voor de BAR-organisatie.
[43] Deze zeven verbindende thema's staan weergegeven in de BAR-Code. Citaat uit de 'BAR-Code': Als vertrekpunt voor de samenwerking zijn de visies van de drie gemeenten vergeleken. Dit resulteerde in zeven verbindende thema's die zich lenen voor verdere inhoudelijke samenwerking en afstemming. Het gaat om (in willekeurige volgorde): duurzaamheid, veiligheid, economie, samenleving, voorzieningen, ruimte en mobiliteit.

Citaat uit 'BAR-Organisatie 2020'

Betere aandacht voor de besturen

Het werken voor drie autonome gemeenten en besturen blijft het bijzondere element in onze organisatie. De drie gemeenten committeren zich aan het delen van de ambtelijke organisatie, dat biedt kansen en schept verantwoordelijkheid.

Daar waar mogelijk werken we aan het verkleinen van de afstand tussen de gemeenten en de organisatie. Dit betekent dat we processen en inhoud willen stroomlijnen waar dat kan en gewenst is. Aan de andere kant werken we aan het niveau van de bestuurlijk bediening, de nabijheid van de organisatie en de erkenning voor de autonome eigenheid van de gemeenten.

4.2.4 Ontwikkelagenda 2019-2024

In deze paragraaf gaan we in op de Ontwikkelagenda 2019-2024 (vanuit het perspectief van interne dienstverlening). Hieronder volgt een citaat uit het betreffende document.

Citaat uit 'Ontwikkelagenda 2019-2024'

Meer aandacht voor bestuur

Verbetering van de dienstverlening aan de bestuurders is altijd een belangrijk aandachtspunt. Juist omdat de BAR-organisatie drie gemeentebesturen ondersteunt, is permanente aandacht voor de kwaliteit van die ondersteuning cruciaal. Bestuurders zijn niet altijd tevreden over de kwaliteit van de bediening/advisering. Het verbeteren van deze bediening/advisering is een belangrijk ontwikkelpunt.

In de organisatieontwikkeling is veel aandacht voor het niveau van de bestuurlijk bediening, aandacht voor de processen, de nabijheid van de organisatie en erkenning voor de autonome eigenheid van de gemeenten. Daarnaast zijn er ook andere ambities voortvloeiende uit de Visie op dienstverlening:

- Strakkere organisatie van (bestuurlijk en ambtelijk) opdrachtgeverschap
- Versterking van de adviesvaardigheden van medewerkers
- Betere organisatie van participatie- en inspraakprocessen (o.a. via de inzet van geschoolde dagvoorzitters, presentatievaardigheden)
- Heldere schriftelijke communicatie naar burgers.

4.3 Feitelijke effecten ten aanzien van interne dienstverlening

In deze paragraaf is op basis van verschillende documenten zoveel als mogelijk inzichtelijk gemaakt wat de feitelijke prestaties zijn op het gebied van interne dienstverlening (en hoe deze prestaties zich verhouden tot de gestelde doelen). Op basis van de volgende documenten is de feitelijke ontwikkeling van de interne dienstverlening geanalyseerd:

- Jaarverslagen BAR-organisatie 2014-2018.
- Project Bestuurlijk adviseren in de BAR-organisatie (2015-2017) en de BAR-academie.
- Onderzoek rekenkamercommissie Albrandswaard naar de mate waarin de gemeente Albrandswaard binnen de BAR-samenwerking in staat is om de lokale eigenheid tot uitdrukking te laten komen (2016).
- Berenschot rapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking (2017).
- Evaluatie Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2018 en 2019).
- BAR-Organisatie 2020 (januari 2019).

Hieronder zijn per bron de feitelijke bevindingen opgenomen, waarbij geldt dat veel van de onderliggende bevindingen omwille van de leesbaarheid als bijlagen zijn opgenomen.

4.3.1 Jaarverslagen BAR-organisatie (2014 – 2018)

Ten aanzien van de feitelijke effecten van de intern gerichte dienstverlening is in de bijlagen een overzicht te vinden van wat in de jaarverslagen van de BAR-organisatie staat beschreven. Het gaat hierbij om thema's die (min of meer) een relatie hebben met interne dienstverlening. Uit dit overzicht komt naar voren dat de jaarverslagen zeer beperkt ingaan op de (ontwikkeling van de) interne dienstverlening.

4.3.2 Project Bestuurlijk adviseren in de BAR-organisatie (2015-2017) en de BAR-academie

In juni 2015 heeft de werkgroep "kwaliteitsverbetering documenten/brieven" (bestaande uit griffiers, bestuurssecretarissen etc.) advies uitgebracht richting de directieraad. Het advies betrof de ervaringen met bestuurlijke documenten die van onvoldoende kwaliteit waren. Volgens de werkgroep kwam dit door:

1. de schrijfvaardigheden van de medewerkers;
2. onbekendheid met de werkwijze van een gemeente en de 3 gemeenten onderling;
3. het gebrek aan planningsvaardigheden.

De directieraad heeft vervolgens op 1 juli 2015 besloten om aan de slag te gaan met het programma "kwaliteitsverbetering bestuurlijke documenten/brieven". Hieruit kwam een tweetal projecten voort:

1. ***Bestuurlijk adviseren:*** Dit project beoogde het creëren van bewustwording en kennis bij de bestuursadviseurs om zich in te leven in wat voor de bestuurders belangrijk is. De doelstellingen van dit project waren:
   - Kennis vergroten van de bestuursadviseurs van de werkwijze van de drie verschillende gemeenten.
   - Bewustwording en commitment bij bestuursadviseurs hoe de gemeenten werken en hierop anticiperen.
2. ***Helder Schrijven:*** Het doel van dit project was het verder ontwikkelen van de vaardigheid van bestuursadviseurs en andere medewerkers om helder te schrijven.

Vanaf maart 2016 is dit project verder opgepakt en zijn er eerst inventariserende gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen (griffiers, bestuurssecretarissen etc). Tijdens de verkennende gesprekken lag de focus op de bestuurlijke voorstellen. Uit deze gesprekken is onder andere het volgende naar voren gekomen[44]:

- Onbekendheid werkwijze en cultuur drie gemeentebesturen (incl. griffies) bij de BAR-medewerkers.
- Kwaliteit van bestuurlijke voorstellen (college/raad) onder de maat. Onzorgvuldige en slordige voorstellen, (Barendrecht en Ridderkerk) de opbouw van de voorstellen kloppen niet, ontbreken van politieke empathie in de voorstellen (Albrandswaard).
- Competenties Zelfstandige overheidsprofessional (ZOPPer) onder de maat (Albrandswaard): politieke sensitiviteit ontbreekt wat zich uit in de matige tot slechte bestuurlijke voorstellen.

Het gevolg van het bovenstaande was ontevredenheid bij de griffies, bestuurssecretarissen, gemeentesecretarissen, colleges en (sommige) gemeenteraden over de geleverde kwaliteit van de bestuurlijke voorstellen. In de praktijk gaat elke gemeente hier anders mee om. De ene gemeente (bestuurssecretariaat) corrigeert veel zelf, de ander stuurt het bestuurlijke voorstel retour.

In juli 2016 is een projectplan 'Bestuurlijk adviseren' opgeleverd. Het gewenste resultaat van dit project staat in het volgende citaat.

[44] Dit betreft een citaat uit het projectplan 'Bestuurlijk adviseren binnen de BAR- organisatie', d.d. 28 juli 2016.

Citaat uit het projectplan 'Bestuurlijk adviseren binnen de BAR- organisatie' (juli 2016)

Het project is geslaagd wanneer er eigentijdse bestuursadviseurs (ZOPPer) werken binnen de BAR-organisatie die zijn/haar kwaliteiten naast kennis van de inhoud, inzet om de drie besturen op een goede wijze te adviseren. De kwaliteiten die specifiek benodigd zijn:

- Omgevingsbewustzijn: weet wat er speelt, verdiep je in de context.
- Inlevingsvermogen: kijk mee door de bril van de opdrachtgever.
- Gericht op de relatie: maak gebruik van je netwerk en bouw een duurzame relatie met de opdrachtgever op.

Onder kennis vergaren van de gemeenten valt:

- Kennis van bestuursrecht – bestuursorganen: hoe werkt een gemeente?
- Inzicht in de gemeenteraad en college samenstelling per gemeente.
- De griffier en griffier medewerkers per gemeente weten te vinden voor vragen etc.
- Inzicht in het proces van aan te leveren bestuurlijke voorstellen per gemeente.

Door middel van workshops/trainingen worden de bestuursadviseurs meegenomen in de uitgebreide kennismaking met de drie gemeenten en wordt ingezet op de ontwikkeling van de kwaliteiten van de bestuursadviseurs. In november 2016 wordt een eerste sessie workshop/trainingen Bestuurlijk Adviseren voor de bestuursadviseurs georganiseerd. Vervolgens worden de workshops/trainingen structureel geborgd binnen de BAR academy.

In januari 2017 is het projectplan 'Helder schrijven voor je klant!' opgeleverd.

BAR-academie

Bij het verbeteren van de hiervoor geschetste kennis en vaardigheden speelt de BAR-academie een belangrijke rol. De BAR-academie bestaat uit een kernteam van een aantal interne trainer-coaches. Ook zet de BAR-academie medewerkers uit de BAR-organisatie in die beschikken over relevante vaardigheden op het gebied van training of coaching. In de jaarrekening 2018 en de begroting 2019 is te lezen dat de volgende thema's prioriteiten van de BAR-academie zijn:

- Burgersensitiviteit
- Bestuurlijke sensitiviteit
- Strategisch vermogen
- Adviesvaardigheden
- Helder schrijven

4.3.3 Onderzoek rekenkamercommissie Albrandswaard naar de invloed van de BAR-samenwerking op de beleidsvrijheid van de gemeente (2016)

In de eerste helft van 2016 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Albrandswaard een onderzoek uitgevoerd naar de invloed van de BAR-samenwerking op de beleidsvrijheid van de gemeente. De onderzoeksvraag was: "Welke invloed heeft de BAR-samenwerking op de beleidsvrijheid en de uitvoering daarvan op de gemeente Albrandswaard?" Het antwoord op deze vraag was: "De invloed is zeer beperkt".

Conclusies uit dit onderzoek (met relevantie voor het thema interne dienstverlening) zijn:

- Er zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de beleidsvrijheid van Albrandswaard door de BAR-samenwerking wordt beperkt. Hoewel de wegen daartoe langer zijn en de flexibiliteit minder is, kan de gemeenteraad nog altijd eigen keuzen maken en eigen beleidsaccenten leggen. Het realiseren van niet voorziene beleidsinitiatieven in de jaarcyclus kost meer tijd dan voorheen maar blijft (net als externe inhuur) voor specifiek maatwerk wel mogelijk. Vanwege de afstand van ambtenaren zijn wegen langer. Er is ook meer ambtelijke drukte. Het beantwoorden van raadsvragen brengt bijvoorbeeld meer tijd met zich mee dan men gewend was.
- Vóór de BAR-samenwerking werd door Albrandswaard relatief veel externe kennis ingehuurd. Nu is de expertise op de meeste beleidsgebieden te vinden binnen de BAR-organisatie. Voor Albrandswaard is dit financieel voordelig. Soms kan ook de BAR geen maatwerk ten behoeve van Albrandswaard leveren. In

bijzondere gevallen blijft het dan toch mogelijk extern in te huren. Inhuur voor maatwerk blijft dus mogelijk maar heeft een lange ambtelijke en bestuurlijke weg te gaan en kan bovendien meerkosten opleveren. Dit vraagt wel om een apart raadsbesluit.

- Het besluit om te gaan werken met een regieteam heeft onder andere tot doel om invulling te geven aan de 'couleur locale' en de specifieke behoeften van Albrandswaard. De constructie met een bestuurlijke ambtelijke schil in de vorm van een regieteam in de directe nabijheid van het gemeentebestuur blijkt te werken. Uit de interviews komt naar voren dat de optimale situatie nog niet is bereikt. Er is (behalve bij buitenruimte) soms nog afstand van de ambtenaren die werken in Barendrecht en Ridderkerk tot de specifieke behoeften en (eigen)aardigheden van Albrandswaard. De beleidsregisseurs van Albrandswaard moeten dan aanvullende acties uitvoeren. Ook de specifieke behoeften van Albrandswaard met betrekking tot de kwaliteit van de raadsstukken laat af en toe nog te wensen over.
- De ingezette acties op het gebied van verbetering van bestuurlijke stukken lopen nog en dienen te worden voortgezet. Een verbeterpunt is om de raad duidelijker keuzes voor te leggen. Hoewel alle drie de raden zich houden aan standaard-formats voor de raadsstukken, stelt de griffie van Albrandswaard hoge eisen aan kwaliteit en het presenteren van alternatieven die de gemeenteraad in staat stellen een bewuste keuze te maken voor meegaan met harmonisatie of het voeren van een eigen beleid. Bij Albrandswaard is nu ingebouwd dat er een kwaliteits- en volledigheidstoets plaatsvindt voordat stukken aan college en raad worden aangeboden. Dit werpt al vruchten af maar het is wellicht wenselijk om de toets verder uit te breiden en aan te scherpen.
- Op de BAR-organisatie rust een financiële taakstelling van 10%. De taakstelling leidt niet tot beperking van te voeren eigen beleid. De bezuinigingsopdracht leidt tot een streven naar meer harmonisatie en uniformering van beleid van de drie BAR-gemeenten. Daar waar nodig en noodzakelijk kunnen de drie gemeenten toch een eigen beleid voeren. Daar waar mogelijk en efficiënt wordt wel uitgegaan van uniformering en harmonisatie.
- In het kader van dit onderzoek is met drie wethouders van Albrandswaard gesproken. Allen geven aan zich in principe met de constructie van het werken met beleidsregisseurs voldoende ondersteund te voelen. Alleen op het gebied van Financiën is gesignaleerd dat een financieel regisseur niet meer aanwezig is in het team van Albrandswaard. Het verdient mogelijk aanbeveling de functie opnieuw te vervullen.
  De fysieke afstand tot de ambtenaren die bij Barendrecht en Ridderkerk gehuisvest zijn, wordt in het algemeen met werkafspraken goed overbrugd. Het gevoel ontwikkelen voor couleur locale wordt beschouwd als een cultuurkwestie. Vooral in het domein Maatschappij blijkt dit erg lastig te zijn. De ideeën van Albrandswaard over het beleid t.a.v. de WMO en de Participatiewet zijn anders dan in Barendrecht en Ridderkerk. Dat is een leerproces. Ook komt wel het al eerder gesignaleerde punt van nog te verbeteren kwaliteit van de stukken naar voren.

4.3.4 Berenschot rapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking (2017)

Berenschot heeft in 2017 een evaluatie van de BAR-samenwerking uitgevoerd vanuit het perspectief van de gemeente Barendrecht. Het doel van deze evaluatie was 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. In dit onderzoek is onder meer ingegaan op de kwaliteit van de interne dienstverlening aan de bestuurders. Hoewel dit onderzoek werd uitgevoerd vanuit het perspectief van de gemeente Barendrecht, geeft het een algemeen inzicht in de kwaliteit van de interne dienstverlening. In de bijlagen zijn uitgebreide citaten terug te vinden uit dit rapport. In deze paragraaf treft u hiervan een samenvatting aan.

Evaluatieonderzoek Barendrecht (2017): Samenvatting bevindingen interne dienstverlening

Algemeen positief beeld over de BAR-organisatie

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. Respondenten zijn minder tevreden over de werkzaamheden in het sociale domein en op het gebied van verkeer en vervoer.

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 Barendrechtse 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 enkele 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. Voorbeelden zijn:

- De BAR-organisatie wordt kwetsbaar als gemeenten bestuurlijk tegenover elkaar komen te staan. 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.

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.

4.3.5 Evaluatie Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2019 en 2019)

Een belangrijk instrument in de interne dienstverlening van bestuurders en raadsleden zijn het Regieteam Albrandswaard en de Bureaus Bestuursondersteuning van Barendrecht en Ridderkerk.

In 2018 en 2019 heeft een evaluatie Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (BBR) plaatsgevonden. Voor zover ons bekend zijn er geen (uitgebreide/ gedocumenteerde) evaluaties beschikbaar van het Bureau Bestuursondersteuning Barendrecht en het Regieteam Albrandswaard.

De resultaten van de evaluatie van BBR staan beschreven in de volgende documenten:

- Begin 2018 is een eerste evaluatie uitgevoerd. Deze staat beschreven in het document 'Overdrachtsdocument en advies doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk'. Op 7 juni 2018 heeft het college van Ridderkerk besluiten genomen over de doorontwikkeling van BBR.
- Negen maanden later heeft een evaluatie plaats gevonden van deze doorontwikkeling. De resultaten hiervan staan beschreven in het document 'Evaluatie doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk' (van 26 maart 2019).

In bijlage 6 zijn de (hoofdlijnen van de) resultaten van beide evaluaties opgenomen.

4.3.6 BAR-Organisatie 2020 (2019)

Ten aanzien van de doelen en gewenste resultaten versus de feitelijke effecten van interne dienstverlening geeft de analyse die gemaakt is in het kader van BAR 2020 inzicht. Er volgt nu een citaat uit het document BAR-Organisatie 2020.

Citaat uit 'BAR-Organisatie 2020'
We constateren: • Het bedienen van drie gemeenten heeft op sommige plekken geleid tot meer afstand tussen de gemeenten en de organisatie. Dit heeft tot gevolg dat we als organisatie soms teveel gericht zijn op het "gezamenlijke BAR-organisatie belang" en niet op de lokale eigenheid van de gemeente. Anderzijds zijn er zaken die de autonomie van de drie gemeenten niet aantasten, maar waar er geen optimaal gebruik wordt gemaakt van de samenwerking. • Als organisatie en directieraad mogen we een grotere rol nemen om de kansen die er zijn in de harmonisatie van processen te benoemen en te agenderen. Dit komt alle vier de partijen ten goede. • De kwaliteit van de bediening/advisering van portefeuillehouders kan beter. Het vormgeven van het bestuurlijk comfort, naast de drie BBO's, is een belangrijk ontwikkelpunt. • Verantwoordelijkheid om dit te organiseren ligt niet alleen bij de directe medewerkers, maar ook bij het management en de directieraad.

4.4 Beleving van belanghouders

In deze paragraaf is beschreven hoe belanghouders de interne dienstverlening van de BAR-organisatie ervaren. De resultaten zijn tot stand gekomen door het uitzetten van enquêtes aan raadsleden en collegeleden en het voeren van interviews met belanghouders, met name raadsleden, collegeleden, ambtelijke vertegenwoordigers van de BAR-organisatie (directie, MT, OR, medewerkers).

In deze paragraaf wordt eerst de uitkomst van de drie enquêtes beschreven. Vervolgens vindt u per belanghouder de belangrijkste beleving en verwachting ten aanzien van interne dienstverlening.

4.4.1 Hoofdlijnen resultaten enquêtes onder college- en raadsleden

In deze paragraaf zijn, in hoofdlijnen, de resultaten uitgewerkt van de enquêtevragen die betrekking hebben op interne dienstverlening. Het betreft resultaten van zowel college- als raadsleden. In het hoofdstuk over externe dienstverlening zijn kanttekeningen gezet bij de resultaten van deze enquête. Deze kanttekeningen gelden ook voor de enquêteresultaten inzake interne dienstverlening die we in deze paragraaf presenteren[45].

De hoofdlijnen van de analyse vindt u in deze paragraaf, meer detailniveau kunt u terug vinden in de betreffende bijlagen.

Een open vraag over hét belangrijkste advies aan DB en directie

We vroegen college- en raadsleden om één (het allerbelangrijkste) advies mee te geven aan het DB en de directie. De adviezen gericht op interne dienstverlening zijn in de nu volgende tabel opgenomen.

	Colleges	Raden
Adviezen gericht op interne dienstverlening	• Meer strategische ondersteuning van de bestuurders.	• Betere beleidsmatige en strategische ondersteuning van het college.

Enquêteresultaten: hoofdlijnen van de uitkomsten

In algemene zin vallen, vergelijkbaar met hetgeen in het vorige hoofdstuk is geconstateerd ten aanzien van externe dienstverlening, de volgende zaken in de resultaten op:

- De raden van Barendrecht en Ridderkerk beantwoorden de vragen zeer gevarieerd, van (zeer) oneens tot (zeer) eens. Dit betekent dat er raadsleden zijn die (zeer) negatieve ervaringen met de onderwerpen hebben als ook raadsleden die (zeer) positieve ervaringen hebben.
- De colleges hebben de enquête, gemiddeld gesproken, positiever ingevuld dan de raden.

[45] In het vorige hoofdstuk beschreven we de kanttekeningen bij de uitgevoerde enquête: de raad van Albrandswaard met te weinig respondenten en twee van de drie colleges die anders dan het derde college de enquête gezamenlijk invulden.

- Uit de enquête resultaten komt naar voren dat het draagvlak voor de BAR-organisatie groot is bij de colleges van Albrandswaard en Ridderkerk. Bij het college van Barendrecht is het draagvlak meer wisselend, maar gemiddeld gesproken ook (licht) positief.

De enquêtevragen (stellingen) waar zowel raads- als collegeleden het bijna allemaal over eens waren, zijn:

- De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot minder kwetsbaarheid in de ambtelijke bezetting.
- Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken.
- Naar mijn idee is de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde.
- Naar mijn idee beschikt de BAR-organisatie op dit moment in voldoende mate over de kwaliteiten om de huidige gemeentelijke taken uit te voeren.
- Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken.

4.4.2 Uitwerking beleving belanghouders o.b.v. enquêtes en groepsgesprekken

De beleving van de interne dienstverlening onder college- en raadsleden hebben we met name onderzocht met behulp van de in de vorige paragraaf beschreven enquête en gevoerde groepsgesprekken. We hebben onderzocht hoe de betrokken bestuurders en raadsleden de interne dienstverlening van de BAR-organisatie *ervaren* en wat ze hiervan *verwachten*. Op basis hiervan ontstaat ook een beeld in welke mate er draagvlak voor de BAR-organisatie is bij bestuurders en raadsleden.

We hebben de belevingen onderverdeeld in een aantal thema's:

- Kwaliteit van dienstverlening; deskundigheid en strategisch vermogen; anticiperen op externe ontwikkelingen.
- Kennis van de lokale situatie en respecteren van de 'couleur locale.'
- Kwaliteit en tijdigheid van voorstellen aan college en raad.
- Kwetsbaarheid ambtelijke bezetting.
- Leveren van prestaties tegen acceptabele kosten.
- Verdeling van voordelen tussen de drie gemeenten.

Kwaliteit van dienstverlening; deskundigheid en strategisch vermogen; anticiperen op externe ontwikkelingen

Het eerste te bespreken thema is de ervaren kwaliteit van dienstverlening. De volgende vraag uit de enquête onder college-en raadsleden betreft de ervaren kwaliteit en deskundigheid van de BAR-organisatie.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: betere kwaliteit en deskundigheid binnen een robuuste ambtelijke organisatie.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 12 (volledig) eens	-	9 (volledig) oneens; 4 eens; 4 hier heb ik geen zicht op
College	6 (volledig) eens	Volledig eens	Volledig eens

De beantwoording laat zien dat de collegeleden het allemaal eens waren met deze stelling. In twee van de gesprekken met de colleges werd daarbij als aandachtspunt genoemd dat het soms lastig is voor de BAR-organisatie om goede mensen te krijgen. Daarbij is er sprake van verloop van personeel; als mogelijke oorzaken werden genoemd de hoge werkdruk in de BAR-organisatie en een arbeidsmarkt die gunstig is voor medewerkers.

Binnen de raden van Barendrecht en Ridderkerk was hierover verdeeldheid; een meerderheid was het oneens met deze stelling. In het gesprek met de raad van Albrandswaard werd aangegeven dat er door de BAR-organisatie veel meer kennis en kunde beschikbaar is gekomen.

Een vergelijkbaar patroon qua beantwoording is te zien bij de volgende vraag over beleidskracht en strategisch vermogen.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot meer beleidskracht en strategisch vermogen.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	16 (volledig) oneens; 9 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	9 (volledig) oneens; 6 (volledig) eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	4 (volledig) eens, 2 oneens	Eens	Volledig eens

Door een aantal bestuurders werd hierbij wel als aandachtspunt meegegeven dat er door de BAR-organisatie soms niet voldoende integraal naar vraagstukken wordt gekeken. Wat dan gemist wordt, zijn medewerkers die een 'helicopterview' hebben over de verschillende domeinen heen. Binnen de domeinen is vaak wel sprake van een integrale kijk (maar dan beperkt tot het betreffende domein). In een van de gesprekken werd verder aangegeven dat het bewaken van integraliteit (mede) een taak is voor de regieschil/bureaus bestuursondersteuning. Daarbij werd opgemerkt dat één van de doelen van BAR 2020 is dat door een andere wijze van sturing er meer integraliteit komt.

De volgende vraag gaat over de mate waarin de BAR-organisatie excellente dienstverlening levert aan bestuurders.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: excellente dienstverlening aan bestuurders.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	17 oneens; 7 (volledig) eens; 2 hier heb ik geen zicht op	-	9 (volledig) oneens; 8 eens
College	6 (volledig) eens	Eens	Eens

Ook deze vraag beantwoorden alle bestuurders positief, terwijl de meerderheid van de raadsleden het *niet* eens is met deze stelling.

Bij de vraag of de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde is, is een ander patroon te zien. Het college van Barendrecht is hierover verdeeld, terwijl de meerderheid van de raadsleden een positief antwoord geeft op deze stelling.

Stelling: Naar mijn idee is de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	2 oneens; 22 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	5 (volledig) oneens; 8 (volledig) eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	3 (volledig) eens; 2 oneens; 1 hier heb ik geen zicht op	Volledig eens	Eens

In de gesprekken met de colleges brachten diverse bestuurders naar voren dat ze goed ondersteund werden door (medewerkers van) de BAR-organisatie. Ze hadden de ervaring goed geïnformeerd te worden, waardoor ze beter voorbereid zijn, bijvoorbeeld op externe gesprekken. Tevens gaven diverse bestuurders aan het erg prettig te vinden dat ze kunnen klankborden met BAR-medewerkers met een goed inhoudelijk niveau.

De volgende vraag inventariseert de beleving in hoeverre de BAR-organisatie over voldoende kwaliteiten beschikt voor de uitvoering van de huidige gemeentelijke taken. Hetzelfde patroon is te zien als bij de vorige vraag.

Stelling: Naar mijn idee beschikt de BAR-organisatie op dit moment in voldoende mate over de kwaliteiten om de huidige gemeentelijke taken uit te voeren.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	1 oneens; 24 (volledig) eens	-	7 (volledig) oneens; 6 eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	3 eens; 3 oneens	Volledig eens	Eens

Een kritische reactie ten aanzien van deze vraag komt vanuit een partij uit de gemeenteraad van Barendrecht. Zie hieronder het citaat.

In welke mate beschikt de BAR-organisatie in uw beleving op dit moment over de kwaliteiten om de huidige gemeentelijke taken uit te voeren?
Antwoord: Een aantal van de huidige gemeentelijke taken worden matig tot slecht uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de verkeersveiligheid op de Koedood/Carnisseweg in Barendrecht. Een inwoner is hierover een aantal maal wezen inspreken, mijn fractie heeft daar vragen over gesteld. Maar er volgt geen enkele actie op. Voor zoiets basaals, zou je binnen een week actie verwachten. Een ander voorbeeld van iets simpels wat enorm moeizaam gaat, is de gehele gang van zaken rondom het binnenklimaat op scholen.

De nu volgende vraag geeft inzicht in de mate waarin raadsleden en bestuurders de BAR-organisatie ook voor de komende jaren een goede manier vinden om de doelen van de gemeente te realiseren.

Stelling: De BAR-organisatie is voor mijn gemeente de komende jaren een goede manier om de doelen van mijn gemeente te realiseren.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 11 (volledig) eens	-	8 (volledig) oneens; 6 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op
College	5 (volledig) eens	Volledig eens	Volledig eens

De beantwoording van de vragen laat zien dat het draagvlak voor de BAR-organisatie voor de komende jaren, over het algemeen gesproken, groot is bij de drie colleges. Dit komt ook naar voren uit de met de colleges gevoerde gesprekken. Bij elk college staat bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente voorop. De BAR-organisatie is een belangrijk middel om dit doel te realiseren. Een citaat van een bestuurder is bijvoorbeeld: *"We kunnen dicht op de gemeenschap zitten door zelfstandig te blijven, dat is dé motivatie. Een afspraak met een bestuurder is binnen een week geregeld."* Bij de raden van Barendrecht en Ridderkerk is een kleine meerderheid het oneens met deze stelling. Daar lijkt het draagvlak voor de BAR-organisatie, vanuit de vraag of de organisatie een goede manier is om doelen te blijven realiseren, minder groot te zijn dan bij de colleges. In een gesprek met fractievoorzitters uit Barendrecht blijkt overigens geen signaal dat duidt op iets anders dan het doorzetten van de samenwerking. In dit gesprek kwam verder wel de vraag naar boven "kunnen medewerkers het wel volhouden om te werken voor drie organisaties?" [46]

De volgende vraag gaat over in hoeverre de BAR-organisatie de colleges en raden in staat stelt te anticiperen op externe ontwikkelingen.

[46] Als suggestie op groot verloop onder medewerkers wordt overigens gegeven om a) exit gesprekken te voeren en analyseren en b) na te gaan of mensen vertrekken omdat ze in heringedeelde gemeenten meer kunnen verdienen.

Stelling: Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	25 (volledig) eens	-	8 (volledig) eens; 7 eens
College	4 (volledig) eens; 2 oneens	Eens	Volledig eens

In het college van Barendrecht zijn hierover de meningen verdeeld. De andere gremia zijn het (volledig) eens met deze stelling. In een van de groepsgesprekken met de colleges gaf een bestuurder aan dat het proactief inspelen op nieuwe ontwikkelingen een aandachtspunt is. Er is niet altijd een medewerker aangewezen om ontwikkelingen (zoals nieuwe wetgeving) in een domein bij te houden.

Daarnaast hebben we gevraagd in hoeverre de BAR-organisatie ervoor zorgt dat de gemeenten samen sterker staan in de regio. De colleges van Albrandswaard en Ridderkerk beantwoorden deze vraag positief, terwijl het college van Barendrecht en de raadsleden van Barendrecht en Ridderkerk hierover verdeeld zijn.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: het samen sterker staan van de BAR-gemeenten in de regio

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 volledig oneens; 11 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	7 (volledig) oneens; 10 (volledig) eens
College	3 volledig eens; 3 (volledig) oneens	Eens	Eens

In het gesprek met het college van Barendrecht werd dit wel als voordeel genoemd van de BAR-samenwerking. Bijvoorbeeld bij jeugdhulp staan de drie gemeenten veel sterker in de regio vanwege de samenwerking.

Kennis van de lokale situatie en respecteren couleur locale

Behoud van zelfstandigheid werd door zowel raden als colleges als belangrijke hoeksteen van de BAR-samenwerking gezien. Een specifiek onderdeel van de kwaliteit van interne dienstverlening dat hieraan is gerelateerd is kennis van de lokale situatie en het respecteren van de couleur locale. De volgende vraag gaat in op de vraag in hoeverre de specifieke kenmerken van de eigen gemeente worden gerespecteerd.

Stelling: De specifieke kenmerken van onze gemeente ('couleur locale') worden gerespecteerd in de dienstverlening; ik ervaar dat de BAR-organisatie goed rekening houdt met lokale behoeften.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 10 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	9 (volledig) oneens; 5 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op
College	5 (volledig) eens; 1 oneens	Eens	Eens

Kennis van de specifieke lokale situatie bij medewerkers van de BAR-organisatie wordt belangrijk geacht. Dit kwam specifiek uit de gesprekken met de raden naar voren. Het gaat om weten wat er speelt in de verschillende gemeenten. Bijvoorbeeld welke nota's gevoelig liggen en wat de standpunten hierover zijn van zowel de partijen in de coalitie als van de oppositiepartijen. Dit gaat nog wel eens mis. Hierbij wordt het als risico gezien dat er steeds meer mensen worden aangenomen die geen connectie meer hebben met de eigen gemeente.

Kwaliteit en tijdigheid van voorstellen aan college en raad

Uit de enquêteresultaten komt een gemengd beeld naar voren inzake de kwaliteit en tijdigheid van de voorstellen aan college en raad. De colleges zijn overwegend positief, terwijl de raden hierover een uiteenlopend oordeel hebben.

Stelling: Ik ben tevreden over de kwaliteit van voorstellen aan college en raad.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	17 oneens; 8 (volledig) eens	-	5 (volledig) oneens; 8 eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	5 (volledig) eens; 1 oneens	Eens	Eens

Stelling: Ik ben tevreden over de tijdigheid van voorstellen aan college en raad.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	19 (volledig) oneens; 6 (volledig) eens	-	3 (volledig) oneens; 11 eens; 1 hier heb ik geen zicht op
College	3 (volledig) eens; 3 (volledig) oneens	Eens	Eens

In de gemeenteraad van Albrandswaard werd opgemerkt dat dit een terugkerend thema is. Genoemd werd bijvoorbeeld dat in raadsvoorstellen nog wel eens alleen het voorkeursscenario van het college wordt gepresenteerd, waardoor een raadslid veel zelf moet uitzoeken over de andere scenario's. Verder is er behoefte aan een heldere oplegger; deze was er wel gedurende enige tijd maar is nu weer verdwenen.

In het gesprek met enkele medewerkers kwam kwaliteit en tijdigheid van de raadsvoorstellen ook als aandachtspunt naar boven. De bureaus bestuursondersteuning/regieteam gaan hier verschillend mee om. Het ene team stuurt stukken terug naar de betreffende medewerker in de BAR-organisatie (om te verbeteren), terwijl het andere team zelf de stukken gaat aanpassen. In de evaluatie doorontwikkeling BBO Ridderkerk is hierover het volgende te lezen:

Citaat evaluatie doorontwikkeling BBO Ridderkerk
Aandachtspunt is de kwaliteit vanuit de BAR-organisatie t.a.v. advisering en aanlevering van voorstellen. Momenteel is BBR op verschillende gebieden aan het compenseren. Dit kan even, maar moet geen structureel karakter krijgen.

Een kritische reactie over dit thema komt vanuit een van de raadsfracties uit Barendrecht. Zie hieronder het citaat.

Wat is uw beeld ten aanzien van de kwaliteit en tijdigheid van voorstellen die vanuit de BAR-organisatie aan de raad worden gestuurd?
Antwoord: wij vinden de kwaliteit van stukken vooral een kwestie van het college van B&W. Wanneer er stukken van onvoldoende kwaliteit worden aangeleverd, dan dient het college van B&W daarop te handelen. En als zij hun rol goed vervullen, gaan voorstellen van onvoldoende kwaliteit niet naar de gemeenteraad. Verder t.a.v. de tijdigheid: we constateren dat een complex dossier als het afvalbeleid, aanzienlijk meer tijd kost dan eerder gepland en eerder gecommuniceerd.

Kwetsbaarheid ambtelijke bezetting

Een robuuste ambtelijke organisatie is randvoorwaardelijk voor goede interne dienstverlening. De meerderheid van zowel collegeleden als raadsleden is het erover eens dat de BAR-organisatie heeft gezorgd voor minder kwetsbaarheid in de ambtelijke bezetting. De nu volgende tabel laat dit zien. Dit voordeel van de BAR-organisatie komt ook naar voren in verschillende gesprekken met colleges en raden.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: minder kwetsbaarheid in de ambtelijke bezetting

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	26 (volledig) eens	-	6 (volledig) oneens; 8 eens; 3 hier heb ik geen zicht op
College	4 (volledig) eens; 2 volledig oneens	Volledig eens	Volledig eens

In het gesprek met de fractievoorzitters van de gemeenteraad van Ridderkerk kwam naar voren dat de organisatie minder kwetsbaar en robuust is dan verwacht, waarop een ander raadslid reageerde dat Ridderkerk als individuele gemeente nog kwetsbaarder zou zijn geweest.

Leveren van prestaties tegen acceptabele kosten

De nu volgende vraag laat zien hoe raads- en bestuursleden ervaren in welke mate de BAR-organisatie de diensten levert tegen acceptabele kosten. De raadsleden zijn hierover verdeeld, terwijl de colleges in meerderheid positief zijn.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: het leveren van prestaties tegen acceptabele kosten.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 8 (volledig) eens	-	9 (volledig) oneens; 5 eens; 3 hier heb ik geen zicht op
College	4 (volledig) eens; 2 volledig oneens	Volledig eens	Eens

Verdeling van de voordelen tussen de drie gemeenten

Tot slot gaan we in op het thema in hoeverre de voordelen van de BAR-organisatie gelijk zijn verdeeld tussen de drie gemeenten. Zie hieronder de resultaten van twee enquêtevragen die ingaan op dit thema. De raadsleden zijn hierover overwegend negatief, terwijl de collegeleden in grote meerderheid positief zijn.

Stelling: De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: overwegend voordelen voor iedere BAR-gemeente, alle gemeenten worden er beter van.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 11 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	9 (volledig) oneens; 7 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op
College	5 (volledig) eens, 1 oneens	Volledig eens	Eens

Stelling: De BAR-gemeenten hebben alle drie (ongeveer) evenveel voordeel van de samenwerking.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 volledig oneens; 10 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	6 (volledig) oneens; 4 (volledig) eens; 5 hier heb ik geen zicht op
College	Deze vraag is niet gesteld aan de colleges		

4.5 Belevingen ten aanzien van de regieschil/bureaus bestuursondersteuning

Elk college heeft de beschikking over een adviserende en faciliterende schil met medewerkers van de BAR-organisatie die 'dedicated' werken voor het betreffende college (en raden). [47] Dit thema kwam vaak aan bod in gesprekken, mede omdat het impact heeft op alle drie de thema's van dit onderzoek: externe dienstverlening, interne dienstverlening en governance. Vandaar dat wij aan dit thema apart aandacht besteden.

Albrandswaard werkt met een regieschil en Barendrecht en Ridderkerk maken gebruik van een Bureau Bestuursondersteuning. De regieschil van Albrandswaard kent de grootste omvang, terwijl het Bureau Bestuursondersteuning van Barendrecht het kleinst is. Hiervoor zijn wij reeds ingegaan op de evaluatie die het Bureau Bestuursondersteuning van de gemeente Ridderkerk zelf heeft uitgevoerd. Deze paragraaf bevat de belevingen die met ons gedurende het onderzoek zijn gedeeld ten aanzien van deze drie organisatie onderdelen (hierna te noemen: 'de teams').

In de beleving van diverse gesprekspartners uit de BAR-organisatie hebben deze drie teams zowel positieve bijdragen als ontwikkelpunten. De teams komen op basis van gesprekken over als de faciliterende groep rond de drie colleges en tegelijkertijd als de kenners met voelsprieten in de lokale samenleving. Termen als 'nabijheid', 'inlevingsvermogen' en 'couleur locale' passen hierbij. Een positief iets, aldus een groot deel van de gesprekspartners, temeer omdat hierdoor specifieke kennis over de drie lokale samenlevingen geborgd wordt in de organisatie. Als positief wordt ook ervaren dat de teams de verbinding maken en de vertaling naar de lokale gemeenschap ("ze kunnen goed de taal spreken"). Een ander positief punt is dat vanuit andere plekken binnen de BAR-organisatie informeel, via de regisseurs van de teams, kan worden afgestemd met portefeuillehouders. Een collegelid had de verwachting dat, zonder een dergelijk ondersteunend team, het contact met de BAR-organisatie veel stroperiger zou verlopen.

Ontwikkelpunten worden ook aangegeven vanuit medewerkers in de BAR-organisatie. Een ervaring van meerdere gesprekspartners is dat de teams teveel 'los zingen' van de overige onderdelen van BAR-organisatie. Ter illustratie: een enkeling wist niet dat de medewerkers in de drie teams formeel gezien in dienst zijn van BAR-organisatie. Met name ten aanzien van het regieteam van Albrandswaard is de verbinding van dit team met de rest van de BAR-organisatie als ontwikkelpunt genoemd. We hoorden over de interne onderlinge samenwerking met het regieteam diverse negatieve opmerkingen vanuit andere onderdelen van BAR-organisatie.

Tegelijkertijd is het college van Albrandswaard heel positief over de eigen regieschil. In de bestuurscultuur binnen Albrandswaard willen bestuurders graag vooraan betrokken worden bij beleidsontwikkeling. Hiervoor zijn korte lijnen nodig met de ambtelijke organisatie. Het regieteam speelt hierbij een belangrijke rol. Dit team kent de weg goed binnen de BAR-organisatie en zorgt ervoor dat opdrachten goed weggezet worden. Daarnaast heeft de inwoner van Albrandswaard te maken met medewerkers die de lokale omgeving goed kennen. Naast de regieschil bestaat tevens de mogelijkheid om via de regisseur de BAR-organisatie in te gaan (buiten de gemeentesecretaris om). De gemeentesecretaris kan zich dan meer met de bedrijfsvoering van de BAR-organisatie bezig houden. Dit werd als een voordeel gezien door het college.

Niet alleen het college, maar ook de raad kan (via de griffier) aanspraak maken op het regieteam. Voor diverse vertegenwoordigers van de gemeenteraad van Albrandswaard was het echter onduidelijk waar de meerwaarde zit van het regieteam. Zij gaven er geen zicht op te hebben of het regieteam het goed doet (of niet), mede omdat sommige raadsleden relatief weinig contact hebben met het regieteam.

---

[47] Zoals reeds eerder vermeld ligt de basisafspraak rond regieteams vast in de BAR-Code (2012): '*Het regieteam ondersteunt het bestuur in zijn taak visies en beleid op en met de samenleving te ontwikkelen. Het regieteam helpt het bestuur zo een prominente rol in maatschappelijke verbanden te vervullen. Het legt verbindingen tussen de gemeente ne de burgers of tussen burgers onderling. Het regieteam zorgt er voor dat de gemeentelijke taken gebeuren, zonder het zelf te doen. De omvang van het regieteam wordt bepaald door de behoefte aan beleid en sturing op (uitvoerende) partners en organisaties.*

Eén raadslid van Albrandswaard gaf aan dat het een team is met “gebrek aan eigenaarschap”, waar “geen borging is voor het oplossen van casussen”. “Door onduidelijkheid in de rolverdeling tussen het regieteam en de BAR-organisatie voor het oplossen van casussen ontstaat verwarring bij inwoners.” Tegelijkertijd werd opgemerkt dat de raad het altijd te horen krijgt als er iets *niet* goed gaat, waardoor het nog wel eens lastig is om zicht te krijgen op wat *wel* goed gaat. Als positief punt werd het volgende genoemd: “omdat je je eigen mensen hebt als regisseurs, kun je iets meer ontspannen staan tegenover de BAR-samenwerking”. Wat betreft de informatievoorziening wordt het regieteam als zeer ondersteunend ervaren; raadsleden zijn daar zeer over te spreken.
Het college van Ridderkerk is tevreden over het eigen team. Als positief wordt ervaren dat de bestuurder een klankbord heeft, met inhoudelijk advies en er daardoor niet alleen voor staat. Dat zorgt voor bestuurlijk comfort. Deze beleving sluit aan bij de evaluaties die door Bureaus Bestuursondersteuning (BBR) zelf zijn uitgevoerd in 2018 en 2019.

Het college van Barendrecht heeft er voor gekozen om de bestuursschil zo compact mogelijk te houden. Een van de argumenten is dat dit minder geld kost. Verder zorgt het voor meer contact van bestuurders met het management en de inhoudelijke ambtenaren.

5. Evaluatie governance BAR-organisatie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de governance van de BAR-organisatie. Met governance bedoelen we in dit kader het geheel aan sturing en besturing op en binnen de BAR-organisatie. We beschrijven eerst hoe de governance er op dit moment uitziet waarbij we ook wat dieper ingaan op het formele kader voor samenwerking. Vervolgens beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van het functioneren van de governance binnen de BAR-organisatie.

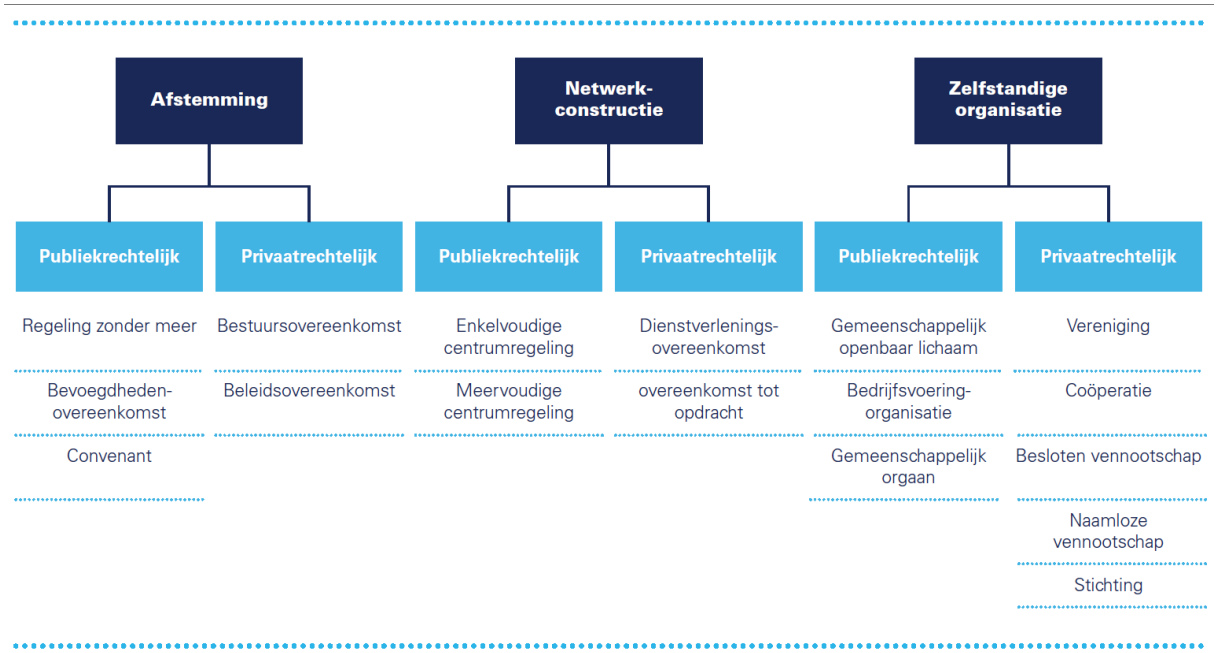
5.2 Juridische vormgeving BAR-organisatie

De formeel juridische mogelijkheden

Intergemeentelijke samenwerking is er in alle soorten en maten. Van licht tot zwaar en van informeel tot formeel. Juridisch gezien zijn er drie hoofdcategorieën van samenwerking te onderscheiden:

1. **Afstemming** - Dit betekent dat betrokkenen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.
2. **Netwerkconstructie** - Dit betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert. Hier ligt dan vaak een overeenkomst aan ten grondslag.
3. **Zelfstandige organisatie** - Dit betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit.

Bij elke categorie kan ervoor gekozen worden de samenwerking een publiek- of privaatrechtelijke vorm te geven. De publiekrechtelijke vormen hebben hun formele grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen, terwijl de privaatrechtelijke vormen te vinden zijn in het Burgerlijk Wetboek. In onderstaande figuur zijn alle mogelijke juridische vormen opgenomen.



Ambtelijke fusie: Netwerkconstructie of zelfstandige organisatie

Wanneer gemeenten gezamenlijk taken uit gaan voeren kan dit in de vorm van een netwerkconstructie of door een nieuwe organisatie op te richten. Bij een netwerksamenwerking koopt de ene gemeente diensten in bij de andere gemeente. Ook kunnen gemeenten over en weer diensten bij elkaar inkopen. Een afstemmingssamenwerking heeft in het geval van gezamenlijk taakuitvoer geen zin. Een dergelijke vorm van samenwerking komt vooral voor bij gezamenlijke strategiebepaling.

Voor de BAR-organisatie is bij de oprichting gekozen voor een zelfstandige organisatie en dus niet voor een netwerkconstructie. De reden daarvoor is dat een zelfstandige organisatie beter aan zou sluiten bij de doelstellingen[48] van de samenwerking dan een centrumconstructie. Bovendien is het oordeel dat een zelfstandige organisatie beter past binnen de randvoorwaarden[49] voor samenwerking die de drie gemeente gezamenlijk hebben opgesteld.

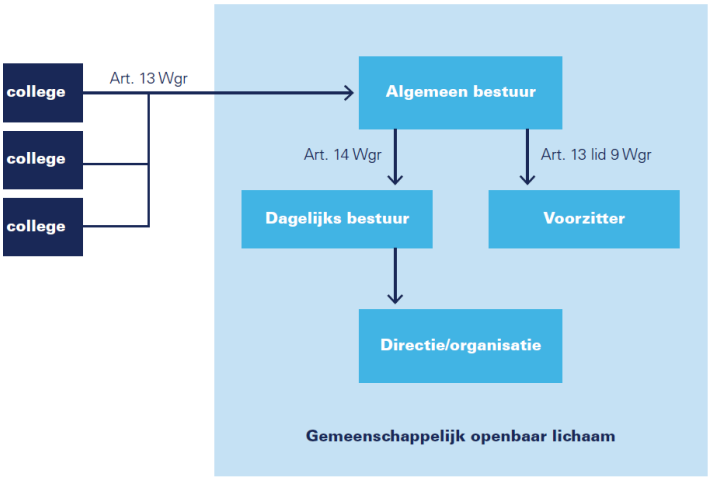
Wat voor zelfstandige organisatie?

Op het moment dat gekozen wordt voor een zelfstandige organisatie en niet voor een centrumconstructie zijn de juridische keuzemogelijkheden beperkt. Zeker wanneer er behoefte is aan rechtspersoonlijkheid[50] en medewerkers hun ambtenarenstatus niet mogen verliezen. In dat geval is een gemeenschappelijk openbaar lichaam de enige optie.

Echter, dit was de situatie in 2013. Inmiddels is de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd en is er een nieuwe juridische samenwerkingsvorm geïntroduceerd die eveneens aan deze voorwaarden (rechtspersoonlijkheid en ambtenarenstatus) voldoet. Deze vorm is de bedrijfsvoeringsorganisatie. Verderop in deze paragraaf wordt deze nieuwe samenwerkingsvorm nader toegelicht.

Gemeenschappelijk openbaar lichaam (gemengde regeling)

Aan de BAR-organisatie zijn het werkgeverschap en de gezamenlijk inkoop van goederen en diensten overgedragen. Dit zijn bevoegdheden die toebehoren aan de individuele colleges van b en w van de drie gemeenten. De BAR-organisatie is daarmee, volgens de toelichting bij de regeling, bedoeld als een collegeregeling.



48 Vergroten van de kracht van de drie gemeenten, Verbeteren van de dienstverlening, Beperken van de kwetsbaarheid, Vergroten van de kwaliteit en deskundigheid, Versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen, Vergroten van efficiëntie, Beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

49 Wij blijven drie zelfstandige gemeenten, Bestuur dicht bij de burger, De BAR-organisatie is de kern, De samenwerking moet uiteindelijk voor iedere partner voordeel opleveren

50 Rechtspersoonlijkheid stelt een organisatie in staat zelfstandig deel te nemen aan het rechtsverkeer (bijv. contracten afsluiten, personeel in dienst nemen/hebben)

Nu aan een collegeregeling alleen collegebevoegdheden kunnen worden opgedragen (middels mandaat)/ overgedragen (middels delegatie) zouden eventuele burgemeestersmandaten niet mogelijk zijn. Daarom is bij de oprichting van de BAR-organisatie besloten dat niet alleen de colleges, maar ook de burgemeesters (in hun hoedanigheid van bestuursorgaan) aan de regeling deelnemen. Dit betekent dat in het geval van de BAR-organisatie geen sprake is van een collegeregeling, maar van een gemengde regeling (colleges en burgemeesters gezamenlijk). In de praktijk houdt dit in dat de BAR-organisatie zowel collegebevoegdheden als bevoegdheden van de burgemeester uit kan voeren (mits daartoe gemandateerd).

Bij een gemengde regeling van colleges en burgemeesters kan het bestuur in beginsel enkel bestaan uit deelnemers van de deelnemende colleges. Dit bestuur is geleed; het bestaat uit een algemeen en een dagelijks bestuur. Daarnaast heeft de BAR-organisatie een voorzitter. Het hebben van deze drie organen is wettelijk verplicht en hun taken en bevoegdheden liggen deels vast in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Op 1 januari 2015 is de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. De belangrijkste wijziging betrof de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie *(hierna: BVO).* Dit is een nieuwe organisatievorm die sterk lijkt op het openbaar lichaam. Het belangrijkste verschil is dat een BVO één enkel bestuur heeft, terwijl een openbaar lichaam een geleed (algemeen en dagelijks) bestuur heeft.

Met de introductie van de BVO werd door de wetgever tegemoet gekomen aan de behoefte vanuit de praktijk aan een nieuw soort gemeenschappelijke regeling, gericht op bedrijfsvoering en uitvoering. Gemeenten, provincies en waterschappen vonden het openbaar lichaam hiervoor, vanwege het gelede bestuur, vaak te "zwaar" met bestuurlijke drukte tot gevolg.[51]

Door de ongelede structuur van de BVO is deze organisatievorm volgens de wetgever enkel geschikt voor de overdracht van taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken met beperkte beleidsruimte. Bij *bedrijfsvoering* kan gedacht worden aan de zogenaamde PIJOFACH-taken[52]. Bij *uitvoering* gaat het om taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Voor samenwerking op het gebied van uitvoerende taken waar een eenduidig beleid van de deelnemers minder voor de hand ligt en er ook beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren (bijvoorbeeld bij taken binnen het sociaal domein of handhaving) blijft het openbaar lichaam, met zijn gelede structuur, de aangewezen vorm, aldus de wetgever.[53]

Bij de BAR-organisatie wordt bij de uitvoering van taken niet gewerkt met overdracht van bevoegdheden (delegatie), maar met mandaten. Dit betekent dat de colleges en burgemeesters van de drie gemeenten formeel het bevoegd gezag blijven voor de uitvoering van taken en de BAR-organisatie de taken uitvoert namens de drie colleges. Omdat het bevoegd gezag bij de afzonderlijk colleges ligt, heeft het bestuur van de BAR-organisatie geen bevoegdheid om kaders mee te geven ten aanzien van de uitvoering van taken. Dit betekent dat een BVO als organisatievorm (in plaats van een openbaar lichaam) voor de BAR-organisatie in beginsel ook mogelijk lijkt.

Daartegenover staat dat de BAR-organisatie een gemengde regeling is (zoals hiervoor beschreven). Er wordt immers aan deelgenomen door de colleges van b en w én de burgemeesters (in hun hoedanigheid van bestuursorgaan). De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt enkel de mogelijkheid een BVO op te richten bij een regeling waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door de colleges van b en w. In de huidige situatie is het dus juridisch gezien niet mogelijk om voor de BAR-organisatie te kiezen voor een BVO als organisatievorm.

---

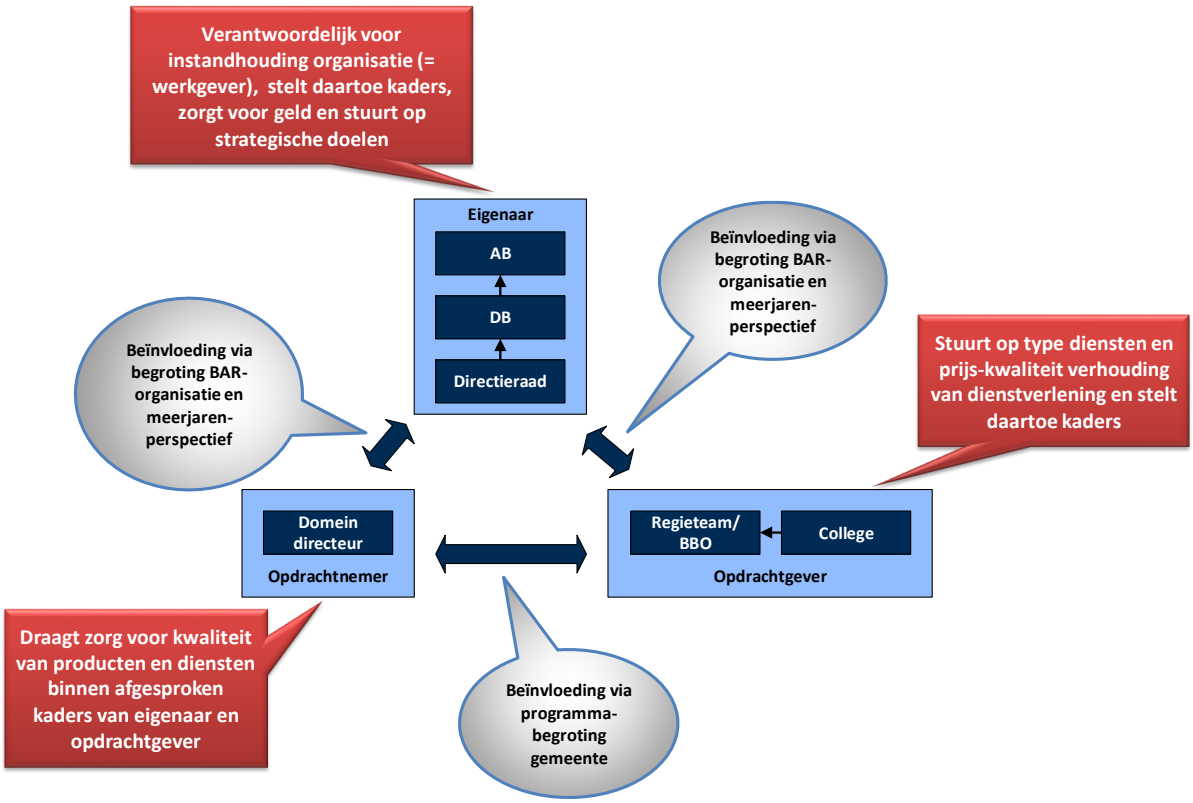
[51] Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3.
[52] **P**ersonaal, **I**nformatie, **J**uridisch, **O**rganisatie, **F**inanciën, **A**utomatisering, **C**ommunicatie, **H**uisvesting.
[53] Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3.

5.3 Rollen en bevoegdheden van de BAR-organisatie

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf over de rollen en bevoegdheden van de BAR-organisatie beschrijven we eerst de volgende drie rollen inzake de governance van de BAR-organisatie: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Vervolgens gaan we in op de rol van de gemeenteraad.

De nu volgende figuur laat zien hoe de genoemde drie rollen zijn belegd in de BAR-organisatie.



We zullen achtereenvolgens beschrijven hoe deze drie rollen zijn ingevuld.

5.3.2 Rol eigenaar

Het algemeen bestuur – vergadering van eigenaren

Het algemeen bestuur *(hierna: AB)* van de BAR-organisatie bestaat uit de drie voltallige colleges. Het AB is de eigenaarsvergadering waarin de colleges hun eigen gemeente vertegenwoordigen. De reden voor deelname van de voltallige colleges aan het AB was de bevordering van de gezamenlijkheid tussen de drie colleges. Het AB staat aan het hoofd van de BAR-organisatie en is verantwoordelijk voor alles wat binnen de samenwerking gebeurt. In die hoedanigheid stelt het AB de begroting en de jaarrekening van de BAR-organisatie vast. Dit betekent dat het budgetrecht bij het AB rust. De bedragen die door het AB worden opgenomen in de begroting zijn verplichte uitgaven voor de drie gemeenten.

Het dagelijks bestuur – dagelijkse aansturing uitvoeringsorganisatie

Het dagelijks bestuur *(hierna DB)* van de BAR-organisatie wordt gekozen door en uit het AB en bestaat per gemeente uit de burgemeesters en een wethouder. Het DB is verantwoordelijk voor het dagelijks beheer van de BAR-organisatie, personele aangelegenheden en privaatrechtelijke rechtshandelingen. Vanuit die hoedanigheid stuurt het DB de directieraad van de BAR-organisatie aan.

Voorzitter

De voorzitter van de BAR-organisatie wordt door het AB uit zijn midden gekozen. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat dit voorzitterschap jaarlijks rouleert tussen de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De (wettelijke) taak van de voorzitter is om de BAR-organisatie te vertegenwoordigen.

Portefeuillehoudersoverleg bedrijfsvoering

De voorstellen die op de agenda stonden van de DB vergaderingen werden in de periode 2014-2018 vooraf besproken tijdens een informeel bedrijfsvoeringsoverleg van de portefeuillehouders bedrijfsvoering en de directieraad. Het doel van dit overleg was het leggen en behouden van verbinding tussen de portefeuillehouders bedrijfsvoering en de directieraad en om technische vragen voorafgaand aan de DB vergaderingen te bespreken. In de loop van 2018, na de vorming van nieuwe colleges na de verkiezingen, is besloten dit overleg in deze vorm te discontinueren. Er ontstond namelijk een vergadering vóór de DB vergadering waarbij de discussie in het DB aan kracht verloor en daarmee de formele positie van het DB. Het informele bedrijfsvoeringsoverleg is overigens niet geformaliseerd in de gemeenschappelijke regeling van de BAR-organisatie. Er is met andere woorden geen verplichting om dit overleg te houden. Vervolgens is er wel een zogenaamd 'benen op tafel' overleg ingevoerd tussen de drie portefeuillehouders en de drie gemeentesecretarissen om zo, los van de DB agenda, de verbinding tussen de portefeuillehouders en de gemeentesecretarissen in stand te houden.

Directieraad – ambtelijk eigenaar

De directieraad is het hoogste ambtelijke orgaan in de BAR-organisatie en belast met de dagelijkse leiding. Daarover legt de directieraad verantwoording af aan het DB. De directieraad bestaat volgens de gemeenschappelijke regeling uit de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. Als lid van de directieraad zijn zij primair verantwoordelijk voor het goed functioneren van de BAR-organisatie in opdracht van het dagelijks bestuur van de BAR-organisatie. Aan het hoofd van de directieraad staat een van de drie gemeentesecretarissen. Dit voorzitterschap rouleert jaarlijks.

Volgens het directiestatuut richt de directieraad zich in het bijzonder op de kwaliteit van de dienstverlening en het management, de bevordering van een innovatieve organisatiecultuur, de vertegenwoordiging van de BAR-organisatie in contacten naar buiten, zaken die de medezeggenschap betreffen en personele aangelegenheden. Het directiestatuut bepaalt verder dat de directieraad jaarlijks hoofddossiers bedrijfsvoering vaststelt, waarop zij directieraadsturing wil realiseren. Dit zijn onderwerpen die door hun omvang, complexiteit strategische oriëntatie en/of politiek-bestuurlijke impact directe aansturing behoeven vanuit de directie, aldus het directiestatuut. In 2018 waren er bijvoorbeeld 14 hoofddossiers, die waren verdeeld tussen de drie directeuren/ gemeentesecretarissen.

Het DB heeft eind 2018 het voorlopige besluit genomen om:

1. De directieraad uit te breiden met 3 directeuren, naast de 3 algemeen directeuren/gemeentesecretarissen;
2. De bestaande managementlaag van domeindirecteuren resp. het directieteam te beëindigen.

Dit voorlopige besluit past in een bredere organisatieverandering, waarbij de functie van domeindirecteur komt te vervallen en gewerkt gaat worden met afdelingshoofden en teamleiders. Er is gewerkt aan een voorstel voor de onderlinge portefeuille- en taakverdeling in de directieraad. Dit voorstel komt eind mei 2019 in de directieraad.

5.3.3 Rol opdrachtgever

Colleges – bestuurlijk opdrachtgever

De drie colleges zijn gezamenlijk eigenaar van de BAR-organisatie. Daarnaast zijn de colleges afzonderlijk bestuurlijke opdrachtgever van de BAR-organisatie. Zij zijn ook de feitelijke afnemers ('klant') van de beleidsproducten. De uitvoeringsorganisatie is opdrachtnemer. De basis van de afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer wordt gevormd door de coalitieakkoorden en de gemeentelijke programmabegrotingen. Op basis hiervan worden door de colleges -via de ambtelijke regieschil- resultaatsafspraken gemaakt met de uitvoeringsorganisatie. Als opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie behoudt ieder college de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor evenwicht tussen de ambities van de begroting en de uitgaven ten behoeve van de ambtelijke organisatie.

De drie colleges hebben de uitvoeringsorganisatie gemandateerd om namens hen de gemeentelijke taken uit te voeren. De uitvoeringsorganisatie voert deze taken dus uit in naam van de drie afzonderlijke gemeenten en de colleges blijven formeel verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan.

Rol portefeuillehoudersoverleggen – afstemming over beleid (collectief opdrachtgeverschap)

De drie colleges geven afzonderlijk opdracht aan de uitvoeringsorganisatie. Om in dit opdrachtgeverschap tot gezamenlijkheid te komen zijn portefeuillehoudersoverleggen in het leven geroepen. Het doel van deze overleggen is volgens de BAR-Code om op zoek te gaan naar gezamenlijkheid op portefeuilleniveau. Hierdoor kan beleid op elkaar worden afgestemd en mogelijk synergievoordelen worden behaald. Deze portefeuillehoudersoverleggen zijn niet geformaliseerd in de gemeenschappelijke regeling van de BAR-organisatie. Er is met andere woorden geen verplichting om deze overleggen te houden.

Regieschil – ambtelijk opdrachtgever

Bij het aangaan van de BAR-organisatie is ervoor gekozen per gemeente een beperkte ambtelijke bezetting aan te houden in de vorm van een regieteam. De bedoeling van dit regieteam was en is om het bestuur te ondersteunen bij zijn taak visies en beleid op en met de samenleving te ontwikkelen. Ook heeft het regieteam als doel verbindingen te leggen tussen de gemeente en de burgers of tussen burgers onderling. De omvang van het regieteam wordt bepaald door de behoefte aan beleid en sturing op (uitvoerende) partners en organisaties. Elke gemeente kan hierin andere keuzes maken. In hoofdstuk 4 (Interne dienstverlening) zijn we nader in gegaan op dit thema.

Het regieteam/ bureau bestuursondersteuning (BBO) van elke gemeente vervult de rol van ambtelijk opdrachtgever van de BAR-organisatie. In de (jaarlijkse) programmabegroting worden de afspraken met de BAR-organisatie vastgelegd. Vervolgens monitort het regieteam/ BBO in hoeverre de doelen uit de programmabegroting zijn gerealiseerd (beleidscontrol).

5.3.4 Rol opdrachtnemer

Domeindirecteuren – ambtelijk opdrachtnemer

In de situatie vóór de uitbreiding van de directieraad en de opheffing van de functie van domeindirecteur vervulden de domeindirecteuren de rol van opdrachtnemer. In deze rol waren zij verantwoordelijk voor uitvoering van de opdrachten van de drie gemeenten. Het gemeentelijk takenpakket was verdeeld in verschillende domeinen; elke domeindirecteur was opdrachtnemer voor het eigen domein binnen de programmabegroting van de betreffende gemeente. Voor het eigen domein maakte elke domeindirecteur afspraken over de te leveren prestaties met het regieteam/ BBO van de betreffende gemeente.

Als gevolg van de reorganisatie vervalt de rol van domeindirecteur. Het is de bedoeling dat de rol van opdrachtnemer dan ingevuld gaat worden door de drie directeuren die *niet* tevens gemeentesecretaris zijn.

5.3.5 Spanning tussen beschikbare budget/ambtelijke capaciteit versus bestuurlijke wensen

In dit model heeft de opdrachtnemer te maken met het spanningsveld tussen:

- het beschikbare budget en formatie c.q. de ambtelijke capaciteit (wat wordt vastgesteld door de eigenaar) enerzijds;
- de inhoudelijke bestuurlijke wensen qua op te leveren resultaten (wat wordt vastgesteld door de opdrachtgever) anderzijds.

Op het moment dat de wensen van de opdrachtgever(s) groter zijn dan het beschikbare budget, zijn er twee opties: óf de gewenste resultaten worden opnieuw geprioriteerd (door de opdrachtgever) óf er wordt extra budget ter beschikking gesteld (door de opdrachtgever).

Dit spanningsveld speelt bij elke gemeentelijke organisatie. In de situatie van de BAR-organisatie, met drie verschillende opdrachtgevers en eigenaren, wordt dit spanningsveld wel complexer. De opdrachtnemer zal er bijvoorbeeld voor moeten zorgen dat de beschikbare budgetten en ambtelijke capaciteit 'eerlijk' verdeeld worden tussen de drie gemeenten. Verder heeft de opdrachtnemer belang bij harmonisatie en standaardisatie. Hierdoor is het namelijk mogelijk de ambtelijke capaciteit efficiënter in te zetten, waardoor meer wensen van de opdrachtgevers ingevuld kunnen worden (het 'wiel' hoeft dan immers maar één keer uitgevonden te worden voor drie gemeenten). Vanuit de wens tot behoud van 'couleur locale' bij elke gemeente is harmonisatie en standaardisatie echter niet altijd in het (directe) belang van de opdrachtgever. Hierin spelen de portefeuillehoudersoverleggen een belangrijke rol, omdat in dit overleg -vanuit het collectieve opdrachtgeverschap- afstemming over harmonisatie van beleid kan plaatsvinden.

In het huidige model ligt het geschetste spanningsveld primair bij de opdrachtnemer, dus de domeindirecteur (in het nieuwe model wordt dit de directeur van de BAR-organisatie). De vraag is dan: hoe ziet het escalatiemechanisme eruit als de domeindirecteur niet akkoord kan gaan met de bestuurlijke wensen, omdat er te weinig budget c.q. ambtelijke capaciteit is? Als het gaat om een bestuurlijke wens van één gemeente dan gaat de betreffende directeur in overleg met die gemeente om een oplossing te vinden: óf herprioritering óf geld voor meer (tijdelijke) capaciteit. Als het gaat om een bestuurlijke wens van drie gemeenten, dan wel een wetswijziging waar voor alle drie gemeenten extra capaciteit noodzakelijk is, wordt er geëscaleerd naar de directieraad.

5.3.6 Rollen gemeenteraad

In deze paragraaf gaan we in op de rollen van de gemeenteraad ten aanzien van de BAR-organisatie en de wijze waarop de verantwoording en informatievoorziening vanuit de BAR-organisatie naar de gemeenteraden is geregeld. Deze rollen zijn overigens vergelijkbaar met de rollen van de gemeenteraad bij andere verbonden partijen, zoals de veiligheidsregio en de omgevingsdienst.

Rol gemeenteraad - kadersteller

De BAR-organisatie verandert in beginsel niets aan de kaderstellende rol van de raden. De BAR-organisatie richt zich immers alleen op de uitvoering van taken niet op het vaststellen van de kaders waarbinnen dat gebeurt.

Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de samenwerking zoals geformuleerd in de BAR-Code. Daarin wordt aangegeven dat de samenwerkingsvorm er een moet zijn waarbij de eigenheid en identiteit van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk worden gerespecteerd en versterkt. Dit houdt tevens in dat het steeds een keuze is of over wordt gegaan tot harmonisatie van beleid tussen de drie gemeenten. Raden en colleges zijn autonoom in het bepalen van hun beleid. De BAR-organisatie is vervolgens verantwoordelijk voor uitvoering van dit beleid dat per gemeente kan verschillen.

Rol gemeenteraad – toezichthouder op afstand

Bij een openbaar lichaam waarin collegebevoegdheden worden uitgevoerd heeft de raad een rol op afstand. De raad zit als het ware op de achterbank, terwijl het college (als deelnemer aan de samenwerking) aan het stuur zit. De controle van de raad richt zich primair op het college van burgemeester en wethouders en niet op het samenwerkingsverband. Het is vervolgens aan het college om hierop in het AB van de BAR-organisatie te sturen. Het algemeen bestuur gezamenlijk stuurt vervolgens weer op het dagelijks bestuur van de samenwerking.

De raad heeft dan dus formeel een beperkte, voornamelijk toezichthoudende rol vanuit zijn eindverantwoordelijkheid. Het college is eerstverantwoordelijke en zal vooral aan de bal zijn. In de praktijk is dit geen vreemde positie voor de raad. Zeker bij uitvoerende taken past de positie van controle op afstand goed. Wat het bij samenwerking anders maakt, is dat invloed wordt gedeeld met andere gemeenten. Daarnaast is de invloed indirect, omdat niet het college maar het algemeen bestuur verantwoordelijk is voor de BAR-organisatie. Bovendien is de BAR-organisatie weliswaar gericht op de uitvoering van collegebevoegdheden, maar is er sprake van een zodanige vergaande integratie van ambtelijke capaciteit dat de samenwerking een duidelijke relatie heeft met de bestuurlijke toekomst c.q. de bestuurlijke zelfstandigheid van de drie gemeenten. Daarmee zijn bepaalde beslissingen over de samenwerking politiek relevant.

Interne en externe verantwoording BAR

Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuur. Dit betekent dat het DB met één mond spreekt (vergelijkbaar met het college van b en w) en elk lid van het DB volledig verantwoordelijk is voor alle besluiten van het DB. De leden van het DB zijn uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het AB (en dus niet aan hun eigen college of gemeenteraad). In het geval van de BAR-organisatie is dit deels een theoretisch onderscheid omdat de voltallige colleges zitting hebben in het AB.

Omdat het AB het hoogste orgaan is, legt zij aan niemand verantwoording af. Wel zijn de leden van het AB verantwoording verschuldigd voor alles wat ze binnen het AB gedaan hebben. Een lid van het AB heeft dus geen collectieve verantwoordelijkheid voor wat het AB besloten heeft, maar slechts voor zijn eigen optreden daarbinnen. Deze verantwoording heeft het lid van het AB zowel richting het college als richting de gemeenteraad. In het geval van de BAR betekent dit dat de drie colleges gezamenlijk maar ook de collegeleden individueel (als bestuurder van de BAR) verantwoording verschuldigd zijn aan hun gemeenteraad.

Informatieplichten en informatierechten

De BAR-organisatie heeft een informatieplicht jegens de raden van de drie gemeenten. Deze plichten zijn verankerd in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de gemeenschappelijke regeling van de BAR. De raad heeft in ieder geval structureel recht op:

- **De Kadernota** - Met daarin de financiële en beleidsmatige kaders voor het jaar erna[54].
- **De voorlopige jaarrekening -** Met daarin een verslag van de voorlopige resultaten.
- **De ontwerpbegroting -** Alvorens de begroting wordt vastgesteld door het AB stuurt het DB de ontwerpbegroting voor een zienswijze aan de raden. Deze zienswijzen worden vervolgens door het DB bij de ontwerpbegroting gevoegd die aan het AB wordt voorgelegd.
- **De jaarrekening -** Met daarin opgesomd wat er in het afgelopen jaar is gebeurd. Krachtens de gemeenschappelijke regeling wordt deze toegezonden aan de raden, waarna raden de mogelijkheid hebben hun zienswijze hierover bij het dagelijks bestuur naar voren te brengen.

[54] De BAR-organisatie heeft in de jaren 2017 en 2018 niet gewerkt met een aparte kadernota. Omdat de begroting van de BAR-organisatie al vroeg in het voorjaar moet worden opgesteld, staan daar nu steeds de kaders (en zaken als loonkostenontwikkeling) al in.

Daarnaast hebben leden van de gemeenteraad een individueel informatierecht ten opzichte van hun bestuurslid in het algemeen bestuur en ten aanzien van het AB en het DB in zijn geheel. Dit betekent dat raadsleden alle gewenste informatie kunnen opvragen en daar ook recht op hebben. Dit informatierecht hebben raadsleden uiteraard ook ten opzichte van hun eigen college. De gemeenschappelijke regeling van de BAR bepaalt dat het AB zo spoedig mogelijk maar in ieder geval binnen 30 dagen de gevraagde informatie dient te verstrekken.

Vergaderingen van het AB zijn openbaar en voor een ieder toegankelijk. Vergadering van het dagelijks bestuur zijn besloten. Daarin is de verhouding college (DB) – raad (AB) te herkennen.

5.4 Bevindingen ten aanzien van de governance

De bevindingen ten aanzien van het functioneren van de governance van de BAR-organisatie baseren we op een documentstudie, de gesprekken met raadsleden, directieleden, managers en medewerkers, bestuurders en partners van de BAR-organisatie en op de enquête onder bestuurders en raadsleden.

5.4.1 Bevindingen juridische vormgeving

- **De keuze voor een openbaar lichaam als juridische samenwerkingsvorm lag bij oprichting van de BAR-organisatie voor de hand.** In 2012 is de keuze gemaakt voor een openbaar lichaam als juridische vorm om in samen te werken. Gezien de doelstellingen van de samenwerking en de randvoorwaarden was dit een logische keuze. Er was op dat moment geen andere juridische vorm waarin de samenwerking vormgegeven kon worden gegeven deze doelstellingen en randvoorwaarden. Op dat moment bestond namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) als juridische constructie nog niet.
- **Een bedrijfsvoeringsorganisatie is niet mogelijk bij een gemengde regeling zoals de BAR-organisatie.** Sinds 1 januari 2015 kent de Wet gemeenschappelijke regelingen de BVO als organisatievorm. Samenwerking in deze vorm kan alleen wanneer sprake is van overdracht van taken op het terrein van bedrijfsvoering en eenvoudige uitvoeringstaken. In het kader van de BAR-organisatie worden door de drie colleges geen uitvoerende taken overgedragen, maar wordt gebruikgemaakt van mandaten. Hierdoor lijkt in beginsel ook gebruikgemaakt te kunnen worden van de BVO als organisatievorm ware het niet dat de BAR-organisatie een gemengde regeling is (colleges en burgemeesters). Een gemengde regeling in de vorm van een BVO is niet mogelijk.
- **De formele vormgeving van de samenwerking draagt bij aan behoud van couleur locale.** Aan de BAR-organisatie zijn geen verordenende bevoegdheden overgedragen. De bevoegdheid om kaders te stellen berust bij de drie afzonderlijke gemeenteraden. Zij bepalen de kaders waarbinnen de BAR-organisatie de taken uitvoert. De colleges bepalen vervolgens individueel de uitvoeringskaders waarbinnen de BAR-organisatie dient te blijven. Door de BAR-organisatie worden deze taken vervolgens in mandaat uitgevoerd waardoor de individuele colleges formeel bevoegd blijven. Zo draagt het juridische construct eraan bij dat de taakuitvoering aansluit bij de wensen (en de verantwoordelijkheden) van de individuele colleges.

- **Betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van de juridische vorm. Maar de meerwaarde van het algemeen bestuur wordt door een deel van de betrokkenen beperkt ervaren.** Het merendeel van de betrokkenen is tevreden over de juridische vorm van de samenwerking of ervaart geen echte belemmeringen op dat punt.

  Daarentegen wordt door een deel van de betrokkenen, waaronder zowel raadsleden als bestuurders, aangegeven dat het algemeen bestuur weinig toevoegt aan de samenwerking. Sommige bestuursleden hebben het gevoel geen invloed te hebben op de samenwerking en onvoldoende zicht te hebben op de prestaties van de samenwerking. Praktisch gezien zijn de besluiten al genomen in het dagelijks bestuur

waarna het algemeen bestuur alleen formeel gezien nog een rol heeft door ze te bekrachtigen. In dat verband valt ook de term 'stempelmachine'.

Door leden van het algemeen bestuur wordt dan ook gepleit voor aanpassing van de bestuursstructuur. Suggesties die genoemd worden zijn het afschaffen van het AB, het verzwaren van de bevoegdheden van het DB of het DB een meer toezichthoudende rol geven, waarbij de dagelijkse aansturing nog steviger bij de directieraad komt te suggestie liggen. Een andere suggestie die genoemd wordt is om het AB beter te betrekken bij de samenwerking en de vergaderingen van het AB serieuzer te nemen dan nu het geval is.

- **De verhoudingen binnen het bestuur van de samenwerking zijn goed. Dit is echter anders geweest.** Momenteel zijn de verhoudingen tussen de gemeenten goed. Er doen zich geen grote twistpunten voor binnen het bestuur van de samenwerking en als die er al zijn, dan worden ze opgelost. Het samen komen tot consensus is in dit geval vaker benoemd en wordt als positief ervaren. In de vorige collegeperiode was dit anders. Dit had volgens betrokkenen deels te maken met de opstelling (voortkomend uit de politieke opvattingen) van Echt voor Barendrecht ten aanzien van de samenwerking.
- **Roulerend voorzitterschap heeft voor- en nadelen**. Een roulerende voorzitterschap van de BAR-organisatie en de directieraad draagt volgens betrokkenen bij aan bevordering van de gelijkwaardigheid tussen de deelnemers aan de samenwerking. Ook zorgt het voor betrokkenheid van de drie gemeenten.

  Vanuit diverse medewerkers wordt aangegeven dat het roulerend voorzitterschap ook tot gevolg heeft dat er jaarlijks andere accenten worden gelegd en prioriteiten worden gesteld waar zij zich vervolgens op in moeten stellen.
- **De gemeenschappelijke regeling en het directiestatuut komen niet overeen met de realiteit.** In het kader van BAR 2020 is het voornemen om de managementstructuur aan te passen. Deze nieuwe structuur functioneert al als zodanig in de praktijk. Deze praktijk is echter niet meer in overeenstemming met hetgeen hierover is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en het directiestatuut. Bij een deel van de medewerkers en het bestuur van de BAR-organisatie bestaat onduidelijkheid over hoe de sturing vanuit de directieraad eruit gaat zien, wat de rolverdeling is tussen de gemeentesecretarissen en de operationeel directeuren en hun verhouding met de teamleider en afdelingshoofden. Hierbij is van belang op te merken dat uitbreiding van de directieraad van 3 leden naar 6 leden een voorlopig besluit betreft. In de komende maanden komt er definitieve besluitvorming over de nieuwe opzet van de directieraad (waaronder de onderlinge portefeuille- en taakverdeling).

5.4.2 Rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

- **Raadsleden zijn over het algemeen bekend met hun formele rol ten aanzien van de BAR-organisatie, maar ervaren toch te veel afstand.** Raadsleden zijn zich ervan bewust dat door de BAR-organisatie collegebevoegdheden worden uitgeoefend en dat ze op de uitvoering daarvan geen directe invloed hebben. De aansturing en verantwoording over de uitvoering van de taken loopt via de colleges en raadsleden geven over het algemeen aan te weten welke 'tools' ze hebben om hun rol richting de BAR-organisatie in te vullen.
- **Toch ervaart circa een derde van de raadsleden dat onvoldoende verantwoording wordt afgelegd door de BAR-organisatie.** Door het overgrote merendeel van de raadsleden wordt bovendien onvoldoende invloed op de samenwerking ervaren.
- **Collegeleden zijn over het algemeen (zeer) tevreden over het functioneren van de governance van de BAR-organisatie**. Rollen en bevoegdheden zijn helder, bestuurders en directie zijn rolvast en er wordt op adequate wijze omgegaan met dubbele petten. Bovendien wordt gevraagde informatie door de organisatie geleverd.

- **Formele P&C-cyclus is op orde maar de incidentele informatievoorziening behoeft aandacht. De formele stukkenstroom vanuit de BAR-organisatie naar de gemeenten is op orde.** Dan gaat het over de kadernota, ontwerpbegroting en jaarrekening.
- **Raadsleden zijn over het algemeen niet zo tevreden over de informatievoorziening.** Ze geven aan soms eerder over bepaalde informatie te willen beschikken en niet altijd gevraagde informatie ontvangen. Dan gaat het bijvoorbeeld over tekorten in het sociaal domein, verslagen van vergaderingen van het AB en DB of inzicht in het capaciteitsmanagement en tijdbesteding binnen de BAR-organisatie.
- **Dit leidt er voor een aanzienlijk deel van de raadsleden toe dat ze in hun beleving onvoldoende zicht hebben op de prestaties van de BAR-organisatie.**
- **Enkele leden van het algemeen bestuur weten niet goed wat hun rol is ten aanzien van BAR-organisatie.** In het AB vertegenwoordigen de leden hun eigen gemeente. Tegelijkertijd is het AB als hoogste orgaan eindverantwoordelijk voor het functioneren van de BAR-organisatie. Een deel van de AB-leden is zich niet bewust wat deze rollen inhouden en hoe ze daaraan zo goed mogelijk invulling kunnen geven.
- **Er is een discrepantie tussen de opvattingen van bestuur van de samenwerking en het MT over het functioneren van de directieraad.** De directieraad is belast met de dagelijkse leiding van de BAR-organisatie. Door medewerkers van de BAR-organisatie (waaronder een deel van het MT) wordt echter ervaren dat de leden van de directieraad er vooral zitten als ambtelijk opdrachtgever vanuit hun eigen gemeente en er niet voor de organisatie zitten. Een deel van hen ervaart dat binnen de directieraad de belangen van de individuele gemeenten voorop staan. Er wordt door de directieraad ook vooral gestuurd en geïnvesteerd op het halen van de afgesproken KPI's, terwijl deze niet het hele verhaal vertellen over het niveau van de dienstverlening. De sturing van de directieraad gaat daarmee ten koste van de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening, aldus een deel van de medewerkers. Dit is de klassieke spagaat van een gemeentesecretaris; deze zit tussen bestuur en organisatie in.
- **Colleges (en dus bestuursleden van de samenwerking) zijn daarentegen over het algemeen tevreden over het functioneren van de directieraad.** Doordat de directieraad wordt bevolkt door drie gemeentesecretarissen staan de gemeentebelangen centraal.
- **Deelnemers aan de BAR-organisatie beschouwen elkaar als gelijkwaardige partners.** Deze gelijkwaardigheid komt formeel tot uitdrukking in het roulerend voorzitterschap van de BAR-organisatie, het roulerend voorzitterschap van de directieraad en de stemverhoudingen binnen het bestuur. Deze gelijkwaardigheid is er niet alleen op papier, maar wordt ook zo ervaren door de deelnemers aan de samenwerking.
- **Bestuurlijke onrust heeft zijn weerslag op de BAR-organisatie.** Door vrijwel alle betrokkenen wordt aangegeven dat de bestuurlijke onrust in de vorige collegeperiode een negatief effect had op de BAR-organisatie. De toekomst en ontwikkeling van de organisatie is in hun ogen sterk verbonden met politieke ontwikkelingen. Dat maakt de samenwerking volgens hun kwetsbaar.

5.4.3 Overige bevindingen governance

- **Binnen de BAR-organisatie is maximale ruimte voor couleur locale.** Dit geldt voor uitvoering van taken, interne dienstverlening aan colleges (en raden) en beleidsvoorbereiding. Met deze ruimte wordt tegemoet gekomen aan de wensen vanuit de individuele gemeenten. Deze conclusie komt ook uit het in het vorige hoofdstuk reeds genoemde onderzoek uit 2016 van de rekenkamercommissie van de gemeente Albrandswaard. De onderzoeksvraag was: "Welke invloed heeft de BAR-samenwerking op de beleidsvrijheid en de uitvoering daarvan op de gemeente Albrandswaard?" Het antwoord op deze vraag was: "De invloed is zeer beperkt". Er zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de beleidsvrijheid van Albrandswaard

door de BAR-samenwerking wordt beperkt. Hoewel de wegen daartoe langer zijn en de flexibiliteit minder is, kan de gemeenteraad nog altijd eigen keuzen maken en eigen beleidsaccenten leggen.

Anderzijds worden mogelijkheden om efficiënter en effectiever te werken niet volledig benut. Zo was bijvoorbeeld een doel van de BAR-organisatie om complexe beleidsvraagstukken met elkaar voor te bereiden en uit te voeren. Dit kan beter, aldus betrokkenen.

- **Maar deze couleur locale wordt niet zo ervaren door de gemeenteraden.** Circa de helft van de raadsleden binnen zowel Barendrecht als Ridderkerk geeft aan dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken en behoeften vanuit hun gemeente.
  Voorbeelden die genoemd worden, zijn onvoldoende kennis bij ambtenaren van de lokale context, het naar een andere gemeente moeten om te worden geholpen, en de formele stukken die onvoldoende aansluiten. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt hierbij aangegeven dat dit in het verleden inderdaad voorkwam, maar nu (bijna) nooit meer.
  Ruim de helft van de raadsleden in Barendrecht en Ridderkerk is daarom van mening dat er geen goede balans wordt gevonden tussen harmonisatie en maatwerk.
- **Wel lijkt er meer ruimte te ontstaan voor harmonisering.** Volgens enkele betrokken ambtenaren en bestuurders was er in het begin van de samenwerking minder ruimte voor harmonisering dan nu het geval is. Inmiddels is de vrees voor een herindeling (bij de raden) wat afgenomen, is er meer vertrouwen tussen de deelnemers onderling en heeft de samenwerking zich bewezen. Dit heeft ertoe geleid dat er een meer ontspannen gesprek gevoerd kan worden over harmonisering en de voordelen die dit op kan leveren.
  Zo hebben de portefeuillehouders dienstverlening periodiek contact. En ook binnen de portefeuille Economie is de afstemming verbeterd ten opzichte van de vorige collegeperiode.
- **Bij prioritering van werkzaamheden wordt uitgegaan van vertrouwen.** Het is aan een beleidsmedewerker van de BAR-organisatie zelf hoe om te gaan met additionele wensen vanuit de gemeenten. Er zijn geen uniforme afspraken over hoe om te gaan met deze verzoeken die in aanvulling op het jaarplan worden gedaan (zogenaamde ‘bestuurlijke binnenvliegers‘). Van de zelfstandige overheidsprofessional wordt verwacht dat hij hier zelf prioritering in aanbrengt.

Een deel van de medewerkers geeft aan behoefte te hebben aan sturing vanuit de directie. Zeker in gevallen waarin afdelingen geconfronteerd worden met een groot aantal verzoeken vanuit gemeenten gedurende het jaar. De directie streeft er op haar beurt juist naar verantwoordelijkheid en eigenaarschap bij de medewerkers neer wil leggen. Dit levert spanning op binnen een aantal afdelingen.

6. Analyses en conclusies

6.1 Inleiding

We geven u in dit hoofdstuk eerst onze analyses en conclusies aan de hand van de onderzoeksbevindingen. In het volgende hoofdstuk sluiten we hierop aan met onze aanbevelingen. Deze adviezen zijn gericht op de verdere ontwikkeling van de BAR-dienstverlening en governance.

De onderstaande hoofdvraag en gewenste (deel)resultaten van dit onderzoek staan hierbij centraal:

In welke mate heeft de BAR-organisatie de (inwoners, bedrijven en organisaties van de) gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk tot nu toe gebracht wat bedoeld is? En wat kunnen we voor de doorontwikkeling leren en verbeteren?

Dienstverlening	Governance
6. Een zorgvuldig en onafhankelijk beeld van het huidige functioneren van de BAR-organisatie, gericht op de interne en externe dienstverlening van de BAR-organisatie. Het gaat dan om (externe) publieksdienstverlening en de dienstverlening in het sociale en fysieke domein met de inwoner, ondernemer en partner als klant en (interne) dienstverlening met de bestuurder als primaire klant. Het gaat dan onder meer om advieskwaliteit, nabijheid, 'voelsprieten' voor politiek-bestuurlijke gevoeligheden, tijdigheid, gevoel van comfort. 7. De evaluatie levert inzicht op in zowel feitelijke/objectiveerbare resultaten (effecten), als ook verwachtingen en belevingen van belanghouders, inclusief een beeld van in hoeverre de belevingen bij sleutelfiguren onderling overeenkomen én de mate waarin deze belevingen in lijn zijn met de feitelijke resultaten. 8. De evaluatie is enerzijds gericht op de vergelijking van wat door de drie gemeenteraden is beoogd en de mate waarin die doelen tot nu toe zijn gerealiseerd (terug kijken). Anderzijds is de evaluatie gericht op wat voor verdere ontwikkeling geleerd en verbeterd kan worden (vooruit kijken). 9. De evaluatie biedt inzicht (op hoofdlijnen) in de mate waarin de randvoorwaarden op orde zijn om specifiek in- en externe dienstverlening mogelijk te kunnen maken, zoals beschikbare capaciteit, wijze van aansturing, controlmechanismen en ICT-ondersteuning. 10. Handelingsperspectieven: concrete adviezen en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het functioneren van de BAR-organisatie (input voor een organisatie-ontwikkelplan) wat betreft het thema dienstverlening.	4. Een evaluatie van het gekozen juridisch construct inzake het openbaar lichaam voor de BAR-organisatie. 5. Evaluatie van het geheel van aansturing en besturing van de BAR-organisatie. Gericht op de (onderlinge samenhang en dynamiek tussen de) volgende gremia: gemeenteraden, colleges, burgemeesters en directie en het algemeen en dagelijks bestuur van de BAR-organisatie. 6. Handelingsperspectieven: concrete adviezen en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de governance van de BAR-organisatie bedoeld als input voor een organisatie-ontwikkelplan.

De hoofdvraag van dit onderzoek bestaat in feite uit twee onderdelen. Deel 1 van de vraag 'kijkt terug' naar het verleden, vanaf het moment dat de doelen van BAR-organisatie werden opgesteld en de organisatie van start ging. Deel 2 van de vraag is meer gericht op de toekomst en is gericht op wat de BAR-organisatie kan leren om in de toekomst verder te ontwikkelen. In de volgende paragraaf beantwoorden we het eerste deel van de vraag. In het vervolg van dit hoofdstuk werken wij deze hoofdconclusie nader uit. De beantwoording van het tweede deel van de vraag komt aan de orde in de aanbevelingen (hoofdstuk 7).

6.2 In welke mate heeft de BAR-organisatie de BAR-gemeenten tot nu toe gebracht wat bedoeld is?

Bij de oprichting van de BAR-organisatie is afgesproken en vastgelegd wat de nieuwe organisatie zou moeten opleveren, de zogenaamde organisatiedoelen. In deze paragraaf beantwoorden we op hoofdlijnen de vraag in welke mate de BAR-organisatie de (inwoners, bedrijven en organisaties van de) gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk tot nu toe gebracht heeft wat bedoeld is. We richten ons bij de beantwoording specifiek op het doel 'excellente dienstverlening'. Wij maken hierbij onderscheid tussen *externe* dienstverlening (aan inwoners en ondernemers) en *interne* dienstverlening (aan colleges en raden).

Externe dienstverlening aan de klantgroepen inwoners en ondernemers

Bestaande onderzoeken naar de tevredenheid van inwoners in de BAR-gemeenten laat zien dat deze overwegend tevreden zijn met de dienstverlening van de BAR-organisatie. Ook laten deze onderzoeken zien dat progressie plaatsvindt: op de geformuleerde dienstverleningsdoelen worden steeds betere scores gerealiseerd. Inwoners van de BAR-gemeenten 'scoren' de gemeentelijke dienstverlening op verschillende onderdelen hoger dan inwoners in vergelijkbare gemeenten. In onze beleving is dit een knappe prestatie die is geleverd met krappe middelen. Drie 'winkels' waren immers open toen de verbouwing/de fusie van start ging, een proces dat doorgaans enkele jaren duurt voordat het gaat 'renderen'.

Over de tevredenheid van ondernemers als klantgroep zijn minder onderzoeken beschikbaar dan over de tevredenheid van de inwoners. Hoewel uit ons onderzoek geen indicaties naar voren komen dat ondernemers ontevreden zouden zijn[55], kunnen wij geen conclusies trekken over wat de ondernemer verwacht ten aanzien van dienstverlening in relatie tot de feitelijke prestaties van de BAR-organisatie.

De indicatoren waarmee het doel 'excellente dienstverlening' is uitgewerkt, zijn tot nu toe met name kwantitatief van aard. Meer kwalitatieve indicatoren zijn op dit moment in ontwikkeling[56].

Interne dienstverlening aan colleges en raden

Excellente dienstverlening vergt excellente ondersteuning en besturing. In het kader van dit onderzoek hebben we de mate van tevredenheid van de colleges onderzocht via enquêtes en interviews. Hieruit komt naar voren dat de drie betrokken colleges overwegend tevreden zijn. De colleges geven aan dat een tweede doel van de BAR-organisatie, namelijk 'een kwalitatief deskundige, robuuste organisatie', overwegend goed is ingevuld door de BAR-organisatie.

Uit het onderzoek naar de governance van de BAR-organisatie blijkt daarnaast dat twee randvoorwaarden van de BAR-organisatie goed zijn ingevuld: 'de gemeenten blijven zelfstandig' en 'het bestuur blijft dicht bij de burger'. Wij constateren in het onderzoek dat in de praktijk maximale ruimte is voor maatwerk (couleur locale) en dat hier door de BAR-organisatie in het algemeen naar wordt gehandeld.

Wat betreft de klantgroep raadsleden komt uit de enquêtes en de interviews een meer gemengd beeld naar voren. Bij een deel van de raadsleden is namelijk de beleving dat de BAR-organisatie tot nu toe nog niet brengt wat (door dit deel van de raadsleden) beoogd is.

---

[55] Tijdens de uitvoering van dit onderzoek zijn ondernemers diverse malen in staat gesteld hun ervaringen met de BAR-organisatie met ons te delen. Uiteindelijk hebben slechts drie ondernemers (wij zijn ze hiervoor zeer erkentelijk) hiervan gebruikgemaakt. Uit dit gesprek kwam een positief beeld naar voren. Hetzelfde beeld komt naar voren uit het beperkte aantal onderzoeken waaraan ondernemers hebben deelgenomen.

[56] Momenteel loopt in de BAR-organisatie het onderzoek MERKBAAR METEN. Dit onderzoek brengt in beeld of gestuurd wordt op de juiste indicatoren en of de BAR-organisatie de goede dingen doet. MERKBAAR METEN levert kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren op. Naast het meten en sturen op tijd, geld en aantallen wordt nu ook aandacht besteed aan de merkbare effecten van onze dienstverlening zoals tevredenheid en kwaliteit.

Concluderend

Concluderend kunnen we stellen dat de BAR-organisatie aan de verschillende klantgroepen overwegend heeft gebracht wat beoogd is. De (kwaliteit van en de tevredenheid over de) dienstverlening aan de verschillende klantgroepen laat sinds de start van de BAR-organisatie (en voor zover bekend) op de meeste indicatoren progressie zien. Ook blijkt uit het onderzoek dat geen 'grote brokken zijn gemaakt'. Een meerderheid van de gesprekspartners is duidelijk over de vraag of iedere BAR-gemeente afzonderlijk dezelfde prestaties had kunnen leveren. De gedachten hierover zijn veelal gericht op dat de drie individuele gemeenten niet ieder hetzelfde kwaliteitsniveau hadden kunnen bewerkstelligen.

Bij deze conclusie plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- Er zijn geen nulmetingen beschikbaar, waardoor de huidige prestaties van de BAR-organisatie niet kunnen worden vergeleken met prestaties bij de afzonderlijke gemeenten uit de periode voor 2014. Ook is er geen identieke andere ambtelijke organisatie waarmee prestaties kunnen worden vergeleken. Wel kan worden gesteld dat de inwoner van de BAR-gemeenten overwegend minimaal zo tevreden is als de inwoner van vergelijkbare gemeenten. Tevens zien we overwegend een stijgende lijn op de indicatoren sinds deze gemeten worden.
- Van de klantgroep ondernemers is weinig informatie bekend.
- Bij een deel van de raadsleden bestaat het beeld dat de BAR-organisatie niet heeft gebracht wat beoogd is.
- De buitenwereld is in de afgelopen jaren veranderd door onder meer nieuwe taken in het sociaal domein, digitalisering, nieuwe wet- en regelgeving en veranderende (complexere) verwachtingen van 'de overheid'.
- Tussentijds hebben gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Nieuwe raden en nieuwe colleges zijn geïnstalleerd met nieuwe kennis, achtergrond, samenstellingen van oppositie en coalitie en nieuwe wensen en verwachtingen van bestuurders en raadsleden. Diverse collegeleden en raadsleden hebben de oprichting van de BAR-organisatie niet meegemaakt. Dat maakt voor hen de vergelijking van de situatie vóór de BAR-organisatie met de huidige situatie lastig.

Leeswijzer

Hieronder vindt u een overzicht van de thema's waaruit de analyses en conclusies in dit hoofdstuk zijn opgebouwd.

Pararaaf	Thema
1.2: Context	• 1.2.1: Conflicterende doelen in de opstartjaren • 1.2.2: Het ingebouwde spanningsveld bij ambtelijke organisaties
1.3: Externe dienstverlening	• 1.3.1: Doelstellingen excellente dienstverlening • 1.3.2: Prestaties 'excellente dienstverlening': - Algemene beelden - Kwaliteit van producten en diensten - Bereikbaarheid, toegankelijkheid en snelheid (klantcontactkanalen) - Professionaliteit en kennis - Bejegening van de inwoner en ondernemer - Participatie en betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en -uitvoering • 1.3.3: Randvoorwaarden voor excellente dienstverlening • 1.3.4: Externe dienstverlening in het sociaal domein - Ervaringen en verwachtingen van inwoners - Ervaringen en verwachtingen van maatschappelijke organisaties

Pararaaf	Thema
1.4: Interne dienstverlening	• 1.4.1: Doelstellingen interne dienstverlening • 1.4.2: Prestaties interne dienstverlening • 1.4.3: Belevingen interne dienstverlening: - Kwaliteit van stukken die naar college en raad gaan - Regieteam Albrandswaard - Thema's die niet (of zeer beperkt) spelen bij de BAR-organisatie
1.5: Governance	• 1.5.1: Twee opties voor juridische vormgeving BAR-organisatie - Eén bestuurslaag vs. twee bestuurslagen - Samenstelling bestuur - Gemengde regeling vs. collegeregeling • 1.5.2: Het roulerend voorzitterschap past bij de BAR-organisatie • 1.5.3: Er is een verschil tussen de feitelijke ruimte voor maatwerk en couleur locale en de ervaren couleur locale bij gemeenteraden • 1.5.4: De informatievoorziening kan op onderdelen worden aangescherpt • 1.5.5: Er zit enige spanning op de relatie tussen (een deel van) het MT en de directieraad – ook is er onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden • 1.5.6: Opdrachtgeverschap wordt voornamelijk individueel ingevuld, hierdoor worden kansen op efficiëntiewinst gemist • 1.5.7: Prioriteitstelling: spanning tussen wensen burgers en bestuurders versus beschikbare formatie en budget

We starten dit hoofdstuk met een aantal analyses over de context van de BAR-organisatie. Deze zijn van belang voor het kunnen duiden van onze analyses en conclusies van de thema's externe dienstverlening, interne dienstverlening en governance in het vervolg van dit hoofdstuk.

6.3 Context BAR-organisatie

In bijlage 1 zijn enkele ervaringen van Berenschot met andere ambtelijke samenwerkingsverbanden beschreven, in relatie tot wat we bij de BAR-samenwerking ervaren hebben. Wellicht biedt dit op zichzelf waardevolle analyses. We gaan hieronder in op de belangrijkste conclusies die we uit deze vergelijking trekken.

Conflicterende doelen in de opstartjaren

De BAR-organisatie kreeg in de opstartjaren te maken met de volgende drie (onderling conflicterende) doelen:

- Alle BAR-gemeenten hadden een sterke wens tot behoud van couleur locale. De constructie van de BAR-organisatie biedt elke gemeente hiervoor de ruimte.
- De BAR-organisatie heeft de ambitie om excellente dienstverlening te leveren.
- Eén van de doelstellingen van de BAR-organisatie was het behalen van een efficiëntievoordeel van € 6,2 miljoen op de bedrijfsvoering. Eind 2018 is deze taakstelling gerealiseerd (circa € 7 miljoen in totaal).

In onze ervaring zijn dit drie conflicterende doelen, zeker voor een organisatie die nog in de opstartfase zit. Dat de BAR-organisatie desalniettemin couleur locale weet te leveren aan de gemeentebesturen, de externe dienstverlening weet te verbeteren in de opstartjaren, de taakstelling heeft weten te realiseren én niet door een 'ondergrens'[57] is gezakt, vinden wij een knappe prestatie.

[57] Symptomen dat een ambtelijke organisatie door de ondergrens is gezakt zijn bijvoorbeeld miljoenentekorten (ten opzichte van de begroting), geen goedkeuring over de jaarrekening en/ of een negatief oordeel van de accountant, hoog ziekteverzuim en hoog verloop bij medewerkers en negatieve berichten in de pers over de kwaliteit van de dienstverlening van de organisatie.

Tegelijkertijd is van belang aan te geven dat wij niet hebben onderzocht wat de impact van het tegelijkertijd willen realiseren van deze conflicterende doelstellingen is geweest op:

- Het personeel. Vaak komt een dergelijke 'k*n*appe' prestatie (een taakstelling combineren met verbetering van de externe dienstverlening) alleen tot stand bij een 'k*r*appe' organisatie-opbouw. Symptomen van krapte zijn bijvoorbeeld weinig mogelijkheden om in te huren, een hoog ziekteverzuim (meer dan 6%), een relatief hoog personeelsverloop en lage scores in het medewerkertevredenheidsonderzoek. Hoe deze cijfers zich ontwikkeld hebben in de periode vóór de BAR-organisatie (met drie zelfstandige organisaties) en in de opstartjaren, hebben wij niet onderzocht.
- Het vermogen van de BAR-organisatie om integraal te werken en te innoveren. Vaak zien we bij een organisatie waar krapte heerst de verschillende teams zich vooral focussen op de eigen doelstellingen (van het betreffende team), waardoor een eilandcultuur ontstaat. Integraal werken en innovatie komt dan niet of beperkt van de grond, omdat dit tijd (en daarmee geld) kost. In hoeverre zich dit bij de BAR-organisatie heeft voorgedaan in de eerste jaren, hebben wij ook niet onderzocht.

Het ingebouwde spanningsveld bij ambtelijke organisaties

Bij ambtelijke samenwerkingen zit een ingebouwd spanningsveld tussen couleur locale enerzijds en harmonisatie en standaardisatie anderzijds. In de situatie van de BAR-organisatie komt het spanningsveld in enige mate terug:

- Een meerderheid van de bestuurders ervaart niet dat de couleur locale beperkt wordt; tegelijkertijd is een meerderheid wel tevreden over de prestaties.
- Vanuit de BAR-organisatie en verbonden partijen komt naar voren dat er meer harmonisatie en standaardisatie kan plaatsvinden. Ook voor meer operationele vraagstukken kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een verbonden partij met elke gemeente apart afspraken moet maken over hoe het betreffende vraagstuk binnen de gemeente wordt geïmplementeerd.

6.4 Externe dienstverlening

Hieronder is aan de hand van drie thema's - doelen, resultaten en randvoorwaarden – een analyse van BAR-dienstverlening aan inwoners en ondernemers beschreven. Dienstverlening binnen het sociaal domein is omwille van het unieke karakter van de bevindingen hierna als aparte paragraaf beschreven.

6.4.1 Doelstellingen 'excellente dienstverlening'

Een goed omschreven doel vormt de basis voor een antwoord op de vraag: 'wanneer doen we het goed?' En idealiter is een doel legitiem, wat wil zeggen: breed gedragen door de belangrijkste belanghouders.

In de jaren 2014 en 2015 was het oorspronkelijke BAR-doel het 'verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening'. Mede naar aanleiding van conclusies en adviezen uit een Barendrechts rekenkameronderzoek (2015) is dit doel in 2016 gewijzigd in het doel 'excellente dienstverlening'. Daarnaast is het doel meer SMART uitgewerkt in indicatoren waaraan grotendeels normen en prestatiegegevens zijn gekoppeld. Hierdoor is het doel meer specifiek en meetbaar gemaakt. Een deel van de indicatoren is ook tijdgebonden, met normen voor het jaar 2017 en net iets ambitieuzere normen voor het jaar 2018.

Een breed gedeelde opvatting van gesprekspartners is dat met 'excellente dienstverlening' de lat hoog is gelegd. 'Excellent' houdt in, naast gewoon goede dienstverlening, dat passende bejegening, het de klant gemakkelijk maken en het leveren van een goede ervaring centraal staat. Ook in onze beleving is de lat in 2016 hoog gelegd, temeer omdat een taakstelling speelde, samen met het integreren van drie werkwijzen en drie organisatieculturen en de decentralisaties in het sociaal domein.

Een breed gedeelde opvatting van gesprekspartners is dat de huidige indicatoren te cijfermatig zijn en te weinig zeggen over de kwaliteit van prestaties en wijze van dienst verlenen, zoals bejegening en klantervaring. Een deel van hen geeft aan dat in de eerste jaren vooral is gericht op basiszaken als wachttijden en doorlooptijden -nu dit goed gaat- de tijd rijp is om te werken aan de meer kwalitatieve indicatoren. De directie deelt deze opvatting en is binnen de organisatie gestart met het formuleren van kwalitatieve indicatoren. Voor het dagelijks bestuur geldt dat bewustwording, houding en gedrag als meest belangrijk in de verdere ontwikkeling van dienstverlening wordt gezien. Het is naar ons idee een logisch moment in de ontwikkeling van dienstverlening. Eerst is gewerkt aan een basis op orde brengen. Nu deze basisprestaties overwegend positieve resultaten laten zien, is er ruimte om verder te ontwikkelen. Een visie op dienstverlening is geformuleerd en op basis hiervan is het nu tijd om te werken aan de meer kwalitatieve aspecten van dienstverlening.

Een analyse is ook dat discussies in de gemeenteraden vooral over deze 'harde' indicatoren gaan, omdat over kwalitatieve aspecten weinig informatie wordt aangeleverd. De gedachte is dat het aanbieden van 'harde' en 'zachte' indicatoren tezamen een evenwichtiger beeld geven, waardoor in de raden evenwichtiger discussies kunnen worden gevoerd.

Een behoorlijk deel van de medewerkers heeft behoefte aan een duidelijker visie, doelen en indicatoren op het gebied van dienstverlening. Een advies van hen is hieraan invulling te geven in teams. Door op teamniveau te communiceren hoe het team hieraan concreet invulling kan geven.

Wat in het huidige doel en in kaderdocumenten opvalt, is dat vooral over de inwoner wordt gesproken en in mindere mate over de ondernemer. Hierdoor lijkt het dat de ondernemer minder centraal staat dan de inwoner.

6.4.2 Prestaties 'excellente dienstverlening'

Een overzicht van prestaties langs de indicatoren van excellente dienstverlening laat zien dat overwegend goede prestaties worden gerealiseerd. Hieronder schetsen we eerst een algemeen beeld van de prestaties en bieden vervolgens een analyse van de belangrijkste thema's. In de analyse komen de belangrijkste positieve punten en ontwikkelpunten naar voren. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod:

- Algemene beelden
- Kwaliteit van producten en diensten
- Bereikbaarheid, toegankelijkheid en snelheid (klantcontactkanalen)
- Professionaliteit en kennis
- Bejegening van de inwoner en ondernemer
- Participatie en betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en -uitvoering

Algemene beelden

Primair vormen inwoners en ondernemers de belangrijkste klantgroepen van de BAR-organisatie. Inwoners zijn overwegend tevreden over de kwaliteit van dienstverlening in de BAR-gemeenten. Uit een burgerpeiling van 2017 blijkt dat de BAR-gemeenten tevredener inwoners hebben dan vergelijkbare gemeenten. In de gemeente Barendrecht zijn ondernemers bevraagd naar tevredenheidsaspecten (in 2017). Zij blijken daarover heel positief. Van wat ondernemers in Albrandswaard en Ridderkerk verwachten en ervaren is ons niets bekend. Het wordt de ondernemers tot op heden niet breed gevraagd. Dit houdt in dat op medewerkerniveau kennis is over ondernemers, maar hiervan geen organisatiebreed periodiek analysemateriaal beschikbaar is. Wel weten we dat facturen aan ondernemers op tijd worden betaald; de betaaltermijn van de BAR-organisatie is gemiddeld genomen gedaald in de afgelopen jaren.

Raadsleden zijn wisselend tevreden over de externe dienstverlening.

- Raadsleden ervaren overwegend goed zicht op prestaties door informatieverstrekking vanuit de organisatie.

- Van de raadsleden uit Ridderkerk en Barendrecht zijn in totaal 27 raadsleden het oneens met de stelling dat de BAR-organisatie op dit moment tot excellente dienstverlening heeft geleid. In iets mindere mate geldt deze uitkomst ook voor de stelling dat de kwaliteit van dienstverlening is verbeterd ten opzichte van de periode voor de fusie[58].
- Opvallend is dat er binnen de raden[59] grote verschillen in beleving zijn. Tussen interviewresultaten en enquêtes zijn ook behoorlijke verschillen zichtbaar, iets dat mogelijk te verklaren is doordat niet alle fracties deelnamen aan de interviews in het kader van dit onderzoek. In de raad van Barendrecht is ongeveer de helft van de raadsleden overwegend (zeer) negatief over dienstverleningsprestaties. Tegenover een deel dat overwegend positief is. In de raad van Ridderkerk is ongeveer een derde van de raadsleden overwegend (zeer) negatief. Tegenover een deel dat overwegend positief is.
- Ook is opvallend dat de verschillen in beleving van de twee raden ten opzichte van de drie colleges groot is. De colleges zijn namelijk overwegend meer tevreden en ervaren meer progressie dan de raden.

Collegeleden zijn overwegend tevreden over de externe dienstverlening. Ook de collegeleden die zitting hebben in het dagelijks bestuur, zijn hierover tevreden. Met name de directe dienstverlening en het 'dicht op de samenleving zitten' wordt door hen goed gewaardeerd. Dit wordt bovendien als een knappe prestatie ervaren, gezien de lastige start en context waarin dienstverlening zich heeft moeten ontwikkelen. Ook wordt gewaardeerd dat iedere gemeente, naast een basispakket, aanvullend kan investeren in dienstverlening en daardoor maximaal kan aansluiten op wat lokaal gewenst is.

Uit gesprekken met medewerkers blijkt het algemene beeld dat dienstverlening is verbeterd ten opzichte van de situatie van voor de fusie. Ook wordt de continue ontwikkeling van dienstverlening door hen goed gewaardeerd. Voor medewerkers geldt dat -volgens het recent uitgevoerde medewerkeronderzoek- externe dienstverlening in 2019 voldoende-goed scoort. Wat hieraan opvalt is dat deze uitkomst lager oogt dan wat met 'excellente dienstverlening' wordt beoogd. In het domein Klant bestaat de grootste bekendheid met tevredenheid van de klant. In dit domein wordt het laagst gescoord op de vraag of de inwoner en ondernemer centraal staan in het dagelijks handelen. In met name dit domein lijkt kennis aanwezig om te benutten voor verdere ontwikkeling.

In het sociaal domein is een duidelijke spanning waar te nemen. Inwoners (in hun rol als cliënt van de gemeente of van een zorgaanbieder/hulpverlener) lijken op basis van beschikbare onderzoeksgegevens overwegend tevreden over de dienstverlening van de BAR-organisatie en de organisaties die namens de BAR-organisatie werkzaamheden uitvoeren. Maatschappelijke organisaties daarentegen, zijn niet tevreden over de dienstverlening vanuit de BAR-organisatie en de wijze waarop het partnerschap met de BAR-organisatie functioneert. Omwille van deze spanning beschrijven we verderop in dit hoofdstuk een aparte analyse.

Kwaliteit van producten en diensten

Inwoners zijn overwegend positief over producten en diensten die de BAR-organisatie levert. Inwoners ervaren te krijgen wat ze willen. De digitale volwassenheid van producten aan inwoners is flink gestegen en momenteel hoger dan gemiddeld in vergelijkbare gemeenten. Ook de mate van digitalisering wordt door inwoners positief beoordeeld. In alle drie de BAR-gemeenten zijn inwoners tevreden over de zorg van de gemeenten voor de woon- en leefomgeving en het onderhoud van de openbare ruimte. BAR-inwoners zijn hierover meer tevreden dan in vergelijkbare gemeenten. Wegen, groen en sportvelden liggen er goed bij, aldus de raad van Ridderkerk.

---

[58] De vraag die in sommige gesprekken aan bod kwam, is of de drie gemeenten de huidige dienstverleningsprestaties hadden kunnen leveren zonder ambtelijke fusie. Deze vraag is lastig te beantwoorden door het gebrek aan nulmetingen en ook omdat de context zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. We kunnen daarom niet nagaan in welke mate de externe dienstverlening zich heeft ontwikkeld ten opzichte van 'vroeger'. We merken op basis van de raden enquête tot slot op dat een groot aantal raadsleden de periode van *voor* BAR-organisatie niet heeft meegemaakt.
[59] Van de raadsleden van Albrandswaard heeft 1 raadslid ervoor gekozen de enquête volledig in te vullen, waardoor we ons in deze raad alleen kunnen baseren op een gesprek met fractievoorzitters.

Ondernemers in gemeente Barendrecht zijn goed te spreken over de kwaliteit van producten en diensten. Van de ondernemers in de andere BAR-gemeenten is dit niet bekend.

Medewerkers waarderen producten en diensten overwegend goed. De kwaliteit van producten en diensten en specifiek het KCC wordt door college- en door raadsleden goed gewaardeerd. Een deel van de collegeleden is tevreden over de innovatie van producten en diensten. Specifiek genoemde complimenten over producten zijn groenonderhoud, het aanvragen van paspoorten, piketdienst en bevolkingszorg, reageren op meldingen in de buitenruimte en afvalinzameling. Het faciliteren van ondernemers leidt ook tot tevredenheid. Wat één college betreft is het belangrijkste advies aan het DB en directie werk maken van gebiedsgericht werken op alle niveaus.

Bereikbaarheid, toegankelijkheid en snelheid (klantcontactkanalen)

Inwoners ervaren het aanvragen van een product of dienst of het voorleggen van een vraag als zeer gemakkelijk. Inwoners zijn ook tevreden over de snelheid van afhandeling en de communicatie over het verloop van afhandelprocessen. Informatie is toegankelijk en duidelijk en gebruikte taal is overwegend helder. Apps, websites en andere digitale faciliteiten worden goed gewaardeerd. Dit alles geldt voor de drie BAR-gemeenten ongeveer gelijk en geeft -alles samen genomen- een positief beeld.

College- en raadsleden zijn goed tevreden over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van gemeentelijke dienstverlening, waaronder de aanwezigheid van lokale loketten, de BuitenBeter-app, thuisbezorgen van producten, vele mogelijkheden om digitaal zaken te regelen en de kwaliteit van frontoffices. Tevredenheid is er ook over ‘s avonds op afspraak kunnen komen (in Ridderkerk), de korte wachttijden en tijdige levering van producten en diensten. De indruk dat iemand ‘van de eigen gemeente’ de telefoon opneemt en het hebben van doorkiesnummers wordt ook als positief ervaren.

Een deel van de raadsleden ziet als ontwikkelpunten: een medewerker die niet altijd weet waar een inwoner terecht kan, snel reageren naar inwoners en snellere dienstverlening creëren door digitalisering. Opvallend is dat enquêtes onder raadsleden een negatiever beeld opleveren dan wat in interviews met fractievoorzitters is besproken. Telefonische en digitale bereikbaarheid is voor 75% van de raadsleden van Barendrecht niet verbeterd, in Ridderkerk is het verschil iets kleiner, maar overwegend negatief. Dit in tegenstelling tot de meeste collegeleden die het volledig eens zijn met de stelling. De negatieve beleving correspondeert niet met de feiten; de periodieke metingen van telefonische wachttijden laten juist een duidelijke verbetering van wachttijden zien. Over wachttijden en snelheid van handelen zijn colleges (zeer) positief, in de raden bestaat hierover een gemengd beeld. Ook hier speelt dat de wachttijd aan balies feitelijk is verbeterd, net als de doorlooptijd van WWB-aanvragen en bezwaarschriftafhandeling. Overigens zien we bij andersoortige processen, zoals vergunningaanvragen en meldingafhandelingen dat niet bekend is of doorlooptijden zijn verbeterd.

Gesproken medewerkers en managers zijn vooral goed tevreden over de directe dienstverlening, de professionaliteit in de eerste lijn/het KCC. Hierbij wordt ervaren dat investeringen in het KCC tot verbeteringen hebben geleid. Enkele medewerkers noemen het aparte KCC voor Wmo en schuldhulpverlening een goede toevoeging. Medewerkers geven aan de snelheid van dienstverleningsprocessen te kunnen vergroten door bureaucratie en schotten tussen afdelingen weg te nemen. Binnen de BAR-organisatie is een ontwikkelpunt het via de frontoffice (KCC) bij de juiste persoon terecht komen. Medewerkers van het KCC weten geregeld niet bij welke collega ze moeten zijn of collega’s van andere teams zijn niet goed bereikbaar. Hoewel het in alle grote organisaties met veelsoortige producten en diensten uitdagend is om interne verbindingen te creëren, lijkt binnen de BAR-organisatie ontwikkelpotentie te zijn.

Door gesprekspartners uit de raden, colleges en organisatie worden de bedrijfscontactfunctionarissen hoog gewaardeerd. Onbekend is echter hoe de ondernemers hier zelf over denken. Deze verbindende functie tussen de organisatie en de buitenwereld wordt als inspirerend voorbeeld gezien om ook elders in de organisatie toe te passen, waaronder in het sociaal domein.

Onder meer wordt gedoeld op het introduceren van functies met 'vaste gezichten', mensen die goed bereikbaar zijn, snel kunnen schakelen en goed de verbindingen binnen de organisatie en met partijen in de buitenwereld weten te maken.

Een deel van de medewerkers en managers merkte in gesprekken op dat de verbinding tussen portefeuille-houders is verbeterd. De ervaring is dat de portefeuillehouders door onderling contact, met name sinds de periode vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, steeds meer op één lijn zitten.

Bij aanvang van de BAR-organisatie is vastgelegd wat bestuurders verwachten van de locatie waar inwoners worden geholpen. Er is door bestuurders beloofd dat inwoners altijd worden geholpen in de eigen gemeente. De beleving van bestuurders en enkele raadsleden is dat deze afspraak niet altijd wordt gerespecteerd: de ervaring is dat een inwoner uit gemeente X soms door de BAR-organisatie wordt gevraagd om langs te komen bij gemeente Y. Specifiek in geval van kwetsbare inwoners is het voor college- en raadsleden van belang dat deze in de eigen gemeente worden geholpen. Enkele medewerkers doelen op goede dienstverlening in de situatie dat iemand snel geholpen wil worden en dan de keuze krijgt voorgelegd om in een buurgemeente sneller terecht te kunnen. Het valt ons op dat meerdere mensen dergelijke ervaringen met ons deelden. Voor ons is onduidelijk hoe vaak dit gebeurt, in welke gevallen het kwetsbare inwoners betreft en het belangrijkst: wat de inwoner er zelf van vindt en verwacht.

Professionaliteit en kennis

Inwoners en Barendrechtse ondernemers ervaren prima kwaliteit van dienstverlening. College- en raadsleden zijn goed te spreken over de kennis en deskundigheid van BAR-medewerkers. Collegeleden in Barendrecht benoemen expliciet kennis delen en een proactieve houding als heel positief. De meeste raadsleden ervaren meer kennis, expertise en kwaliteit van BAR-medewerkers ten opzichte van de situatie voor de fusie. In Albrandswaard zijn raadsleden positief over de kennis die medewerkers hebben van de lokale situatie. Een algemeen ontwikkelpunt voor raadsleden is het beter kennen van de lokale situaties en meer lokale binding van medewerkers. Ook het inleven in de inwoner en beter luisteren zijn als ontwikkelpunten benoemd.

BAR-medewerkers ervaren duidelijke kennisvoordelen sinds de BAR-organisatie is gestart en zijn onder meer goed te spreken over het onderlinge leren door te kunnen klankborden en de BAR-Academy. Ontwikkel-mogelijkheden wat medewerkers betreft zijn met name gericht op persoonlijk contact en maatwerk leveren, betere interne onderlinge samenwerking, professionalisering van medewerkers en klantvriendelijker websites. Adviezen van medewerkers zijn ook de informatievoorziening naar inwoners te verbeteren en meer te leren van inwoners. Feedback gaan organiseren en voeren van klanttevredenheidsonderzoek zou tot meer lering kunnen leiden.

Over klachtafhandeling bestaat bij raadsleden een gemengd beeld, zo blijkt uit onze enquête. Enkelen zijn hierover positief, enkelen niet. In Ridderkerk wordt de snelle aanpak van klachten positief gewaardeerd en de behandeling van bezwaarschriften in de sociale kamer traag. In de raad van Barendrecht wordt opgemerkt dat in het sociaal domein nauwelijks klachten worden ingediend. Van de medewerkers gaf 24% in 2016 aan (zeer) tevreden te zijn over hoe met klachten van inwoners wordt omgegaan. Wat ons opvalt is dat een systeem voor klachtenanalyses nog niet bestaat. Door de BAR-organisatie wordt momenteel gewerkt aan een systeem waarmee analyses van klachten kunnen leiden tot inzicht als basis voor verdere ontwikkeling van de dienstverlening.

Bejegening van de inwoner en ondernemer

Inwoners van de drie BAR-gemeenten ervaren 'menselijke maat' van BAR-medewerkers en ervaren ook dat zij verantwoordelijkheid nemen en zich inleven in de inwoner. BAR-medewerkers scoren daarentegen onvoldoende als het gaat om 'aangename verrassing met de service', zo blijkt uit een burgerpeiling uit 2017. Oplossings-gerichtheid en betrokkenheid tijdens dienstverlening scoort op de rand van voldoende/onvoldoende.

Dit is niet excellent te noemen, al zijn de scores wel iets hoger in de drie gemeenten dan in vergelijkbare gemeenten. Van collegeleden weten we dat programma's die worden georganiseerd om nabijheid en benaderbaarheid van inwoners te bevorderen positief worden gewaardeerd. We weten van de BAR-organisatie dat 'bejegening' de aandacht heeft in de verdere ontwikkeling van dienstverlening.

De raadsleden die wij gesproken hebben, zijn overwegend positief over de klantgerichtheid en service die medewerkers leveren. Specifiek de baliemedewerkers worden hierbij benoemd. Voor hen is een ontwikkelpunt het denken in mogelijkheden in plaats van regels. Voor wat betreft communiceren en contact hebben zien we dat een deel van de raadsleden daarover positief is en een deel van hen het als ontwikkelpunt beschouwt. Uit de enquête blijkt namelijk dat raadsleden uit Barendrecht en Ridderkerk overwegend negatief zijn over service en persoonlijke benadering. We weten niet hoe het verschil tussen beide ervaringen kan worden verklaard. Collegeleden zijn overwegend positief over de service en persoonlijke benadering van inwoners en ondernemers door BAR-medewerkers. Voor hen geldt als ontwikkelpunt het inlevingsvermogen van medewerkers (hoewel we van inwoners weten dat daarover overwegend tevredenheid bestaat). Mogelijk bestaat er verschil in wat inwoners en wat collegeleden verwachten van dit inlevingsvermogen. Medewerkers geven de volgende verbeteradviezen mee: feedbackcultuur versterken, afspraken meer nakomen en meer maatwerk leveren.

Participatie en betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en -uitvoering

Over 'samenwerking en co-creatie' zijn inwoners redelijk positief en positiever dan in vergelijkbare gemeenten, zo blijkt uit een burgerpeiling uit 2017. Ruimte aan de inwoner bieden om mee te denken met de gemeente wordt in Ridderkerk (en iets hoger in Albrandswaard) met een krappe voldoende gewaardeerd, in tegenstelling tot een ruime voldoende in Barendrecht.

Door college- en raadsleden is 'participatie' in enquêtes weinig benoemd. Eenmaal als een positief punt en eenmaal door een college dat als belangrijkste advies aan de DB en directie meegeeft: 'benut de kracht van de samenleving bij onze uitdagingen'. Voor wat betreft het betrekken van inwoners en ondernemers bij beleidsontwikkeling en -uitvoering is de beleving van raadsleden in zowel Barendrecht als Ridderkerk zeer gemengd van positieve tot negatieve ervaringen. In de raad van Ridderkerk is de suggestie gedaan om burgerparticipatie te evalueren. Dit vanuit de ervaring van enkele raadsleden dat barrières van de BAR-organisatie het lastig maken om burgerinitiatieven te ontplooien.

Er kunnen vele beelden en verwachtingen bestaan bij participatie en betrokkenheid. Het is onze ervaring dat duidelijkheid moet bestaan over rollen, onderlinge verhoudingen en (in uw geval) verwachtingen van gemeenten, BAR-organisatie, inwoners en ondernemers over wat beoogd wordt. En ook is van belang te weten wanneer het resultaat van participatie en betrokkenheid 'goed' is. Wij constateren dat indicatoren op het gebied van participatie en betrokkenheid niet zijn opgenomen in de huidige prestatie-indicatoren. Hierdoor is ons niet bekend wanneer de BAR-organisatie het op dit gebied 'goed doet'.

6.4.3 Randvoorwaarden voor excellente dienstverlening

Om excellente dienstverlening te kunnen leveren, is het belangrijk dat randvoorwaardelijke zaken goed op orde zijn, zo niet excellent zijn. Hieronder bieden we een analyse van de thema's die in onze ervaring randvoorwaardelijk zijn om goed te kunnen presteren.

- *Verantwoording:* een deel van de medewerkers en managers die we in het kader van dit onderzoek spraken gaven aan dat de marketing van BAR-prestaties kan worden verbeterd. Meer en beter vertellen wat goed gaat, zodat raadsleden en anderen een beter oordeel kunnen vormen over de prestaties en de ontwikkeling die externe dienstverlening doormaakt.

- *Directe aansturing:* ten aanzien van de aansturing door de manager of directeur trekken wij twee conclusies. Medewerkers hebben wisselende behoeften ten aanzien van sturing. De een verwacht meer aansturing en meer duidelijke doelen. De ander verwacht een meer coachende rol van de manager. De tweede conclusie is dat managers een voorbeeld zouden moeten zijn voor medewerkers en dat bij managers meer onderlinge samenwerking zichtbaar zou moeten zijn als voorbeeld voor medewerkers.
- *Identiteit:* de belangrijkste adviezen die de drie raden aan het dagelijks bestuur en de directie geven, zijn gericht op het behoud van zelfstandigheid, het behoud van ambtenaren op plekken waar zicht nodig is op wat gemeente nodig heeft en het dichter bij de inwoner brengen van de BAR-organisatie, zowel fysiek als qua bekendheid. Dit samen raakt aan een dilemma dat in meerdere gesprekken tot uiting kwam. Medewerkers zijn in dienst van de BAR-organisatie, maar mogen zich daarmee niet profileren in de buitenwereld. De politiek-bestuurlijke behoefte is om aan de buitenwereld vooral de gemeente te vertegenwoordigen en uit te stralen. Dit leidt bij sommigen tot een conflict: hoor ik nu bij de gemeente(n) of bij de BAR-organisatie? Kan ik bijvoorbeeld trots zijn op de BAR-organisatie? We weten dat dit binnen de organisatie onderwerp van gesprek is en dat het thema deel uit maakt van het inwerkprogramma. Er is dus aandacht voor. Wij vermoeden dat meer helderheid van de colleges kan helpen.
- *Hoge werkdruk:* in een deel van de gesprekken is hoge werkdruk van medewerkers aan bod gekomen. Onder andere in klantprocessen in het fysieke domein en in het sociaal domein. Hoewel dit thema niet diepgaand is onderzocht (het medewerkeronderzoek uit 2019 biedt hierop wellicht meer inzicht) valt ons op dat grote druk en hoog verloop van medewerkers in het sociaal domein wordt gesignaleerd.
- *Budget:* door sommige medewerkers en managers wordt te weinig geld ervaren om te kunnen investeren in het verbeteren van dienstverlening. Enkele ambtenaren gaven aan dat investeringen in organisatie-ontwikkeling tot nu toe vooral ten goede komen aan het presteren 'op de voor de buitenwereld zichtbare prestatie-indicatoren'. Meerdere ervaringen zijn met ons gedeeld waarin directie voor verzoeken geen geld beschikbaar had en 'het binnen de eigen begroting moest worden opgelost'. Ook in geval het taken betreft die onderhevig zijn aan verandering, zoals de groei van de economie, waardoor in het fysieke domein meer aanvragen worden gedaan. Tegelijk zijn er andere medewerkers en managers die deze ervaring niet hebben, zoals op het gebied van directe dienstverlening, waarin duidelijk is geïnvesteerd. We weten in ieder geval dat de directie van de BAR-organisatie niet beschikt over een apart gereserveerd budget dat beschikbaar is voor dergelijke verzoeken. Ook weten we dat er verschillende ervaringen zijn en dat directie in met name de eerste jaren de taak had om 'de hand op de knip te houden'.
- *Leren en ontwikkelen:* waar in de afgelopen jaren vooral is geïnvesteerd in het KCC en digitalisering (en de prestaties op de gedefinieerde indicatoren toenemen) zien we dat nu de klantprocessen als 'ketens' worden onderzocht aan de hand van zogenaamde klantreizen. De route die de klant aflegt van frontoffice naar afdelingen wordt geanalyseerd en levert waardevolle informatie op. Informatie die naast feitelijke prestaties ook over verwachting en beleving van de klant gaat. Enkele medewerkers geven aan dat van de huidige medewerkers niet alle talenten optimaal worden benut. Meerdere medewerkers vragen meer aandacht voor opleidingsmogelijkheden.

6.4.4 Externe dienstverlening in het sociaal domein

Uit het onderzoek komt naar voren dat er in het sociaal domein iets aan de hand is. Dat gaat echter breder dan externe dienstverlening, de focus van dit onderzoek. Inwoners zijn voor zover bekend overwegend tevreden, maatschappelijke organisaties zijn ontevreden en zien veel ontwikkelmogelijkheden. Enkele raadsleden zien kwaliteit en de dienstverlening meer in de wijken brengen als ontwikkelpunten. Collegeleden in Ridderkerk ervaren dat integraliteit in het sociaal domein weliswaar groter wordt en tegelijk dat het een ontwikkelpunt is voor de komende tijd.

Hieronder gaan we in op de zaken die direct te maken hebben met externe dienstverlening en zaken die daar veel raakvlakken mee hebben. Achtereenvolgens komen de volgende zaken aan bod:

- Ervaringen en verwachtingen van inwoners.
- Ervaringen en verwachtingen van maatschappelijke organisaties.

Voordat we op de inhoud ingaan, merken we op dat de context om doelen te behalen per domein verschilt. Ieder domein heeft te maken met de gevolgen van de fusie, met periodiek nieuwe wet- en regelgeving en met doorontwikkelactiviteiten. Daar bovenop heeft domein Sociaal (na de transitie van nieuwe taken op het gebied van Wmo, Jeugd en Werk en inkomen per 1 januari 2015) te maken met de uitdaging van de zogenaamde transformatie van het sociaal domein. Een grote operatie waarin de BAR-organisatie samen met maatschappelijke partners en beperkte middelen veel heeft te realiseren (we verwijzen hier graag naar bijlage 2, naar een relevante beschrijving van 'de samenwerkende overheid'). Dit geldt uiteraard voor alle gemeenten in Nederland, maar de BAR-organisatie heeft te maken met drie colleges en drie raden en verschillende maatschappelijke partners per gemeente. Gezien deze ingewikkelde context is het goed te verklaren dat er iets aan de hand is in het sociaal domein.

Ervaringen en verwachtingen van inwoners

Wat opvalt uit de bovenstaande conclusies is dat de inwoner/cliënt overwegend tevreden is. Dit constateren we op basis van de zelfstandige onderzoeken, maar ook gezien de gestelde BAR-norm (het realiseren van tevredenheidscijfer 7.0).

De dienstverlening wordt gedeeltelijk door de BAR-organisatie zelf en grotendeels door maatschappelijke organisaties geleverd. Je zou kunnen stellen dat externe dienstverlening veelal direct door maatschappelijke organisaties wordt geleverd en indirect (via de subsidierelatie en prestatieafspraken) door de BAR-organisatie.

Een kanttekening is dat tevredenheidsonderzoek sporadisch plaatsvindt. Ook is er (met uitzondering van Wmo in gemeente Ridderkerk) geen beschikking over meerdere onderzoeken waaruit progressie op themaniveau valt af te leiden. De nu volgende tabel laat zien welke informatie voor dit evaluatieonderzoek is benut. We merken hierbij op dat er in het sociaal domein wel degelijk meer wordt onderzocht, maar dat betreffende onderzoeken niet gericht zijn op de *tevredenheid* van inwoners, maar op andere aspecten zoals financiën. Van de inwonertevredenheid van Albrandswaard is het minst bekend, in Ridderkerk zijn de meeste onderzoeken uitgevoerd.

	2016	2017	2018	2019
Wmo	-	Barendrecht Ridderkerk	-	-
Jeugd	-	Ridderkerk	-	-
Werk en inkomen	-	Ridderkerk	Barendrecht Albrandswaard Ridderkerk	-

Inwoners ervaren de dienstverlening op basis van de bestudeerde onderzoeksrapporten als volgt:

Thema	Analyse
Wmo	Wmo-ondersteuning wordt in Barendrecht en Ridderkerk overwegend positief gewaardeerd, zo blijkt uit een cliëntervaringsonderzoek uit 2017. Ridderkerk liet eenzelfde onderzoek uitvoeren in 2018, waaruit progressie ten opzichte van het jaar ervoor is op te maken. Van Albrandswaard is niets bekend over de tevredenheid van de Wmo-ondersteuning. Uit een ander onderzoek in gemeente Ridderkerk (2017) blijkt overwegend goede tevredenheid over keukentafelgesprekken bij cliënten en mantelzorgers.
Jeugd	Jeugdcliënten en hun ouders in Ridderkerk zijn, zo blijkt uit onderzoek in 2017, goed tevreden over de kwaliteit van zorg, de kwaliteit van hulpverleners en de toegankelijkheid van voorzieningen. We weten niet hoe jeugdcliënten in Albrandswaard en Barendrecht de dienstverlening ervaren.
Werk en inkomen	Cliënten van schulddienstverlening zijn redelijk tevreden over de dienstverlening van de drie BAR-gemeenten en van de PLANgroep (de uitvoerende partij), zo blijkt uit een onderzoek uit 2018. Voor ongeveer twee derde van de cliënten geldt dat schulden als gevolg van de dienstverlening worden opgelost. Voor ruim 90% van de cliënten in Barendrecht geldt dat zij door de dienstverlening beter in staat zijn de financiën in het vervolg zelf op orde te houden, tegenover 80% in Albrandswaard en 50% in Ridderkerk. Ontwikkelpunten uit de onderzoeken zijn onder andere: communicatie en informatievoorziening voorafgaand en tijdens het behandeltraject. Wat ons opvalt, is dat bijna dubbel zoveel cliënten in Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk in staat zijn de financiën beter zelf op orde te houden na een schulddienstverleningstraject. De cliënttevredenheid op het gebied van werk en inkomen is in Ridderkerk onderzocht in 2017. Een ruime voldoende wordt gescoord, ten opzichte van een iets hogere score dan referentiegemeenten. Met name de stiptheid van het uitbetalen van uitkeringen wordt goed gewaardeerd. Ook de klantvriendelijkheid en behulpzaamheid wordt genoemd. Een ontwikkelpunt is het rekening houden met de situatie van de klant.

Overigens merken we op dat de drie gemeenten niet op eenzelfde manier of gelijktijdig onderzoek hoeven uit te voeren. De BAR-gemeenten zijn immers autonoom. Wel is het zo dat er de mogelijkheid bestaat om gezamenlijk en op eenzelfde wijze (periodiek) onderzoek te laten verrichten, zodat kan worden geleerd van het vergelijken van uitkomsten en waar mogelijk het (gezamenlijk) optimaliseren van processen.

Ervaringen en verwachtingen van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties zijn tevreden over de betrokkenheid van medewerkers, die hard werken (in een lastige context). Sommigen zijn blij een accounthouder binnen de BAR-organisatie te hebben. Sommigen hebben 'korte lijnen' met ambtenaren en bestuurders. Er is ontevredenheid over de wijze waarop partnerschap tussen de BAR-organisatie en de maatschappelijke organisatie is vormgegeven en wordt vervuld:

Thema	Analyse
Doelen	Maatschappelijke organisaties geven nagenoeg collectief aan dat meer gezamenlijke ambities en doelen stellen in het sociaal domein wenselijk en nodig zijn. Deze worden op dit moment gemist. Ook hiermee samenhangende gezamenlijke beleidskaders worden gemist, waardoor niet duidelijk is wat er in het sociaal domein bereikt moet worden en wanneer je het 'goed doet'. Een indringend advies van de partners is gezamenlijk doelen te creëren en meer integraal samen te werken aan de hand van deze doelen. De beleidsmedewerkers hebben een belangrijke rol. Deze zouden echter -daar waar van toepassing- integraler naar vraagstukken moeten kunnen kijken dan nu het geval is.
Relatie	Het hebben van een subsidierelatie én een partnerrelatie met de BAR-organisatie blijkt lastig. De subsidierelatie werkt niet naar verwachting. De behoefte is gericht op het versterken van de relatie als meer gelijkwaardige partner. Adviezen om dit te bereiken zijn onder meer: meer sturing op hoofdlijnen, partners meer als gelijkwaardig zien, minder formeel sturen en vooral sturen op maatschappelijk effect en bij enkele organisaties: überhaupt sturen op geleverde prestaties. De subsidierelatie wordt niet geëvalueerd, terwijl partners daar wel behoefte aan hebben. Partners vragen om meer kritisch te zijn op geleverde prestaties.

Thema	Analyse
Harmonisatie	Maatschappelijke organisaties ervaren versnippering: drie verschillende aanbestedingsprocessen, drie subsidieprocessen, driemaal administratieve lasten. Voor de BAR-gemeenten is heel duidelijk dat drie autonome processen mogelijk moeten zijn. De verwachting bij partners is echter dat dit soort processen binnen de BAR-organisatie gelijk wordt getrokken. Een kracht van een ambtelijke fusieorganisatie kan juist zijn om processen en bedrijfsvoering te harmoniseren zonder afbreuk te doen aan de beleidsvrijheid (couleur locale) van de drie gemeenten.
BAR-organisatie als onstabiel ervaren basis	Maatschappelijke organisaties maken zich veel zorgen over de hoge werkdruk van medewerkers en de werkomstandigheden, waaronder onrust en gebrek aan een stabiele basis. Wensen zijn het versterken van de basis, creëren van duidelijkheid voor medewerkers, meer dwarsverbanden tussen afdelingen creëren en medewerkers meer verantwoordelijk maken voor processen.
Samenwerking met wijkteams	Communiceren en samenwerking met en tussen wijkteams wordt door sommige partners als lastig ervaren. De beleving van enkele maatschappelijke organisaties is dat beleidsmedewerkers uit wijkteams onderling niet goed communiceren, processen zouden niet op orde zijn en goed contact met ze hebben wordt soms als lastig ervaren. Collegeleden in Albrandswaard zijn positief over het wijkteam. Specifiek het snelle schakelen, dichtbij de samenleving en goede coördinatie worden goed gewaardeerd. Naar het functioneren van wijkteams is een rekenkameronderzoek uitgevoerd. Op basis hiervan is een plan van aanpak opgesteld door de BAR-organisatie, gericht op de opvolging van aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Voor de BAR-directie is herkenbaar dat tientallen partijen in wijkteams samenwerken en dat verbeterpotentieel aanwezig is om onderlinge samenwerking te versterken.

Voor de verdere ontwikkeling van het sociaal domein geldt dat de genoemde problemen bij de BAR-organisatie bekend zijn. Hiervoor is onder meer een verbeterprogramma 'Het Fundament' en financiering geregeld.

6.5 Interne dienstverlening

Bij de analyse en de conclusies ten aanzien van de interne dienstverlening gaan we eerst in op de doelstellingen. Vervolgens besteden we aandacht aan de beleving en verwachting van interne dienstverlening bij raadsleden en collegeleden.

6.5.1 Doelstellingen interne dienstverlening

De belangrijkste doelstellingen qua interne dienstverlening zijn geformuleerd in de BAR-code (vastgesteld eind 2012). In de nota van bevindingen zijn wij reeds op deze doelstellingen ingegaan. Bij deze doelen zijn er raakvlakken tussen de thema's interne dienstverlening en de governance van de BAR-organisatie. Deze raakvlakken zitten met name op de volgende, in de BAR-code geformuleerde doelstellingen:

- Het politieke primaat en de bestuurlijke zelfstandigheid zijn leidend bij de verdere uitwerking van de samenwerking.
- Het model zorgt voor goede bediening van de gemeentebesturen. Er is ruimte voor beleidsdifferentiatie.
- Ondersteuning aan de drie colleges door de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie(s) zal op gelijkwaardige wijze plaatsvinden.
- Bestuur en management verstrekken geen onhaalbare opdrachten: de gemeentebesturen stellen voldoende middelen beschikbaar om de ambities van het ambtelijke samenwerkingsproces vorm te kunnen geven.

Deze doelen zijn in de BAR-code niet nader gedefinieerd en uitgewerkt in indicatoren.

6.5.2 Prestaties interne dienstverlening

Er worden door de BAR-organisatie geen periodieke metingen uitgevoerd van wat bestuurders en raadsleden vinden van de kwaliteit van de geleverde diensten. In de jaarrekeningen wordt ten aanzien van (de kwaliteit van) interne dienstverlening -in tegenstelling tot externe dienstverlening- niet specifiek gerapporteerd.

Er zijn dus geen specifieke onderzoeken (of metingen) beschikbaar die inzicht geven in door bestuurders ervaren kwaliteit van dienstverlening.

Wel zijn er sinds de start van de BAR-organisatie diverse onderzoeken uitgevoerd die inzicht geven in de kwaliteit van de prestaties van de BAR-organisatie op het gebied van de interne dienstverlening. We noemen in dat kader:

- Berenschotrapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' (2017).
- Het document 'BAR-organisatie 2020'.
- De evaluatie van het Bureau Bestuursondersteuning van Ridderkerk (BBR) in 2018 en 2019[60].

De rode draad in deze documenten is dat bestuurders over het algemeen positief zijn over de (interne) dienstverlening. De belangrijkste bevindingen van rapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' zijn:

- 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.
- Er is ruimte voor maatwerk. Dit maatwerk kan wel ten koste gaan van de efficiency van het samenwerken met drie gemeenten, maar dat wordt niet als een bezwaar gezien.

In dit rapport worden ook kritische punten genoemd over de BAR-organisatie. Het gaat dan met name om:

- Sommige bestuurders ervaren een grotere afstand tussen bestuurder en ambtenaar. De taken zijn nu verspreid over meer ambtenaren en leidinggevenden zitten minder aan de tafel met de bestuurders.
- 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.

Ten aanzien van de feitelijke effecten van interne dienstverlening geeft ook de analyse die gemaakt is in het kader van BAR 2020 inzicht. Er volgt nu een citaat uit het document BAR-organisatie 2020.

Citaat uit 'BAR-organisatie 2020'

We constateren:

- Het bedienen van drie gemeenten heeft op sommige plekken geleid tot meer afstand tussen de gemeenten en de organisatie. Dit heeft tot gevolg dat we als organisatie soms teveel gericht zijn op het 'gezamenlijke BAR-organisatie belang' en niet op de lokale eigenheid van de gemeente. Anderzijds zijn er zaken die de autonomie van de drie gemeenten niet aantasten, maar waar er geen optimaal gebruik wordt gemaakt van de samenwerking.
- Als organisatie en directieraad mogen we een grotere rol nemen om de kansen die er zijn in de harmonisatie van processen te benoemen en te agenderen. Dit komt alle vier de partijen ten goede.
- De kwaliteit van de bediening/advisering van portefeuillehouders kan beter. Het vormgeven van het bestuurlijk comfort, naast de drie BBO's, is een belangrijk ontwikkelpunt.
- Verantwoordelijkheid om dit te organiseren, ligt niet alleen bij de directe medewerkers, maar ook bij het management en de directieraad.

Aanvullend op de voorgaande twee documenten wordt in de evaluatie van het Bureau Bestuursondersteuning van Ridderkerk genoemd dat een aandachtspunt de kwaliteit is ten aanzien van advisering en aanlevering van voorstellen.

[60] Van het regieteam Albrandswaard en het Bureau Bestuursondersteuning Barendrecht heeft geen evaluatie plaatsgevonden.

6.5.3 Belevingen interne dienstverlening

In deze paragraaf presenteren wij de belevingen ten aanzien van interne dienstverlening. Wij gaan eerst in op de belangrijkste resultaten van de enquête die we hebben uitgezet onder collegeleden en raadsleden. Vervolgens komen een aantal specifieke thema's aan bod: de kwaliteit van stukken die naar college en raad gaan en het regieteam van Albrandswaard. We sluiten af met thema's die *niet* spelen bij de BAR-organisatie.

Om de beleving van belanghouders inzichtelijk te krijgen, hebben we -als onderdeel van deze opdracht- enquêtes uitgezet onder college- en raadsleden. De enquêtevragen (stellingen) inzake interne dienstverlening waar zowel raads- als collegeleden het bijna allemaal over eens waren, zijn:

- De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: minder kwetsbaarheid in de ambtelijke bezetting.
- Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken.
- Naar mijn idee is de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde.
- Naar mijn idee beschikt de BAR-organisatie op dit moment in voldoende mate over de kwaliteiten om de huidige gemeentelijke taken uit te voeren.
- Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken.

Uit de analyse van de enquêteresultaten komt ten aanzien van de beleving over de interne dienstverlening verder het volgende naar voren:

- Het draagvlak voor de BAR-organisatie is bij de colleges groter dan bij de raadsleden. De colleges zijn over het algemeen positief over de BAR-organisatie. Bij de raden van Barendrecht en Ridderkerk is echter relatief beperkt draagvlak voor de BAR-organisatie. Dit vinden wij een opvallend verschil.
- Bij de open vraag naar het belangrijkste advies voor DB en directie werd zowel door één bestuurder als één raadslid genoemd dat er meer beleidsmatige en strategische ondersteuning zou moeten zijn voor bestuurders.

Kwaliteit van stukken die naar college en raad gaan

Het thema 'kwaliteit van stukken die naar college en raad gaan' loopt al enige tijd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van BBR Ridderkerk. Tegelijkertijd wordt in diverse opleidingen van de BAR-academie aandacht besteed aan dit thema, bijvoorbeeld 'Helder schrijven'.

Regieteam Albrandswaard

Uit het onderzoek komt naar voren dat er ontevredenheid bestaat bij diverse medewerkers in de BAR-organisatie over de samenwerking met het regieteam van Albrandswaard. Tegelijkertijd geeft het college aan zeer tevreden te zijn met het regieteam.

Thema's die niet (of zeer beperkt) spelen bij de BAR-organisatie

Tot slot is ons opgevallen dat bij de BAR-organisatie het thema of elke gemeente wel het aandeel in de ambtelijke capaciteit krijgt waar deze volgens de verdeelsleutel recht op heeft, niet of nauwelijks speelt. Bij diverse andere ambtelijke samenwerkingsverbanden is hierover wel onderling 'gedoe'. Dat dit geen thema is bij de BAR-organisatie zien wij als positief. Dit is namelijk een indicatie dat het onderling vertrouwen van de bestuurders van de drie gemeenten goed te noemen is. Uit onderzoek blijkt dat onderling vertrouwen een belangrijke randvoorwaarde is voor een succesvolle ambtelijke samenwerking.

6.6 Governance

In deze paragraaf analyseren we de verschillende thema's die betrekking hebben op de governance van de BAR-organisatie.

6.6.1 Twee opties voor juridische vormgeving BAR-organisatie

Gezien de doelstellingen en randvoorwaarden van de BAR-samenwerking zijn er twee opties voor de juridische vormgeving van de BAR-organisatie. Dit zijn een gemeenschappelijk openbaar lichaam (hierna: openbaar lichaam) en een bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BVO). Beide vormen vinden hun oorsprong in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr).

Momenteel heeft de BAR-organisatie de vorm van een openbaar lichaam. Gezien de juridische mogelijkheden was dat op het moment van oprichting van de samenwerking de enige reële optie. Na oprichting van de BAR-organisatie heeft de BVO zijn intrede gedaan in de Wgr. Gezien de doelstellingen en randvoorwaarden van de samenwerking zou een BVO ook een reële optie kunnen zijn voor de BAR-organisatie. Onderstaand wegen we deze twee vormen in het licht van onze bevindingen.

Eén bestuurslaag vs. twee bestuurslagen

- Een openbaar lichaam heeft twee bestuurslagen, een algemeen bestuur (hierna: AB) en een dagelijks bestuur (hierna: DB). Momenteel heeft het AB van de BAR-organisatie een zeer beperkte meerwaarde. Als hoogste orgaan is het AB verantwoordelijk voor de formele besluitvorming en het toezicht op uitvoering van deze besluiten[61]. Dit komt in de praktijk neer op het 'afhameren' van documenten, zonder dat hierover een actieve of uitgebreide discussie wordt gevoerd. De meerwaarde van het AB is daarmee beperkt en is in de praktijk vooral gericht op (1) het houden van verbinding tussen de colleges en (2) borging van betrokkenheid van alle collegeleden bij de BAR-organisatie. Gezien de aard van de taken die door de BAR-organisatie worden uitgevoerd, is deze extra bestuurslaag in de vorm van een AB niet per se nodig. In het bestuur van de BAR-organisatie wordt namelijk niet besloten over het beleid van de gemeenten. Een extra toezichtslaag in de vorm van een AB is daarom niet noodzakelijk.
- Een BVO kent maar één bestuurslaag, waardoor de interne verantwoordingsrelatie tussen het AB en het DB en de bestuurlijke aansturing ontbreekt. Het hebben van één bestuurslaag heeft ook tot gevolg dat het gemeentebelang en het belang van de BAR-organisatie in dat ene bestuur samen komen. Nu is het volgens vigerende wet- en regelgeving zo dat collegeleden in het AB primair hun eigen gemeente vertegenwoordigen en in het DB de belangen van de BAR-organisatie. Om in het geval van een BVO toch een vorm van interne verantwoording te organiseren, kan ervoor gekozen worden om het bestuur van de BAR-organisatie meer in een toezichthoudende rol te zetten (vanuit primair het gemeentebelang) en de directieraad te belasten met de dagelijkse leiding van de BAR-organisatie (zoals nu feitelijk ook al het geval is).

Samenstelling bestuur

- Bij een BVO kan ervoor gekozen worden de voltallige colleges af te vaardigen naar het bestuur van de samenwerking. Daarmee ontstaat betrokkenheid van alle collegeleden en verbinding tussen de colleges onderling. Nadeel hiervan is dat het -door de vele collegeleden- een stuk lastiger besturen wordt. Er kan

[61] Het AB heeft wel regionaal budgetrecht. Het algemeen bestuur van de BAR-organisatie stelt de begroting vast. Daarmee ontstaan financiële verplichtingen voor de drie individuele gemeenten. Financiële verplichtingen die voortvloeien uit gemeenschappelijke regelingen zijn opeisbare schulden in de zin van artikel 193 sub a van de Gemeentewet. Deze opeisbare schulden zijn zogenaamde verplichte uitgaven voor gemeenten. Op het moment dat de gemeenteraad weigert deze verplichte uitgaven op de begroting te brengen, dan doen Gedeputeerde Staten dat.

daarom ook gekozen worden om per gemeente bijvoorbeeld twee leden van het college af te vaardigen (burgemeester en portefeuillehouder bedrijfsvoering).
Zo is elke gemeente vertegenwoordigd in het bestuur zonder dat de BAR-organisatie onbestuurbaar wordt. In feite zou dan het huidige DB het bestuur gaan vormen van de BAR-organisatie.

- Binnen een openbaar lichaam is de voorzitter (van het bestuur) een verplicht orgaan. Binnen een BVO niet. In de praktijk komt het er echter op neer dat in de gemeenschappelijke regeling van een BVO de functie van voorzitter wordt opgenomen en hieraan bepaalde rechten en plichten worden verbonden. Een van deze voorwaarden kan zijn dat het voorzitterschap jaarlijks rouleert.

Gemengde regeling vs. collegeregeling

- De BAR-organisatie is een gemengde regeling. Niet alleen de colleges, maar ook de burgemeesters als bestuursorganen nemen deel aan de regeling. De reden daarvoor is dat eventuele burgemeestersmandaten juridisch anders onvoldoende zouden kunnen worden geborgd, aldus de toelichting bij de gemeenschappelijke regeling van de BAR-organisatie. Omdat een BVO niet de vorm van een gemengde regeling kent, betekent dit dat alleen de colleges aan de BVO deel kunnen nemen. De burgemeesters kunnen dus niet als bestuursorgaan deelnemen aan de BAR-organisatie. Wel kunnen de burgemeesters als collegelid gewoon deel blijven uitmaken van het bestuur.
- In de situatie waarin overwogen zou worden de juridische vorm te wijzigen van een openbaar lichaam naar een BVO, zou eerst moet worden onderzocht wat de gevolgen van wijziging zijn voor uitvoering van burgemeestersbevoegdheden.

6.6.2 Het roulerend voorzitterschap past bij de BAR-organisatie

Bij de samenwerking tussen de drie gemeenten is gelijkwaardigheid een belangrijk uitgangspunt. Deze gelijkwaardigheid komt tot uitdrukking in de stemverhoudingen en wordt ook zo ervaren door de drie gemeenten. Het roulerend voorzitterschap van het DB van de BAR-organisatie en de directieraad is een uiting van deze gelijkwaardigheid en past daarmee bij het karakter van de governance van de BAR-organisatie. Gezien het belang van gelijkwaardigheid voor de samenwerking zien wij het (ondanks de in de nota van bevindingen geconstateerde nadelen) als onverstandig om dit roulerend voorzitterschap aan te passen.

6.6.3 Er is een verschil tussen de feitelijke ruimte voor maatwerk en couleur locale, en de ervaren couleur locale bij gemeenteraden

De kaderstellende bevoegdheid ligt bij de drie individuele raden. Niet de BAR-organisatie, maar de drie afzonderlijke gemeenten bepalen de kaders waarbinnen de BAR-organisatie zijn werkzaamheden dient uit te voeren. Dit was (en is) een belangrijk uitgangspunt bij aanvang van de samenwerking. Wij constateren dat in de praktijk maximale ruimte aanwezig is voor maatwerk en dat hier door de BAR-organisatie naar wordt gehandeld. Andere wensen dan taken uit het basispakket kunnen door de BAR-organisatie worden geleverd wanneer daarvoor aanvullend wordt betaald door de betreffende gemeente, hetgeen ook (naar tevredenheid) gebeurt. Ook zijn door de BAR-organisatie stappen gezet om de dienstverlening zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de lokale context en de afstand tussen gemeenten en samenwerking te verkleinen. Bijvoorbeeld in het sociaal domein of op het gebied van veiligheid.

Desalniettemin ervaren (een deel van de) de drie gemeenteraden onvoldoende couleur locale. Deze kloof tussen feitelijke ruimte voor couleur locale en de ervaring, worden mogelijk veroorzaakt door de afstand tussen de raden en de BAR-organisatie, waardoor de BAR-organisatie minder als ‘eigen’ wordt beschouwd. Maar ook een aantal gebeurtenissen in de afgelopen jaren draagt hieraan bij. Bijvoorbeeld (meer of minder structureel voorkomende) incidenten als het ervaren gebrek aan kennis van ambtenaren van de lokale situatie (binnen het sociaal of ruimtelijk domein), verkeerde logo’s boven raadsdocumenten of burgers die voor een afspraak naar een andere gemeente moeten gaan om geholpen te worden.

6.6.4 De informatievoorziening kan op onderdelen worden aangescherpt

De formele P&C-cyclus vanuit de BAR-organisatie richting de gemeenteraden is op orde. Wel zijn er in de afgelopen jaren enkele momenten geweest waarop informatie te laat kwam of waarin het niet mogelijk bleek om bepaalde informatie te leveren aan de gemeenteraad. Hoewel dit geen structurele problemen zijn, leidt dit wel tot verontwaardiging bij sommige raadsleden en legt dit onnodig druk op het draagvlak voor de samenwerking. Eerlijkheid en transparantie worden door raadsleden juist gewaardeerd, ook als de boodschap is dat er geld bij moet (zoals in het sociaal domein).

Bij sommige raadsleden bestaat ook de behoefte aan inzicht in verslagen van het dagelijks bestuur. Een raadslid controleert echter niet het dagelijks bestuur, maar het college (als lid van het algemeen bestuur). Bovendien is het dagelijks bestuur, net als het college van burgemeester en wethouders, een collegiaal bestuursorgaan. Dit betekent dat het DB met één mond spreekt en elk lid van het DB verantwoordelijk is voor besluiten van het DB. Het verstrekken van verslagen met daarin uitwisseling van uiteenlopende standpunten past daar niet bij.

6.6.5 Er zit enige spanning op de relatie tussen (een deel van) het MT en de directieraad – ook is er onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden

Wij constateren dat tussen (een deel van) het MT en de directieraad sprake is van enige spanning. De bron van deze spanning lichten wij als volgt nader toe. Vanuit het perspectief van sommige MT-leden redeneren de directieleden vooral vanuit het belang van hun eigen gemeente en minder vanuit het belang van de BAR-organisatie. Enkele leden van het MT geven aan onvoldoende gehoor te krijgen bij de directieraad in hun verzoeken om extra middelen. Hierdoor loopt de werkdruk bij medewerkers op (hetzelfde aantal mensen voert dan namelijk meer werk uit) en staat het niveau van de dienstverlening volgens hen onder druk. Dit komt beperkt tot uiting in de vastgestelde KPI's, omdat die niet het hele verhaal vertellen. Daarnaast worden volgens betrokkenen extra middelen eerder beschikbaar gesteld als deze een positief effect kunnen hebben op deze KPI's. Dit leidt tot onvrede, met name bij managementleden wiens takenpakket niet terug komt in de KPI's.

De directieraad is op haar beurt verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de organisatie binnen de (financiële) kaders zoals meegegeven door het bestuur. Daardoor kan niet zomaar tegemoet worden gekomen aan (financiële) verzoeken en wensen vanuit het MT. Dit levert daarmee spanning op.

Bij een deel van de medewerkers (waaronder MT-leden) is verder onduidelijkheid over de 'nieuwe' rol van de (uitgebreide) directieraad en wat dit betekent voor hun aansturing. Hoewel momenteel sprake is van een transitieperiode, waarin rollen en verantwoordelijkheden nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd, is het volgens ons van belang deze onduidelijkheid zo snel mogelijk op te lossen. Wij constateren dat er behoefte is aan duidelijke sturingslijnen en communicatie en een actievere rol van de directieraad bij de prioritering van werkzaamheden. Wij hebben inmiddels begrepen dat deze behoefte is opgepakt door de directieraad.

6.6.6 Opdrachtgeverschap wordt voornamelijk individueel ingevuld, hierdoor worden kansen op efficiëntiewinst gemist

Het opdrachtgeverschap aan de BAR-organisatie wordt door de drie gemeenten individueel ingevuld. Tussen de gemeenten onderling vindt hierover beperkt afstemming plaats. Medewerkers geven aan dat hierdoor kansen gemist worden op het realiseren van efficiëntievoordelen. De portefeuillehoudersoverleggen zouden hierin een belangrijke rol kunnen spelen, maar hier wordt volgens medewerkers nog niet optimaal gebruik van gemaakt. Wij constateren daarbij dat er geen of beperkte invulling wordt gegeven aan collectief opdrachtgeverschap richting de BAR-organisatie.

Voor het dagelijks bestuur, colleges en directie is het opdrachtgeverschap aan de BAR-organisatie een zuiver gescheiden taak binnen de drie gemeenten. De Bureaus Bestuursondersteuning/het regieteam vervullen de opdrachtgevende rol namens het college per gemeente.

Financiële consequenties van nieuwe behoeften worden, indien nodig, opgenomen in de begroting van de betreffende gemeente. De rol en procesgang van het opdrachtgeverschap is in die zin duidelijk gescheiden, in lijn met de gewenste bestuurlijke autonomie. De ervaring van college- en bestuursleden is dat wel degelijk wordt geleerd van ideeën uit de buurgemeenten. De ervaren reflex is dat een idee bij een andere BAR-gemeente eerder wordt overgenomen, dan dat dit niet gebeurt in het kader van bestuurlijke eigenheid.

6.6.7 Prioriteitstelling: spanning tussen wensen burgers en bestuurders versus beschikbare formatie en budget

Bij elke ambtelijke organisatie speelt een bepaalde spanning tussen:

- De wensen van burgers, ondernemers en bestuurders. Deze functioneren als opdrachtgever van de ambtelijke organisatie.
- De beschikbare budgetten en formatie (ambtelijke capaciteit) waar de opdrachtnemer over beschikt.

Bij deze analyse is het van belang op te merken dat -eenvoudig gezegd- de ambtelijke capaciteit onderverdeeld kan worden in twee hoofdcategorieën:

- Uitvoering c.q. productie. Vaak is de output van deze afdelingen meetbaar in termen van opgeleverde aantallen. Voorbeelden zijn het aantal vergunningen (APV, Wabo), het aantal (bijstands)uitkeringen, het aantal telefoongesprekken, het aantal paspoorten en het aantal binnengekomen poststukken. In deze paragraaf noemen we dit de 'productiecapaciteit'.
- Functies op het gebied van beleid, advisering en projectleiding. De capaciteit van deze functies kan in de regel gemeten worden via uren. In deze paragraaf benoemen we dit als 'beleidscapaciteit'.

De primaire klant en mate van drukte c.q. de omvang van de werklast is verschillend tussen beide categorieën.

De primaire klant van de *productiecapaciteit* zijn de burgers en ondernemers. Het gaat dan om externe dienstverlening. De werklast kan per taakgebied in de loop van de tijd fluctueren. We noemen de volgende twee voorbeelden:

- Door de aantrekkende economie komen er meer vergunningaanvragen (en daarmee overigens ook opbrengsten van leges). Voor het verlenen van vergunningen is een gemeente wettelijk verplicht om bepaalde wettelijke termijnen te halen. Het is dan voor de opdrachtnemer c.q. de betreffende (domein)directeur van belang om te kunnen beschikken over voldoende formatie en budget om deze toenemende werklast op te kunnen vangen. Indien er geen geld bijkomt, zal er sprake zijn van toenemende spanning bij de desbetreffende opdrachtnemer. De omgekeerde situatie doet zich voor wanneer de economie afzwakt en er bijvoorbeeld minder bouwactiviteiten plaatsvinden.
- Doordat paspoorten in plaats van eenmaal in de 5 jaar nu eenmaal in de 10 jaar vervangen worden, neemt het aantal aanvragen voor paspoorten (en daarmee overigens ook de opbrengsten) fors af. De BAR-organisatie heeft geanticipeerd op deze ontwikkeling door de betreffende formatie af te bouwen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er wat betreft de beheersing van de productiecapaciteit geen organisatie-brede systematiek is -anders dan op basis van de in 2016 uitgevoerde Berenschotbenchmark- om periodiek te bepalen of de omvang van de werklast voor een bepaald taakgebied zodanig is gewijzigd dat het nodig is om de benodigde formatie te herijken.

De primaire klant van *beleidscapaciteit* zijn de bestuurders, raadsleden en directie. Hierbij gaat het om wat we in dit rapport 'interne dienstverlening' hebben genoemd. Over de invulling van de beschikbare beleidscapaciteit worden jaarlijks afspraken gemaakt tussen de betreffende (domein)directeur en de colleges en de BBO's/het regieteam.

Aandachtspunt hierbij zijn de nieuwe prioriteiten die gedurende een jaar naar boven komen, de zogenaamde 'bestuurlijke binnenvliegers'. Herprioritering hiervan ligt bij de betreffende beleidsambtenaar. Er vindt nu namelijk geen integrale sturing plaats op de organisatie wat betreft prioritering van werkzaamheden door (beleids)medewerkers. Dit wordt mede veroorzaakt doordat in 2015 -vanuit het project 'Behaviour'- ingezet werd op het profiel van de Zelfstandige OverheidsProfessional (ZOP). Het zelfstandig prioriteren draagt het risico in zich dat de betreffende beleidsambtenaar onvoldoende kracht kan organiseren om 'nee' te zeggen tegen de betreffende bestuurder.

Een aandachtspunt dat wij nog wel eens bij andere samenwerkingsverbanden tegen komen is dat, wanneer aanvullende vragen van colleges niet goed worden vertaald in de kosten- en capaciteitsverdeelsystematiek, het risico bestaat dat het college van een bepaalde gemeente een groter beslag legt op de ambtelijke capaciteit dan waar deze volgens de verdeelsleutel recht op heeft. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, komt uit ons onderzoek niet naar voren dat dit thema speelt bij de BAR-organisatie.

7. Aanbevelingen

7.1 Inleiding

In deze paragraaf staan onze aanbevelingen uitgewerkt langs de thema's externe dienstverlening, interne dienstverlening en governance. We sluiten af met enkele procesmatige adviezen. Hieronder vindt u een overzicht van onze adviezen.

Thema	Adviezen
Externe dienstverlening	*Versterken van doel, normen en indicatoren:* a. Ontwikkel kwalitatieve indicatoren en toets deze bij inwoners en ondernemers b. Ontwikkel klanttevredenheidsnormen en indicatoren voor het sociaal domein, met het sociaal domein c. Bespreek de (aangevulde en aangescherpte) normen en indicatoren in teams *Versterken van prestaties:* d. Versterk inzicht in cliënttevredenheid sociaal domein e. Versterk het partnerschap met maatschappelijke organisaties f. Stel de ondernemer meer centraal g. Verdiep de belevingsverschillen tussen raadsleden onderling en tussen raden en colleges h. Bereikbaarheid, toegankelijkheid en snelheid (klantcontactkanalen) i. Bejegening van de inwoner en ondernemer j. Participatie en betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en -uitvoering *Versterken van randvoorwaarden:* k. Werk aan excellente klantwaardeketens l. Verduidelijk het beleid van externe profilering m. Bespreek de werkdruk in het sociaal domein
Interne dienstverlening	n. Beargumenteerde dialoog voeren over couleur locale versus harmonisatie/standaardisatie o. Verbetering samenwerking regieteam Albrandswaard – BAR-organisatie p. Effectmeting van interventies BAR 2020 op de kwaliteit van de interne dienstverlening q. Verbetering beleving over de BAR-organisatie bij gemeenteraden Barendrecht en Ridderkerk
Governance	r. Overweeg de juridische vorm van de BAR-organisatie te wijzigingen in een BVO s. Ondersteun medewerkers bij prioritering van werkzaamheden t. Houd het roulerend voorzitterschap in stand u. Schep duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden
Leercyclus	v. Besteed meer aandacht aan evaluatie van doorgevoerde maatregelen w. Ga met elkaar het gesprek aan over de transformatie naar de samenwerkende en de responsieve overheid
Procesadviezen	x. Bespreken uitkomsten in gezamenlijke radenavond y. Informeren en bedanken gesprekspartners z. Ontwikkelagenda

7.2 Externe dienstverlening

Onze adviezen voor de verdere ontwikkeling van externe dienstverlening zijn hieronder beschreven. Eerst gaan we in op het dienstverleningsdoel, vervolgens de prestaties en tot slot de randvoorwaarden.

7.2.1 Versterken van doel, normen en indicatoren

a. Ontwikkel kwalitatieve indicatoren en toets deze bij inwoners en ondernemers

De meer kwalitatieve aspecten van dienstverlening, zoals bejegening en ervaring van inwoners, maken op dit moment geen deel van uit van indicatoren van 'excellente dienstverlening'. De meeste belanghouders zouden dit wel graag willen, inclusief directie en MT die reeds begonnen zijn met het ontwikkelen ervan. Wij adviseren om a) de kwalitatieve indicatoren zo eenvoudig als mogelijk te houden, b) de uitkomsten van dit proces te toetsen bij inwoners en ondernemers en c) de uitkomsten in sturingsinstrumentarium op te nemen.

Specifiek in geval van ondernemers is ons advies om, naast de meer algemene tevredenheidsindicatoren, te onderzoeken wat ondernemerspecifieke indicatoren zijn, deze met/bij ondernemers te toetsen en vervolgens op te nemen in sturingsinstrumentarium. Om te zorgen voor een goede opkomst van de ondernemers in dit proces, stellen we voor om enkele ondernemers te vragen naar wat nodig is om de opkomst te vergroten. Wellicht helpt de combinatie met een ontbijt of een maaltijd en wellicht helpt het om het gesprek te koppelen aan andere thema's waarop ondernemers elkaar vinden.

b. Herijk klanttevredenheidsnormen voor het sociaal domein, met het sociaal domein

Omdat cliënttevredenheid alleen door inspanning van meerdere organisaties samen kan worden bereikt, adviseren we om de normen en indicatoren samen met maatschappelijke organisaties te herijken, waarbij BAR-organisatie het voortouw neemt.

Bij de bovenstaande adviezen raden we aan gebruik te maken van/te leren van klachten en bezwaarschriften die bij de BAR-organisatie en bij de maatschappelijke organisaties zijn ingediend. Hetzelfde geldt voor incidenten die soms plaatsvinden en waaruit lering kan worden getrokken.

c. Bespreek de (aangevulde en aangescherpte) normen en indicatoren in teams

Een deel van de medewerkers heeft behoefte aan een duidelijker visie op het gebied van dienstverlening en wil weten hoe hier op teamniveau aan kan worden gewerkt. Wellicht is het goed om met name in de teams die veel extern klantcontact hebben, te bespreken wat de visie op excellente dienstverlening inhoudt en binnen het team te sparren over hoe het team hieraan kan bijdragen. Mogelijk in navolging van het medewerkeronderzoek waaruit deze uitkomst blijkt. De gesprekken lenen zich goed om te spreken over bejegening en klantervaring, best practices uit onder meer 'klantreizen' te delen en input op te halen voor het formuleren van kwalitatieve indicatoren. Ook kunnen eventuele beperkende factoren worden geïnventariseerd of, positiever gesteld, worden gevraagd en besproken wat een team nodig heeft om dienstverlening verder te ontwikkelen.

7.2.2 Versterken van prestaties

Ons voornaamste advies is: ga zo door! Prestaties zijn overwegend positief en laten progressie zien. Er wordt gericht gestuurd en dienstverlening wordt actief ontwikkeld, waarbij wordt geleerd van (evaluatie)onderzoeken.

d. Versterk inzicht in cliënttevredenheid sociaal domein

De prestaties in het sociaal domein, daar waar het om klanttevredenheid gaat, zijn gedeeltelijk bekend. Een periodiek (en integraal) inzicht ontbreekt:

- In Albrandswaard is niet bekend hoe Wmo-cliënten de dienstverlening van gemeente/BAR-organisatie/Wmo-aanbieder ervaren. We adviseren een tevredenheidsmeting te organiseren en dit periodiek te herhalen.
- Schulddienstverleningsprestaties werden in Barendrecht hoger gewaardeerd dan in de andere BAR-gemeenten. We raden aan om de werkwijzen in de gemeenten te vergelijken, wellicht wordt er in Barendrecht iets anders gedaan, waardoor tevredenheid groter is.

- Tevredenheid van Jeugdcliënten en hun ouders is niet bekend in Albrandswaard en Barendrecht. We adviseren een tevredenheidsmeting te organiseren en dit periodiek te herhalen.

We raden daarom aan om periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) de cliënttevredenheid te peilen. Resultaten van de peilingen worden bij voorkeur geanalyseerd door de BAR-organisatie samen met maatschappelijke partners. Ontwikkelpunten kunnen op die manier samen worden besproken, waardoor integrale afspraken kunnen worden gemaakt die kunnen leiden tot verdere ontwikkeling.

e. Versterk het partnerschap met maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke partners in het sociaal domein geven aan dat de basis van de BAR-organisatie niet op orde is en dat partnerschap op dit moment niet goed gaat. De verwachting van partners is dat de BAR-organisatie veel meer dan nu een partner moet zijn in een veld met meerdere partijen die dezelfde doelen nastreven. De partners geven zeer waardevolle adviezen aan de BAR-organisatie die wij in hoofdstuk 3 hebben opgenomen. Het verdient aanbeveling deze adviezen intern goed te bespreken en vervolgens mét de partners. In goede gesprekken over wat in het sociaal domein nodig is en wat dit betekent voor het ontwikkelen van partnerschap. Wij introduceren in dat kader naast 'excellente dienstverlening' graag de term 'excellent partnerschap'. De basisvragen in de gesprekken zouden moeten gaan over (gezamenlijke) doelen, onderlinge rolverdeling en succesfactoren van samenwerking.

We stellen daarnaast voor om de tevredenheid van partners periodiek te onderzoeken. Met iedere partner zou jaarlijks een evaluatie van de samenwerking moeten plaatsvinden. De uitkomsten worden gedocumenteerd en zijn gericht op leren en ontwikkelen. Daarnaast zou minimaal twee keer per jaar met iedere partner gesproken moeten worden over prestaties, randvoorwaarden en de kwaliteit van de samenwerking. Dit kan eenvoudig worden georganiseerd, bijvoorbeeld door samen een kop koffie te drinken en te bespreken wat goed gaat en wat beter kan. Waarbij afspraken worden gemaakt en vastgelegd over verbeteracties voor beide partijen. Ook kan worden gedacht aan het introduceren van 360 graden feedback, waardoor samenwerkende organisaties elkaar onderling van feedback voorzien en daarbij de ervaring van 'de klant' betrekken.

f. Stel de ondernemer meer centraal

Van ondernemers is organisatiebreed weinig bekend. Tegelijk moet er binnen de organisatie veel bekendheid zijn over wat ondernemers verwachten en ervaren.

We adviseren om periodiek (bijvoorbeeld tweejaarlijks) een peiling te verrichten onder ondernemers naar de ervaringen en verwachtingen ten aanzien van dienstverlening. Indien de BAR-gemeenten daarbij een onderlinge vergelijking wensen, is het nodig om dit onderzoek op eenzelfde wijze uit te laten voeren. De eerste (gezamenlijke) peiling kan als nulmeting worden gezien, waaraan opvolgende metingen kunnen worden getoetst. Na meerdere metingen is op die manier progressie te zien.

Analyseer de kennis die medewerkers van ondernemerservaring en -behoeften hebben. Leer van deze individuele ervaringen door ze te bundelen en te analyseren en wordt daardoor samen slimmer. We doelen onder andere op vergunningverleners, bedrijfscontactfunctionarissen en medewerkers van het KCC.

g. Verdiep de belevingsverschillen tussen raadsleden onderling en tussen raden en colleges

Binnen de raden van in ieder geval Barendrecht en Ridderkerk en tussen deze raden en colleges bestaan grote verschillen in de beleving van dienstverleningsprestaties. Voor de een is het goed en beter geworden dan voordat de BAR-organisatie bestond, voor de ander juist het tegenovergestelde. Wij weten op basis van dit onderzoek niet wat de verschillen verklaart, anders dan dat niet alle raadsleden (die een enquête invulden) in interviews hebben meegepraat.

Onze suggestie is daarom om op basis van dit rapport een goed gesprek te voeren binnen de raden en te verkennen wat de verschillen in beleving veroorzaakt en wat verwacht wordt ten aanzien van toekomstige prestaties.

h. Bereikbaarheid, toegankelijkheid en snelheid (klantcontactkanalen)

Voor raadsleden en medewerkers is soms niet duidelijk waar een klant met een vraag terecht kan en ook waar een medewerker binnen de organisatie terecht kan met een klantvraag. De toegankelijkheid en snelheid van dienstverlening kan vergroten wanneer hierin verbetering plaatsvindt. We stellen voor om een tijdelijke groep te vormen van medewerkers met veel klantcontactervaring uit de teams waar vanuit de meeste klantcontact plaatsvindt. De groep krijgt als opgave om samen te inventariseren hoe toegankelijkheid en snelheid van dienstverlening binnen de organisatie kan worden vergroot en doet hiervoor adviezen aan het MT. Oplossingsrichtingen die reeds zijn gedaan in het kader van een medewerkeronderzoek (2019) zijn uitgewerkt in paragraaf 3.4.2. Deze adviezen van medewerkers bieden wellicht een goede basis om vanuit verder te werken. Onderzoek daarbij ook het creëren van een 'klantcontactfunctionaris' binnen teams die extern klantcontact hebben samen met het KCC. Deze rol is gericht op het versterken van interne verbindingen binnen de BAR-organisatie, zodat de inwoner en ondernemer beter worden geholpen. Als ware een accountmanager.

We benadrukken dat het KCC afhankelijk is van andere teams om excellent te kunnen dienstverlenen.

De locatie waar inwoners (mogen) worden uitgenodigd, verdient opheldering (of herijking) van gemaakte afspraken. We stellen voor om de gemaakte afspraak zoals geformuleerd in BAR-code in het MT Dienstverlening te bespreken. Ter voorbereiding wordt bij de portefeuillehouders Dienstverlening geïnventariseerd wat wensen en kaders zijn specifiek: in welke gevallen een inwoner (of ondernemer) wel en in welke gevallen niet bij een buurgemeente kan worden uitgenodigd. Stel de uitkomst vast in de directie en in het dagelijks bestuur.

i. Bejegening van de inwoner en ondernemer

Ervaringen en suggesties van raadsleden, collegeleden en medewerkers ten aanzien van bejegening van inwoners door BAR-medewerkers zijn veelzijdig. We concluderen dat inwoners op zich tevreden zijn over bejegeningszaken, maar over het algemeen niet verrast worden met de service vanuit de BAR-organisatie. De BAR-organisatie heeft tot doel gesteld om niet gewone, maar excellente dienstverlening te realiseren. Het belangrijkste om te doen is wat ons betreft vooral aan de inwoner én de ondernemer te gaan vragen hoe de BAR-organisatie kan zorgen voor verrassende service. Bijvoorbeeld door gedurende enkele weken enquêtes met deze vraag te verstrekken aan inwoners en ondernemers, nadat deze zijn geholpen door een BAR-medewerker.

j. Participatie en betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en -uitvoering

Gezien de veelzijdige ervaringen (en verwachtingen) is het raadzaam om meer verdiepend te onderzoeken hoe burgerparticipatie op dit moment wordt ervaren, wat de onderliggende visie is van de BAR-gemeenten met bijbehorende doelen en ook: wat een ieder onder burgerparticipatie verstaat. Verder stellen we voor om indicatoren te ontwikkelen en deze indicatoren op te nemen in stuur- en verantwoordingsdocumentatie.

7.2.3 Versterken van randvoorwaarden

k. Werk aan excellente klantwaardeketens

Excellente dienstverlening gaat uit van optimale prestaties leveren. We maken graag de vergelijking met topsport. Bij topsport is het zo dat alle ondersteunende processen zodanig gericht (en ingericht) zijn dat de topsporter optimaal kan presteren. Zo is dat ook bij BAR-dienstverlening. Alle interne processen moeten gericht zijn op degene met klantcontact (de topsporter). En alle processtappen in deze processen moeten waarde toevoegen aan de klant. Als in deze 'klantwaardeketens' iets misgaat, kan degene met klantcontact niet optimaal presteren.

Dit houdt in dat onderlinge samenwerking, besluitvorming, aansturing, procesinrichting, et cetera ook optimaal moeten zijn. Daar waar dit niet het geval is, is er in het belang van de klant, een kans om van zo'n geval te leren door te analyseren, aan te passen, uit te voeren en te evalueren. Niet als eenmalige activiteiten, maar als een doorlopend proces/een manier van werken. Zie hiervoor ook de beschreven leercyclus in paragraaf 2.5.

Om intern excellent te kunnen presteren is een gezamenlijke inspanning van medewerkers uit verschillende teams nodig. Om goed te sturen en voor medewerkers 'de weg vrij te maken' (daar waar nodig), is excellente samenwerking op directie- en MT-niveau nodig en is het binnen de directie en MT's zaak om het belang van de klant (inwoner, ondernemer, college, raad) voorop te stellen. We adviseren u in de opvolging van onze adviezen in eerste instantie goede gesprekken. U kent uw klantwaardeketens het beste en kunt samen goed inschatten waar doorontwikkeling mogelijk is. Daarbij kunt u gebruikmaken van de andere adviezen die in dit rapport beschreven staan. Er bestaan verschillende categorieën klantwaardeketens. In bijlage 2 hebben we de verschillende soorten varianten opgenomen.

l. Verduidelijk het beleid van externe profilering

Medewerkers zijn van de BAR-organisatie en moeten zich identificeren met een of meerdere BAR-gemeenten. Er is ons een beeld geschetst door een deel van de BAR-organisatie dat het 'not done' is om als medewerker naar buiten te treden in naam van de BAR-organisatie. We raden aan om de colleges, op advies van de organisatie, richtinggevende uitspraken te laten doen over in welke gevallen dit wel en niet gewenst is.

m. Bespreek de werkdruk in het sociaal domein

De werkdruk in het sociaal domein zou wat maatschappelijke partners betreft een probleem zijn. We hebben dit bij een aantal medewerkers van de BAR-organisatie ook gehoord, maar hebben hierover slechts met enkele medewerkers gesproken. Ofwel, het is niet diepgaand onderzocht. We stellen daarom voor dat u met deze medewerkers nagaat in welke mate een werkdrukprobleem wordt ervaren, wat dit met name veroorzaakt, wat oplossingsrichtingen zijn om de druk te verminderen en wat daarvan het effect is op de externe dienstverlening.

7.3 Interne dienstverlening

Deze paragraaf bevat onze aanbevelingen ten aanzien van de verbetering van de interne dienstverlening. Een deel van deze aanbevelingen heeft overigens betrekking op thema's waarbij er een nauwe relatie bestaat tussen het thema interne dienstverlening en governance.

n. Beargumenteerde dialoog voeren over couleur locale versus harmonisatie/standaardisatie

Een belangrijke hoeksteen van de samenwerking is behoud van de eigen identiteit en daarmee couleur locale van elke gemeente. Tegelijkertijd is er voor de drie gemeenten meer uit de BAR-organisatie te halen als er meer wordt geharmoniseerd en gestandaardiseerd. Harmonisatie kan leiden tot meer formatie (tijd/uren) en geld voor andere taken. De vraag is dan: in hoeverre heeft de BAR-organisatie het optimum bereikt tussen thema's waar couleur locale cruciaal is en thema's waar nog verder geharmoniseerd en gestandaardiseerd kan worden? Het antwoord op deze vraag is op dit moment niet bekend. Onze aanbeveling is derhalve om een nuchtere (bestuurlijke) dialoog te voeren over waar harmonisatie kan plaatsvinden, zonder dat dat ten koste gaat van cruciale couleur locale.

Bij het voeren van deze dialoog kan het behulpzaam zijn om het volgende onderscheid te maken:

- Strategisch beleid.
- Uitvoeringsbeleid.
- Processen.
- Systemen.

Couleur locale is in de regel met name van belang voor strategisch beleid, en in mindere mate voor uitvoeringsbeleid, processen en systemen.

Met name bij verschillen in uitvoeringsbeleid en processen is steeds de vraag: is een keuze gemaakt die specifiek is voor de eigen gemeente (die dus niet geharmoniseerd kan worden), en wanneer betreft het een keuze die ooit in het verleden gemaakt is (en geharmoniseerd zou kunnen worden)?

Ons advies is dat de BAR-organisatie met harmonisatievoorstellen komt (met beperkte impact op couleur locale), met daarbij een indicatie van de mogelijke winst van harmonisatie en standaardisatie in termen van budgetten en formatie. Bespreek deze voorstellen gedurende de portefeuillehoudersoverleggen en overweeg een bestuurlijke conferentie te organiseren om voorstellen voor standaardisatie en harmonisatie te bespreken. Zowel portefeuillehoudersoverleggen als een conferentie dienen ambtelijk zeer goed te worden voorbereid. Op basis hiervan kunnen de betrokken portefeuillehouders -waar nodig in overleg met de raden- bepalen welke harmonisatievoorstellen bewust wel of bewust niet worden doorgevoerd.

o. Verbetering samenwerking regieteam Albrandswaard – BAR-organisatie

Een andere belangrijke hoeksteen in zowel de interne dienstverlening als de governance van de BAR-organisatie is het regieteam/zijn de Bureaus Bestuursondersteuning. Uit het onderzoek komt naar voren dat specifiek de samenwerking van het regieteam van Albrandswaard met de (overige) medewerkers van de BAR-organisatie voor verbetering vatbaar is. Ons advies is daarom -rekening houdend met de specifieke bestuurscultuur van Albrandswaard- te onderzoeken:

- Op welke aspecten de samenwerking stroef loopt.
- Hoe de samenwerking verbeterd kan worden tussen het regieteam en de overige BAR-medewerkers.

Het is van belang om bij dit onderzoek ook de gemeenteraad en college van Albrandswaard te betrekken, omdat de verbeterde samenwerking er uiteindelijk toe moet leiden dat zij (nog) beter bediend worden.

Wellicht kunnen hierbij de wijze van samenwerking van de twee (andere) Bureaus Bestuursondersteuning met de (overige) medewerkers van de BAR-organisatie tot interessante inzichten leiden.

p. Effectmeting van interventies BAR 2020 op de kwaliteit van de interne dienstverlening

In het kader van het BAR 2020-traject en de Ontwikkelagenda 2019-2024 zijn al diverse organisatieveranderingen (interventies) in gang gezet die onder andere het verbeteren van de bediening/advisering van de drie besturen tot doel hebben. Ten aanzien van interne dienstverlening zijn de doelen (ambities):

- Aandacht voor het niveau van de bestuurlijk bediening, aandacht voor de processen, de nabijheid van de organisatie en erkenning voor de autonome eigenheid van de gemeenten.
- Strakkere organisatie van (bestuurlijk en ambtelijk) opdrachtgeverschap.
- Versterking van de adviesvaardigheden van medewerkers.
- Betere organisatie van participatie- en inspraakprocessen (o.a. via de inzet van geschoolde dagvoorzitters, presentatievaardigheden).
- Heldere schriftelijke communicatie naar burgers.

Om deze ambities te realiseren, worden diverse interventies ingezet, zoals het opleidingsprogramma 2019-2020 van de BAR-academie.

In aanvulling op deze lopende interventies is onze aanbeveling om het *effect te meten* van deze interventies. Er vindt nu namelijk niet periodiek een expliciete bevraging van de bestuurders plaats over de ervaren kwaliteit van de interne dienstverlening (anders dan de reguliere collegevergaderingen, bila's van directieleden met portefeuillehouders, etc.). Daardoor is niet bekend of de organisatieontwikkeling in het kader van BAR 2020 wat betreft interne dienstverlening het gewenste effect heeft.

Ons advies is om met de betrokken bestuurders en regieteam/BBO's (als bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever) te bespreken:

- Met welke frequentie de kwaliteit van interne dienstverlening onderzocht zou moeten worden, bijvoorbeeld elk jaar of om de twee jaar.
- Wat belangrijke indicatoren zijn voor het meten van de kwaliteit van interne dienstverlening.

Deze indicatoren kunnen dan verwerkt worden in een gestructureerde vragenlijst aan de hand waarvan de collegeleden periodiek bevraagd worden over hun ervaringen ten aanzien van de kwaliteit van de interne dienstverlening. Dit hoeft overigens geen complex traject te zijn. De vragenlijst kan in 'een goed gesprek' gebruikt worden als gespreksleidraad. Door het analyseren van de gespreksverslagen op rode draden kan een leer- en ontwikkelcyclus opgestart worden. Zie bijlage 2 voor onze visie op de leercyclus van een gemeente.

Een specifiek thema wat naar voren kwam in het onderzoek is (verbetering van) de kwaliteit van college- en raadsvoorstellen. In het kader van het opleidingsprogramma van de BAR-academie wordt hieraan aandacht besteed[62]. De vraag is of deze interventies in voldoende mate effect sorteren wat betreft het gewenste kwaliteitsniveau van college- en raadsvoorstellen. Onze aanbeveling is om dit thema mee te nemen in het onderzoek naar indicatoren voor het meten van de kwaliteit van de interne dienstverlening, gekoppeld aan de 'versterking van adviesvaardigheden'. De vraag is dan: aan welke criteria moet een college- en raadsvoorstel voldoen? Wanneer is het 'goed'? En kan hierbij wellicht onderscheid gemaakt worden in verschillende categorieën college- en raadsvoorstellen[63]?

q. Verbetering beleving over de BAR-organisatie bij gemeenteraden Barendrecht en Ridderkerk

Een van de opvallende uitkomsten van de enquête onder colleges en gemeenteraden is dat de gemeenteraden van Barendrecht en Ridderkerk -gemiddeld gesproken- negatiever zijn over de BAR-samenwerking dan de colleges. Dit roept onder meer de vraag op: in hoeverre is dit 'erg' en in hoeverre is het mogelijk om deze beleving te verbeteren (bij alle raadsleden)? Wellicht kan deze rapportage daarbij voor sommige raadsleden een rol spelen.

Een andere relevante vraag is volgens ons: wat zijn de oorzaken dat er een verschillende beleving is tussen college en raden? Binnen de scope van dit onderzoek (externe dienstverlening, interne dienstverlening en governance) kunnen we niet de conclusie trekken dat de prestaties van de BAR-organisatie aanleiding zijn voor c.q. een verklaring zijn voor een negatief sentiment. Dat zou betekenen dat er andere oorzaken zijn. Onze aanbeveling is daarom dat de betrokken colleges en raden van (met name) Barendrecht en Ridderkerk met elkaar het gesprek moeten voeren over vragen als 'wat zijn de oorzaken van het negatieve sentiment over de BAR-organisatie bij een deel van de raadsleden?' Wat zijn verwachtingen ten aanzien van dienstverlening en kan het zijn dat de verwachtingen binnen de raden verschillen? En ook: 'wanneer c.q. onder welke randvoorwaarden is de gemeenteraad in (grote) meerderheid tevreden over de prestaties van de BAR-organisatie'?

---

[62] In de eerste plaats gaat het dan om de training 'Helder schrijven'. Ook vormt dit thema onderdeel van het strakker organiseren van (bestuurlijk en ambtelijk) opdrachtgeverschap; onderdeel hiervan is namelijk het goed managen van de verwachtingen van de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever richting de ambtelijk opdrachtnemer in de BAR-organisatie.
[63] Denkbaar is bijvoorbeeld dat onderscheid gemaakt wordt tussen voorstellen met één advies en voorstellen waarbij ook alternatieve beleidskeuzes (met de gevolgen van deze alternatieven) worden uitgewerkt.

Als meer duidelijkheid bestaat over de oorzaken van het relatief negatieve sentiment bij de raden kunnen vervolgens -daar waar van toepassing en voor zover mogelijk- maatregelen worden geformuleerd om te verbeteren en daardoor het sentiment positiever te krijgen.

7.4 Governance

r. Overweeg de juridische vorm van de BAR-organisatie te wijzigingen in een BVO

De BAR-organisatie heeft de vorm van een openbaar lichaam. Hoewel dit niet leidt tot onoverkomelijke problematiek ligt het, met het oog op de doelstellingen, randvoorwaarden en ervaringen van de samenwerking, voor de hand om deze vorm te geven als BVO. Wij adviseren daarom in het AB aan de hand van dit evaluatierapport een debat te voeren over de huidige juridische vorm en daarbij te overwegen deze te wijzigen in een BVO. De juridische consequenties van een eventuele wijziging (met name voor wat betreft de verplichte 'uittreding' van de burgemeester als bestuursorgaan) dienen daarbij in beeld te worden gebracht.

s. Ondersteun medewerkers bij prioritering van werkzaamheden

Medewerkers hebben behoefte aan ondersteuning en sturing bij prioritering van werkzaamheden. Wij adviseren daarom *aanvullende* beleidsverzoeken vanuit gemeenten in te brengen via de opdrachtgever-opdrachtnemerlijn en dus niet direct aan de beleidsambtenaar. In overleg tussen de ambtelijk opdrachtnemer, de beleidsambtenaar en afdelingshoofd/teamleider vindt vervolgens een afweging plaats of deze werkzaamheden kunnen worden opgepakt, of herprioritering van werkzaamheden noodzakelijk is of dat hiervoor extra budget beschikbaar moet worden gesteld.

Blijkt gedurende het jaar dat het team of de afdeling onvoldoende capaciteit heeft voor uitvoering van de *reguliere* werkzaamheden, dan wordt dit met de directieraad (en eventueel het bestuur) besproken. Inzicht in de mutaties in de workload en het bijbehorende benodigd aantal fte's is een voorwaarde om vervolgens een goede afweging te kunnen maken over eventuele toekenning van extra budget.

t. Houd het roulerend voorzitterschap in stand

Zoals eerder aangegeven, sluit het roulerend voorzitterschap aan bij de aard van de samenwerking tussen de drie gemeenten. Met het oog op de gelijkwaardigheid en vertrouwen tussen de drie gemeenten is het van belang dit in stand te houden.

Wel adviseren wij de voorzitters van de directieraad om zich heel goed bewust te zijn van het effect van een voorzitterswissel en deze zo geleidelijk mogelijk in overleg met middle management en OR te laten verlopen. Gezien het ervaren verschil in aansturing en inhoudelijk richting geven, kan in dat kader ook een tweejaarlijks voorzitterschap overwogen worden van directeur en eventueel ook tegelijk met de voorzitter van het DB.

u. Schep duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden

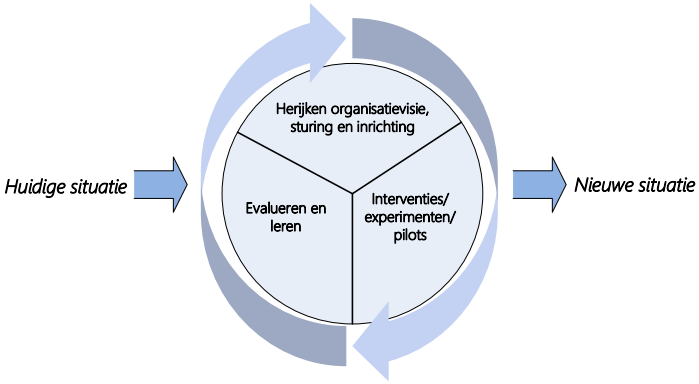
Bij medewerkers van de BAR-organisatie bestaat onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van directieraad, de rolverdeling binnen de directieraad, de verhouding tussen de rollen van directeur en gemeentesecretaris en wie verantwoordelijk is voor prioritering van werkzaamheden. Leg als directieraad en MT deze rollen en verantwoordelijkheden daarom expliciet uit, wees rolvast en licht toe vanuit welke rol je opereert.

7.5 Het versterken van de leercyclus

v. Besteed meer aandacht aan evaluatie van doorgevoerde maatregelen

Bij de uitvoering van de opdracht hebben we gezien dat de BAR-organisatie in staat is gebleken adequaat te reageren op (externe) onderzoeken naar de kwaliteit van het presteren door gericht interventies in te zetten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verbetering van de kwaliteit van college en raadsvoorstellen. Vervolgens mist vaak

wel een evaluatie of de doorgevoerde interventies ook het beoogde effect hebben gesorteerd. In paragraaf 2.3 hebben wij daarom de aanbeveling gedaan dat er een effectmeting gedaan wordt van de interventies voortvloeiend uit BAR 2020 op de kwaliteit van de interne dienstverlening. Om de leercyclus 'rond' te maken is het volgens ons namelijk cruciaal om de leercyclus steeds volledig te doorlopen en na enige tijd te evalueren of deze interventies het gewenste effect hebben gehad.

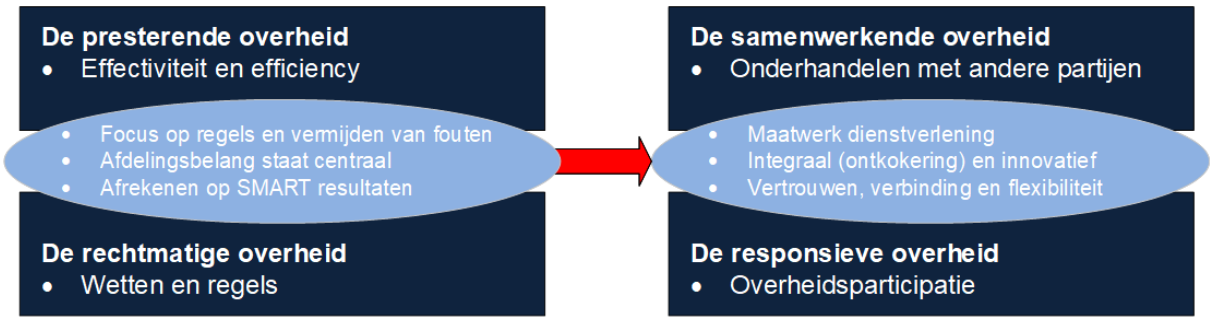


Leercyclus

In bijlage 8.5 gaan we nader in op deze leercyclus.

w. Ga met elkaar het gesprek aan over de transformatie naar de samenwerkende en de responsieve overheid

In bijlage 2 beschrijven wij deze leercyclus in relatie tot vier verschillende perspectieven waarop de gemeentelijke organisatie kan sturen op haar dienstverlening richting inwoners en ondernemers. Wij zien op dit moment een transformatie (paradigma shift) van de perspectieven van de rechtmatige overheid en de presterende overheid naar de perspectieven van de samenwerkende en de responsieve overheid. Hieronder vindt u een vereenvoudigde versie van dit model, in bijlage 2 lichten wij het model nader toe.



Onze aanbeveling is dat de BAR-organisatie in het kader van het BAR 2020-traject met vragen aan de slag gaat als: welke wijze van sturen past bij de BAR-organisatie vanuit de perspectieven van de samenwerkende en de responsieve overheid? En voor welke taakgebieden is dit met name relevant? Hierbij is van belang dat deze vragen niet alleen op ambtelijk niveau beantwoord worden, maar dat hierbij ook de colleges en raden betrokken worden.

7.6 Procesadviezen

w. Bespreken uitkomsten in gezamenlijke radenavond

We stellen voor om de gezamenlijke gemeenteraden bij te praten over de uitkomsten van deze evaluatie en de conclusies en acties die het dagelijks bestuur en de directie daaraan verbinden. Bijvoorbeeld door in het najaar een avond te organiseren waarop de adviezen worden toegelicht en raadsleden de mogelijkheid hebben om in

subgroepen te spreken over de voor hen belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Wat de belangrijkste uitkomsten zijn, zou vooraf door een begeleidingsgroep van bijvoorbeeld twee raadsleden per raad kunnen worden geïnventariseerd. Vooraf wordt het onderzoeksrapport toegestuurd. Daar waar onderzoeksuitkomsten een directe relatie hebben met de rol van raadsleden, zouden raadsleden hierover kunnen brainstormen.

x. Informeren en bedanken gesprekspartners

We stellen voor de partijen die deelnamen aan de interviews op de hoogte te brengen van de uitkomsten van het onderzoek en wat met de resultaten wordt gedaan. Met extra aandacht voor de drie ondernemers die wij gesproken hebben (en waarvan de resultaten niet konden worden benut door de lage opkomst in dit gesprek). De partners van de BAR-organisatie in het sociaal domein zouden wij extra aandacht geven, zoals eerder over geadviseerd bij 'externe dienstverlening'. Geef nadrukkelijk aandacht en ga open in gesprek over wat in het sociaal domein nodig is en wat dit betekent voor het ontwikkelen van excellent partnerschap en excellente prestaties.

y. Ontwikkelagenda

Een adviesrapport als deze kan de indruk wekken dat alle adviezen ineens moeten worden geïmplementeerd. We raden aan, na uw weging van onze adviezen, deze in de tijd uit te zetten en slim te combineren met reeds in gang gezette en voorziene ontwikkelactiviteiten.

8. Bijlagen

Hieronder zijn alle bijlagen opgenomen waarnaar in de voorgaande hoofdstukken is verwezen. De bijlagen zijn als volgt geclusterd:

Thema-overstijgende bijlagen

- Geraadpleegde documenten
- Geraadpleegde belanghouders
- Evaluatiekader
- Enquêteresultaten raadsleden
- Enquêteresultaten collegeleden
- Enquêteresultaten medewerker onderzoek 2019

Bijlagen bij hoofdstuk 2: Context

- Evaluatie Berenschot van ambtelijke fusie organisaties (2017 en 2018)

Bijlagen bij hoofdstuk 3: Externe dienstverlening

- Concernperspectief: succesbepalende factoren
- Feitelijke prestaties excellente dienstverlening
- Resultaten burgerpeiling 2017
- Medewerkertevredenheidsonderzoek 2016
- Medewerkeronderzoek 2019
- Antwoorden op open vragen enquête college- en raadsleden

Bijlagen bij hoofdstuk 4: Interne dienstverlening

- Jaarverslagen BAR-organisatie
- Berenschot rapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' (2017)
- Evaluatie doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2019)

Bijlagen bij hoofdstuk 5: Governance

- Enquêteresultaten governance (raads- en collegeleden samengevoegd)

8.1 Thema-overstijgende bijlagen

8.1.1 Geraadpleegde documenten

Kaderdocumenten

- Ontwikkeling BAR-samenwerking, 28 september 2018.
- Notitie herijking doelstellingen BAR (2016).
- BAR-goed (2007).
- BAR-Code (2012).
- Concernperspectief 2014-2018.
- 'BAR-organisatie 2020' (versie 30 januari 2019).
- Jaarverslagen BAR-organisatie 2014-2019.
- Rapportages managementinformatie GR BAR.
- Raadsinformatiebrief over de evaluatie van de verrekensystematiek, oktober 2016

(Rekenkamer)onderzoeken

- Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' (Berenschot, december 2017).
- Onderzoek rekenkamercommissie Albrandswaard naar de mate waarin de gemeente Albrandswaard binnen de BAR-samenwerking in staat is om de lokale eigenheid tot uitdrukking te laten komen (2016).
- Rekenkamer Barendrecht, 'Samen en nog steeds apart' (2015).

Externe dienstverlening

- Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, businesscase oprichting gezamenlijk BAR-KCC, 16 november 2012.
- Visie op dienstverlening: BAR | 2025.
- Onderzoek klanttevredenheid Gemeente Albrandswaard (2017).
- VNG Realisatie, burgerpeiling Waarstaatjegemeente.nl (2017).
- VNG Realisatie, onderzoek volwassenheid digitale dienstverlening van gemeenten (2014-2018).
- Ministerie van Economische Zaken, onderzoek tijdige betaling aan ondernemers (2015-2017).
- VNG Realisatie, ondernemerspeiling Barendrecht (2017).
- Client ervaringsonderzoek Wmo Ridderkerk (2017).
- Client ervaringsonderzoek Wmo Barendrecht en Ridderkerk (2018).
- Klanttevredenheidsonderzoek schulddienstverlening Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk, KWIZ (2018).
- Cliëntervaring jongeren en ouders met jeugdhulp, gemeente Ridderkerk, BMC (2017).
- Wat heeft de decentralisatie van de zorg voor Ridderkerk betekend, Radar (2018).
- Tussenrapportages en bestuursrapportages sociaal domein.
- Gemeentelijke monitors sociaal domein.
- BAR-organisatie, medewerkertevredenheidsonderzoek (2016).
- Effectory, medewerkeronderzoek (2019).

Interne dienstverlening

- Twee documenten inzake de evaluatie van het Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2018 en maart 2019):
  - Overdrachtsdocument en advies doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2018).
  - Evaluatie doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk' (van 26 maart 2019).
- Projectplan bestuurlijk adviseren, juli 2016
- Projectplan helder schrijven, januari 2017
- Leren, ontwikkelen en mobiliteit 2019-2024

Governance

- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3.
- Directiestatuut
- Hoofddossiers BAR 2018
- Voorstel DB voorlopige uitbreiding directie

8.1.2 Geraadpleegde belanghouders

De volgende belanghouders zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek.

Externe belanghouders	Interne belanghouders
• Interview met 13 maatschappelijke organisaties • Interview met 3 samenwerkingsorganisaties • Interview met 3 ondernemers	• Interview met een fractievoorzitters per gemeente • Interview met het college van iedere gemeente • Interview met het dagelijks bestuur • Interview met de directie • Interview met een vertegenwoordiging van het MT • Interview met vertegenwoordiging van de bestuursbureaus • Interview met vertegenwoordiging van medewerkers • Interview met vertegenwoordiging van de ondernemingsraad

8.1.3 Evaluatiekader

In de visie van Berenschot gaat evaluerend onderzoeken uit van de mate waarin doelen tot op heden zijn gerealiseerd, de mate waarin aan gestelde randvoorwaarden is voldaan én de mate waarin een organisatie in staat is om gestelde doelen te blijven realiseren. De doelen en randvoorwaarden die politiek-bestuurlijk aan de BAR-samenwerking zijn gesteld, zijn opgenomen in het onderstaande evaluatiekader.

De BAR-doelen zijn oorspronkelijk in 2012[64] besloten door de colleges van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk en zijn herijkt[65] in 2016 tot de drie onderstaande doelen met bijbehorende prestatieafspraken. De in 2012 gestelde randvoorwaarden aan de BAR-samenwerking zijn actueel.

In een latere fase van het onderzoek wordt het evaluatiekader benut om de onderzoeksbevindingen aan te toetsen. Op dat moment wordt geanalyseerd in welke mate doelen en prestatieafspraken zijn gerealiseerd en in welke mate is voldaan aan randvoorwaarden van de samenwerking.

Doelen	Randvoorwaarden
1. Excellente dienstverlening: a. De klant staat centraal voor ons. We zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering b. We zorgen er voor dat de wachttijd aan de telefoon zo kort mogelijk is c. We zorgen er voor dat de wachttijd aan de balie zo kort mogelijk is d. Onze leveranciers worden zo snel mogelijk betaald e. We handelen bezwaarschriften zo snel mogelijk af f. We beantwoorden alle klantvragen zo snel mogelijk 2. Acceptabele kosten: a. We organiseren de samenwerking binnen de door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Uitgangspunt is een meerjarig sluitende exploitatie b. We realiseren de ingeboekte taakstelling (€ 5 miljoen) c. We zorgen voor een transparante en getrouwe financiële administratie 3. Kwalitatief deskundige, robuuste organisatie: a. We zorgen er voor dat onverwacht vertrek of ziekte van een collega gemakkelijk kan worden opgevangen b. We zorgen voor deskundigheid in de eigen organisatie	• De gemeenten blijven zelfstandig • Bestuur blijft dichtbij de burger • De BAR-samenwerking is de kern • De samenwerking moet uiteindelijk voor iedereen voordelen opleveren • Voor de opbouw van de BAR-organisatie zijn vier jaren uitgetrokken (2014-2017)

[64] Door colleges gestelde doelen in 2012: 1) Het vergroten van de kracht van de drie gemeenten, 2) Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, 3) Het beperken van de kwetsbaarheid, 4) Het vergroten van de kwaliteit en deskundigheid, 5) Het versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen, 6) Het vergroten van de efficiency, 7) Het beter kunnen inspelen op de arbeidsmarkt.
[65] Notitie herijking doelstellingen BAR (2016).

Onderzoeksvraag en deelvragen

In het evaluatieonderzoek staan twee thema's centraal: dienstverlening en governance. De centrale onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen voor de evaluatie van BAR dienstverlening en governance zijn hieronder opgenomen:

In welke mate heeft de BAR-organisatie de (inwoners, bedrijven en organisaties van de) gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk tot nu toe gebracht wat bedoeld was? En wat kunnen we voor de doorontwikkeling leren en verbeteren?

Deelvragen thema dienstverlening
1. Welke doelen en gewenste resultaten zijn gesteld ten aanzien van interne en externe dienstverlening? Wat is de betekenis en achterliggende gedachte bij deze doelen? Indien doelen tussentijds zijn bijgesteld: in welke mate zijn hierdoor verwachtingen gewijzigd?
2. In welke mate zijn feitelijke effecten zichtbaar ten aanzien van in- en extern gerichte dienstverlening (in relatie tot de gestelde doelen)?
3. Hoe worden deze effecten in de praktijk beleefd door belanghouders? Bij interne belanghouders gaat het onder meer om de raden, colleges, de ambtelijke top, medewerkers en ondernemingsraad. Bij externe belanghouders gaat het onder meer om inwoners, bedrijven en organisaties en samenwerkingspartners.
4. In welke mate correspondeert de beleving van belanghouders met verwachtingen én de feitelijke resultaten?
5. In welke mate wordt, in het licht van dienstverlening, door de BAR-organisatie geanticipeerd op externe ontwikkelingen?
6. In welke mate is er, vanuit het perspectief van dienstverlening en bestuurlijke zelfstandigheid, draagvlak voor de BAR-organisatie bij belanghouders?
7. Hoe heeft de besturing en aansturing van de BAR-organisatie tot nu toe bijgedragen aan het bereiken van dienstverleningsdoelen? Wat zijn sterke punten en ontwikkelpunten?

Deelvragen thema governance
1. Welke afspraken liggen ten grondslag aan de governance van de BAR-organisatie als gemeenschappelijke regeling? Waarom is destijds gekozen voor het openbaar lichaam en niet voor een andere samenwerkingsvorm?[66]
2. Hoe verhouden de rollen van de gremia gemeenteraden, colleges, burgemeesters, directie en het algemeen en dagelijks bestuur van de BAR-organisatie zich in de praktijk tot elkaar in de aansturing, besturing en toezicht op de BAR-organisatie? En wat zijn wensen en verwachtingen voor verdere ontwikkeling? Specifiek:
a. Wat zijn de formele rollen van de genoemde gremia en hoe verhouden deze zich tot de praktische uitvoering van de rollen en de beleving en verwachting ten aanzien van rolinvulling en -uitvoering? Wat zijn hier de belangrijkste pluspunten en ontwikkelpunten voor de toekomst?
b. In welke mate zijn de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer eenduidig bekend? Hoe worden de rollen in de praktijk ingevuld en beleefd? Wat zijn succesfactoren en ontwikkelpunten ten aanzien van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap?
c. Welke handvatten hebben de genoemde gremia in hun 'gereedschapskist' voorhanden om de eigen rol goed te kunnen vervullen, bijvoorbeeld om 'grip' te hebben op de samenwerking, en in welke mate zijn deze handvatten bekend en toepasbaar? Missen er zaken die nodig zijn voor verdere ontwikkeling?
3. Hoe verhoudt de lokale behoefte (couleur locale) van de drie raden en colleges zich tot harmonisering en standaardisering van werkzaamheden binnen de BAR-organisatie? Hoe wordt omgegaan met de spanning die dit per definitie oplevert? Welke spelregels zijn hiervoor afgesproken? Hoe worden die in de praktijk toegepast en beleefd door de genoemde gremia?
4. Hoe vindt prioritering en besluitvorming plaats in het construct van de ambtelijke fusie-organisatie?

Aanpak en resultaat van het onderzoek

De hierboven beschreven deelvragen staan centraal in een documentenanalyse die wij uitvoeren en in groepgesprekken met de hieronder genoemde belanghouders[67].

[66] Naast de evaluatie van BAR-governance wordt inzichtelijk gemaakt welke andere samenwerkingsvormen mogelijk zijn en wat van die vormen de voor- en nadelen zijn in vergelijking met de vorm 'openbaar lichaam'.
[67] In geval van collegeleden, raadsleden en medewerkers wordt aanvullend op de gesprekken ook een enquete verspreid.

Externe belanghouders	Interne belanghouders
• Interview met maatschappelijke organisaties • Interview met samenwerkingsorganisaties • Interview met het bedrijfsleven	• Interview met een raadsvertegenwoordiging per gemeente • Interview met het college van iedere gemeente • Interview met het dagelijks bestuur • Interview met de directie • Interview met een vertegenwoordiging van het MT • Interview met vertegenwoordiging van de bestuursbureaus • Interview met vertegenwoordiging van medewerkers per domein (sociaal, fysiek, dienstverlening, bedrijfsvoering) • Interview met de ondernemingsraad

Enkele kenmerken van onze aanpak:

- Zowel de feitelijke ontwikkeling (hoofdzakelijk op basis van documentatie) als de beleving en verwachting van belanghouders (op basis van gesprekken) wordt door ons inzichtelijk gemaakt.
- We kijken terug op hoe de context zich heeft ontwikkeld en wat daarvan de impact was op de ontwikkeling van dienstverlening en governance.
- We kijken vooruit vanuit het perspectief van dienstverlening en governance. Wat kan de BAR-organsiatie en de BAR-samenwerking leren en ontwikkelen om in de toekomst goed te kunnen functioneren.

A. Evaluatie BAR-dienstverlening

Het evalueren van BAR-dienstverlening gaat uit van prestaties op het gebied van externe en interne dienstverlenging van de BAR-organisatie en de mate waarin randvoorwaarden hiervoor op orde zijn.

Externe dienstverlening

Externe dienstverlening gaat om dienstverlening in de buitenwereld, met de inwoner, ondernemer en partner als klant van de BAR-gemeenten/BAR-organisatie. Dit onderdeel van de evaluatie is gericht op de werkwijze en resultaten rond klantcontactkanalen, kwaliteit van geleverde producten, service en de persoonlijke benadering (bejegening), professionaliteit en snelheid als ook de wijze waarop de BAR-organisatie handelt naar gestelde doelen rond participatie/ partnerschap met de buitenwereld. De focus ligt hierbij op publieksdienstverlening, het sociale domein en het fysieke domein.

Interne dienstverlening

Interne dienstverlening heeft de bestuurder als primaire klant van de BAR-organisatie. Deze vorm van dienstverlening betreft onder meer de mate waarin advieskwaliteit, nabijheid, ‘voelsprieten’ voor politiek-bestuurlijke gevoeligheden, tijdigheid en gevoel van comfort worden geleverd aan de bestuurder.

Met aandacht voor de noodzakelijke randvoorwaarden

Voor zowel in- als externe dienstverlening kijken wij (op hoofdlijnen) naar de wijze waarop die dienstverlening is georganiseerd en wat daarin eventueel verder ontwikkeld kan worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan organisatie inrichting, aansturing, rolverdeling, capaciteit, overlegstructuren en beschikbare/benodigde stuurinformatie. Een ander thema is op welke wijze (gezamenlijke) prioritering plaatsvindt en hoe de lokale behoefte (couleur locale) zich verhoudt tot harmonisering en standaardisering van werkzaamheden binnen de BAR-organisatie.

Resultaat evaluatie dienstverlening

1. Een zorgvuldig en onafhankelijk beeld van het huidige functioneren van de BAR-organisatie, gericht op de interne en externe dienstverlening van de BAR-organisatie. Het gaat dan om (externe) publieksdienstverlening en de dienstverlening in het sociale en fysieke domein met de inwoner, ondernemer en partner als klant en (interne) dienstverlening met de bestuurder als primaire klant. Het gaat dan onder meer om advieskwaliteit, nabijheid, 'voelsprieten' voor politiek-bestuurlijke gevoeligheden, tijdigheid, gevoel van comfort.
2. De evaluatie levert inzicht op in zowel feitelijke/objectiveerbare resultaten (effecten), als ook verwachtingen en belevingen van belanghouders. Inclusief een beeld van in hoeverre de belevingen bij sleutelfiguren onderling overeenkomen én de mate waarin deze belevingen in lijn zijn met de feitelijke resultaten.
3. De evaluatie is enerzijds gericht op de vergelijking van wat door de drie colleges is beoogd en de mate waarin die doelen tot nu toe zijn gerealiseerd (terug kijken). Anderzijds is de evaluatie gericht op wat voor verdere ontwikkeling geleerd en verbeterd kan worden (vooruit kijken).
4. De evaluatie biedt inzicht (op hoofdlijnen) in de mate waarin de randvoorwaarden op orde zijn om specifiek in- en externe dienstverlening mogelijk te kunnen maken, zoals beschikbare capaciteit, wijze van aansturing, control-mechanismen en ICT-ondersteuning.
5. Handelingsperspectieven: concrete adviezen en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het functioneren van de BAR-organisatie (input voor een organisatie ontwikkelplan) wat betreft het thema dienstverlening.

B. Evaluatie BAR-governance

Governance gaat over het geheel van aansturing en besturing van de BAR-organsiatie. Dit onderzoeken we door de volgende activiteiten te verrichten:

Inzicht in het juridisch construct

We beschrijven -op basis van onze juridische kennis en onderzoekservaring de kenmerken van mogelijke samenwerkingsvormen/ juridische constructies die voor de GR gekozen hadden kunnen worden. De voor- en nadelen van de verschillende juridische vormen vatten wij -op hoofdlijnen- samen in een juridisch afwegingskader. Dit beschrijven wij op een leesbare toegankelijke wijze. De behoefte komt mede voort uit twee aangenomen amendementen van de raad van Barendrecht (2018-006/2018-007) waarin opgeroepen wordt tot 'het in kaart brengen van bestuursstructuren/modellen voor de organisatie, zodat de gemeenteraad indien nodig deze informatie kan betrekken als zij met de aanbevelingen aan de slag gaat', doelend op de aanbevelingen van het onderzoek Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking.

Evaluatie geheel van aansturing en besturing

We bestuderen de voor dit onderzoek relevante documentatie en spreken met (een vertegenwoordiging van) de drie gemeenteraden, de drie colleges, het dagelijks bestuur en de directie inzake de beleving en verwachting van BAR-governance.

Resultaat evaluatie governance

1. Een evaluatie van het gekozen juridisch construct inzake het openbaar lichaam voor de BAR-organisatie.
2. Evaluatie van het geheel van aansturing en besturing van de BAR-organisatie. Gericht op de (onderlinge samenhang en dynamiek tussen de) volgende gremia: gemeenteraden, colleges, burgemeesters en directie en het algemeen en dagelijks bestuur van de BAR-organisatie.
3. Handelingsperspectieven: concrete adviezen en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de governance van de BAR-organisatie. Bedoeld als input voor een organisatie ontwikkelplan.

8.1.4 Enquêteresultaten raadsleden

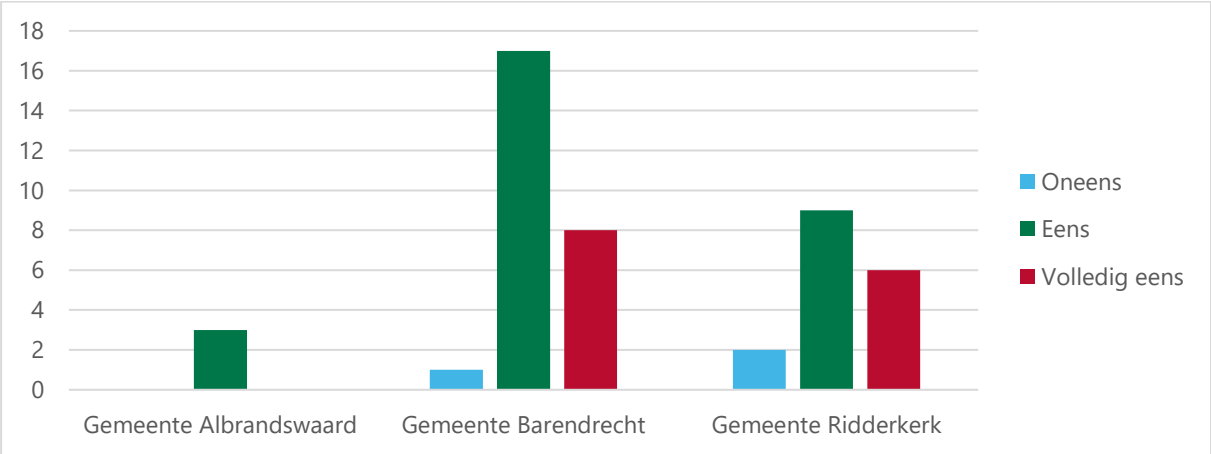
Hieronder is het resultaat opgenomen van de enquête die in het kader van deze evaluatie is ingevuld door raadsleden van de BAR-gemeenten.

Een paar opmerkingen vooraf:

b. Ieder raadslid heeft de mogelijkheid gekregen om de enquête zelfstandig in te vullen. In een raadsfractie van Barendrecht is besloten de enquête gezamenlijk in te vullen. De antwoorden op vragen zijn hier vermenigvuldigd met het aantal fractieleden.
c. Van de raad van Barendrecht zijn 35[68] raadsleden gestart met het invullen van de enquête, 25 vragenlijsten zijn volledig ingevuld. In de raad van Albrandswaard is door 3 raadsleden gebruikgemaakt van de mogelijkheid de enquête in te vullen, 1 van hen heeft de vragenlijst volledig ingevuld. In de raad va Ridderkerk zijn 17 raadsleden gestart met het invullen van de vragenlijst, 15 van hen hebben de vragenlijst volledig afgerond.
d. Van alle raadsleden is een betrekkelijk groot deel nog niet lang in functie, wat wil zeggen dat de ervaring met BAR-organisatie in de rol van raadslid niet de periode tussen 2014 en maart 2018 heeft meegemaakt:
   1. In Barendrecht zijn van de 25 raadsleden die de enquête invulden 17 raadslid sinds 2018 raadslid.
   2. In Albrandswaard zijn van de 3 raadsleden die zijn gestart met het invullen van de enquête is 1 raadsleden sinds 2018 raadslid.
   3. In Ridderkerk zijn van de 15 raadsleden die de enquête invulden 7 raadslid sinds 2018 raadslid.
e. De resultaten zijn per vraag geordend en bevatten steeds het absolute aantal antwoorden in een tabel en een overzichtelijk grafiek waarin dezelfde gegevens grafisch mooi zichtbaar zijn.
f. De enquête bevat ook een aantal open vragen. De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in de nota van bevindingen en niet specifiek in deze bijlage opgenomen.

3. Ik ben bekend met de doelen en gewenste resultaten van de BAR-organisatie

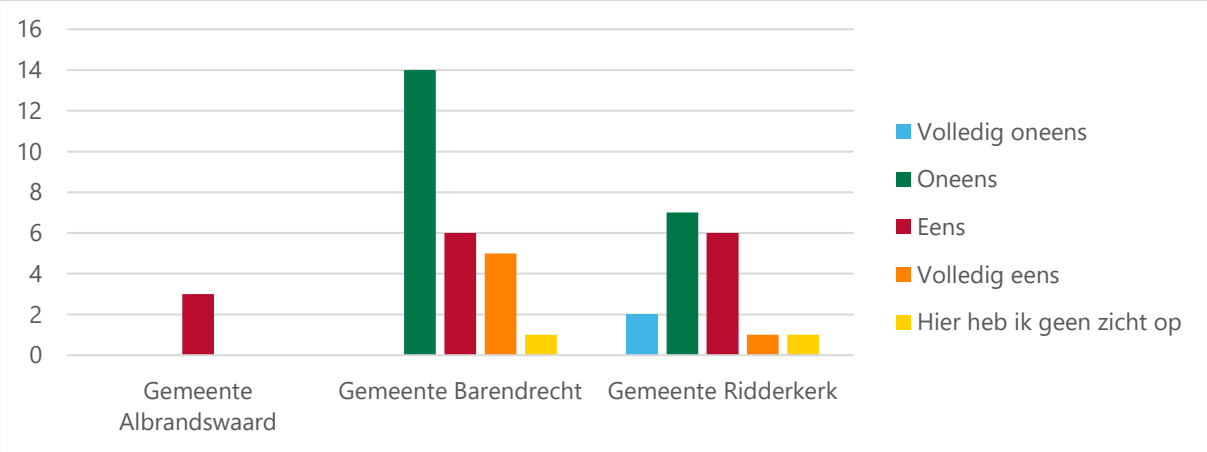
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		3		3
Gemeente Barendrecht	1	17	8	26
Gemeente Ridderkerk	2	9	6	17
Eindtotaal	3	29	14	46



[68] Omdat de raad 29 raadsleden telt is er een verschil van 6 raadsleden. De enige verklaring die we kunnen bedenken is dat 6 raadsleden tweemaal zijn gestart met het invullen van de enquête.

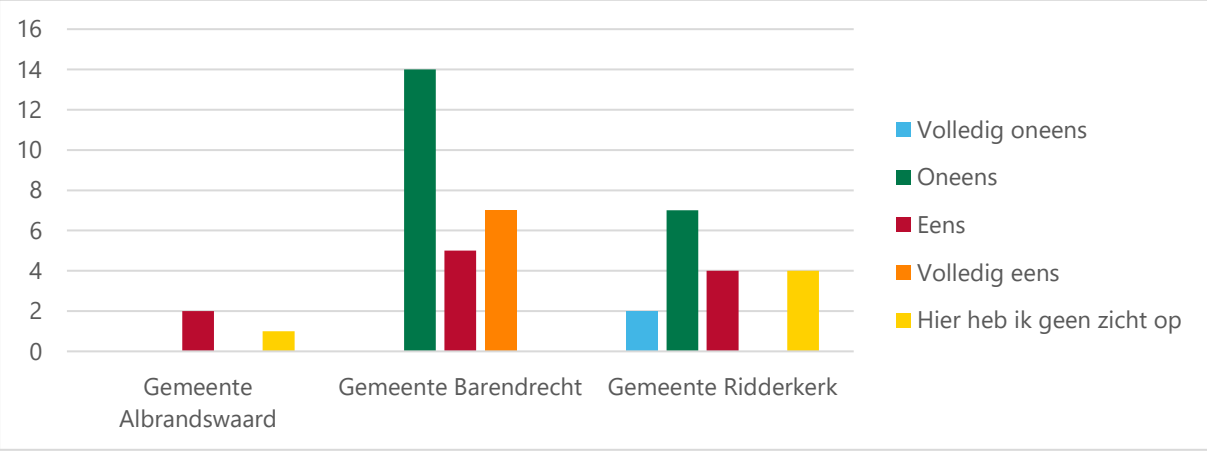
6a. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: overwegend voordelen voor iedere BAR-gemeente, alle gemeenten worden er beter van

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			3			3
Gemeente Barendrecht		14	6	5	1	26
Gemeente Ridderkerk	2	7	6	1	1	17
Eindtotaal	2	21	15	6	2	46



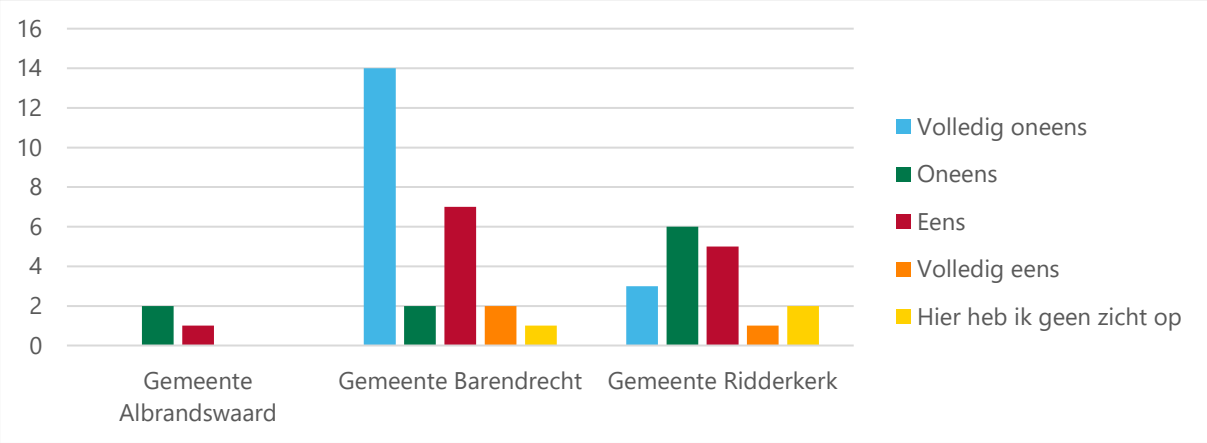
6b. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: betere kwaliteit en deskundigheid binnen een robuuste ambtelijke organisatie

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			2		1	3
Gemeente Barendrecht		14	5	7		26
Gemeente Ridderkerk	2	7	4		4	17
Eindtotaal	2	21	11	7	5	46



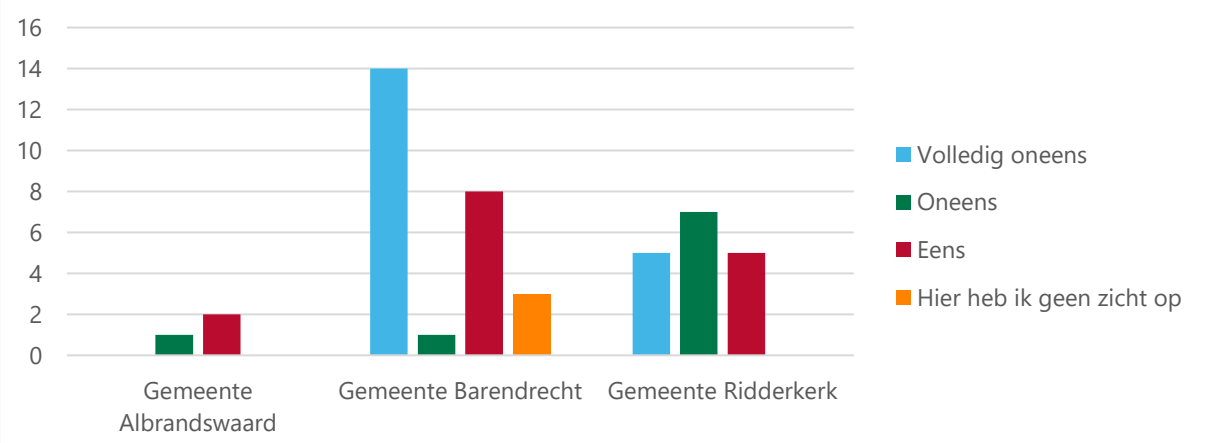
6c. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: meer beleidskracht en strategisch vermogen

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		2	1			3
Gemeente Barendrecht	14	2	7	2	1	26
Gemeente Ridderkerk	3	6	5	1	2	17
Eindtotaal	17	10	13	3	3	46



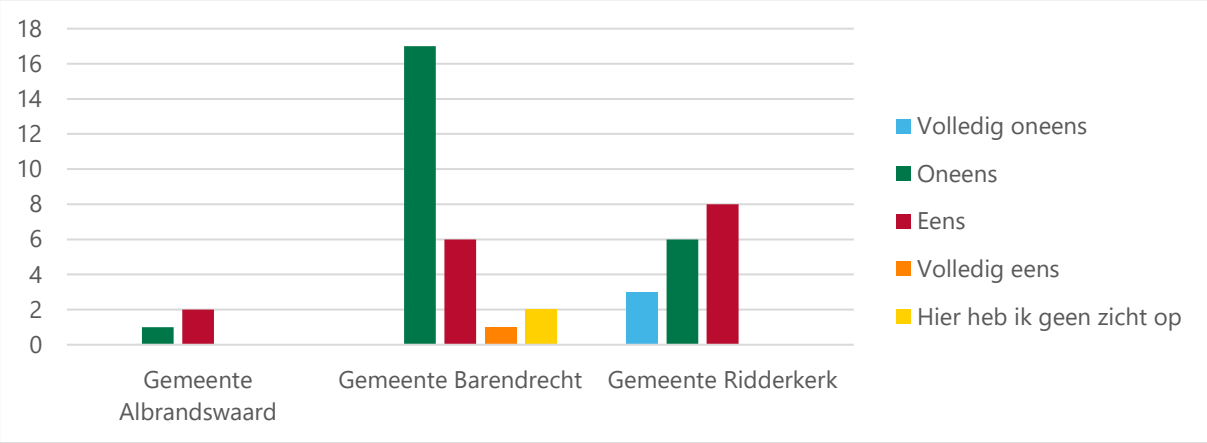
6d. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: excellente dienstverlening aan inwoners en ondernemers

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1	2		3
Gemeente Barendrecht	14	1	8	3	26
Gemeente Ridderkerk	5	7	5		17
Eindtotaal	19	9	15	3	46



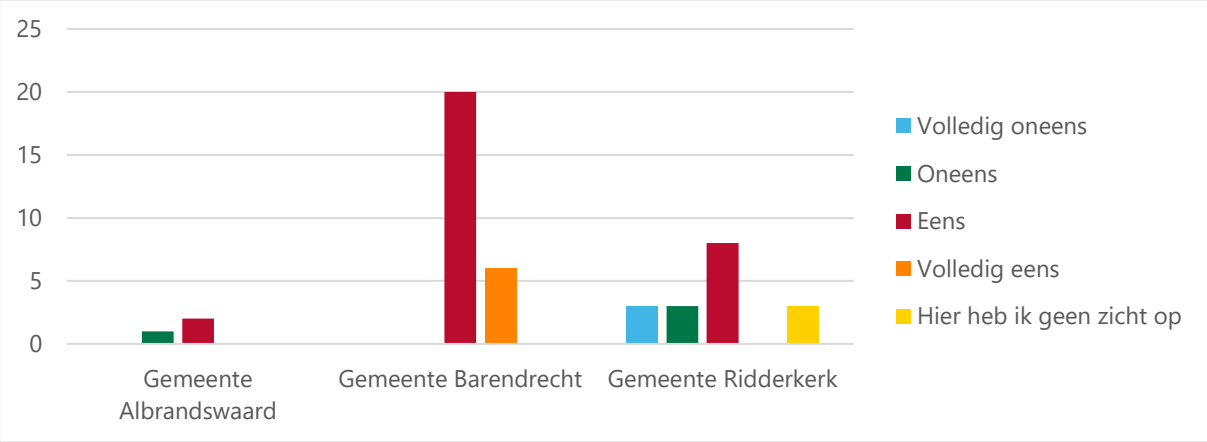
6e. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: excellente dienstverlening aan bestuurders

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1	2			3
Gemeente Barendrecht		17	6	1	2	26
Gemeente Ridderkerk	3	6	8			17
Eindtotaal	3	24	16	1	2	46



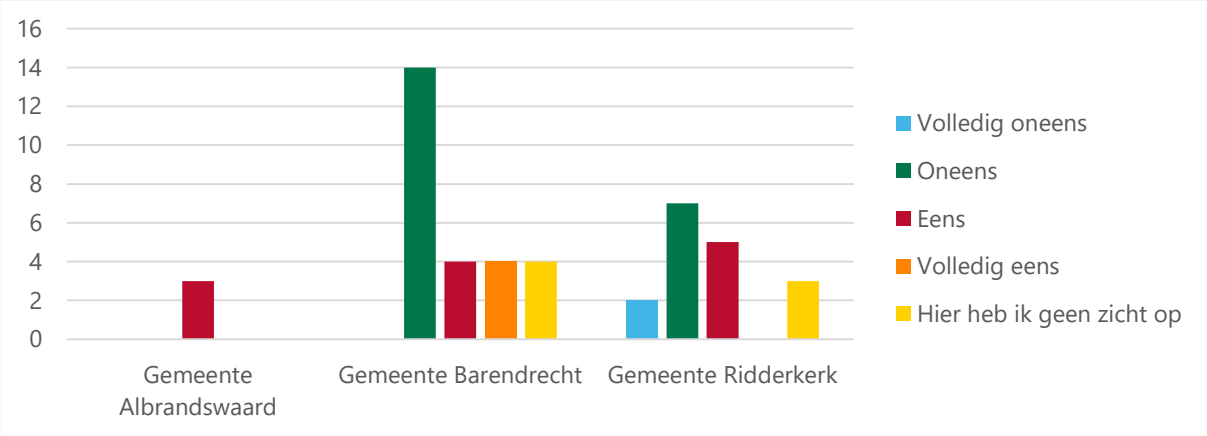
6f. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: minder kwetsbaarheid in de ambtelijke bezetting

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1	2			3
Gemeente Barendrecht			20	6		26
Gemeente Ridderkerk	3	3	8		3	17
Eindtotaal	3	4	30	6	3	46



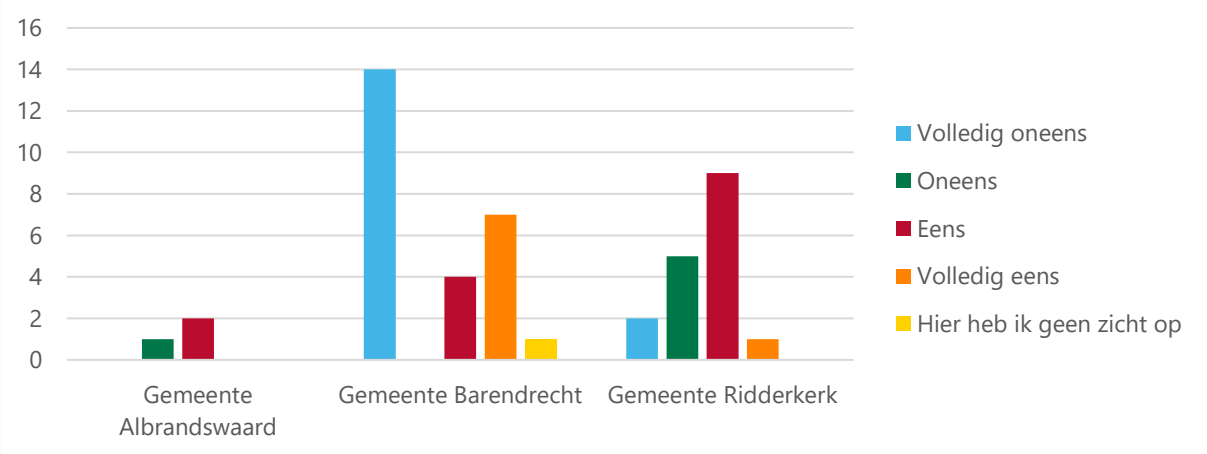
6g. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: het leveren van prestaties tegen acceptabele kosten

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			3			3
Gemeente Barendrecht		14	4	4	4	26
Gemeente Ridderkerk	2	7	5		3	17
Eindtotaal	2	21	12	4	7	46



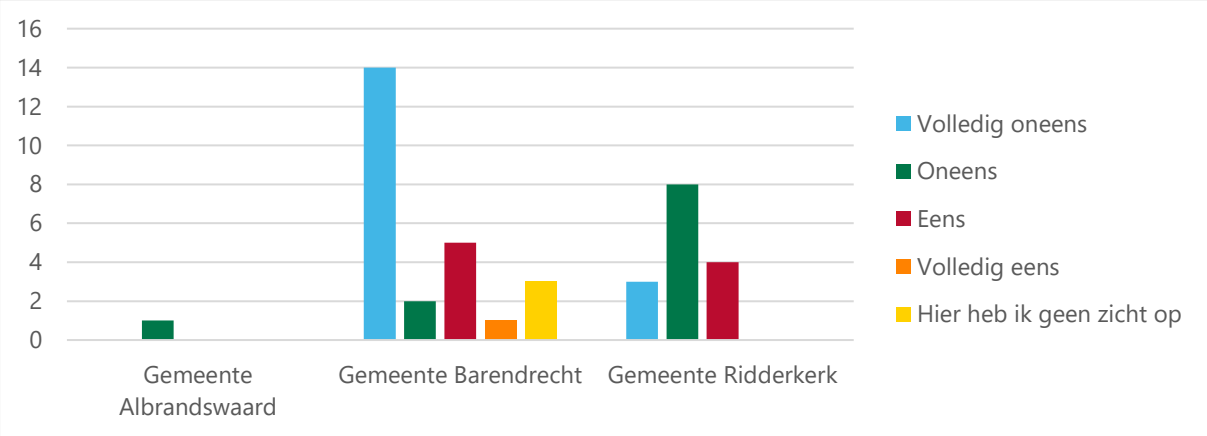
6h. De ambtelijke samenwerking heeft sinds de start en tot nu toe geleid tot: het samen sterker staan van de BAR-gemeenten in de regio

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1	2			3
Gemeente Barendrecht	14		4	7	1	26
Gemeente Ridderkerk	2	5	9	1		17
Eindtotaal	16	6	15	8	1	46



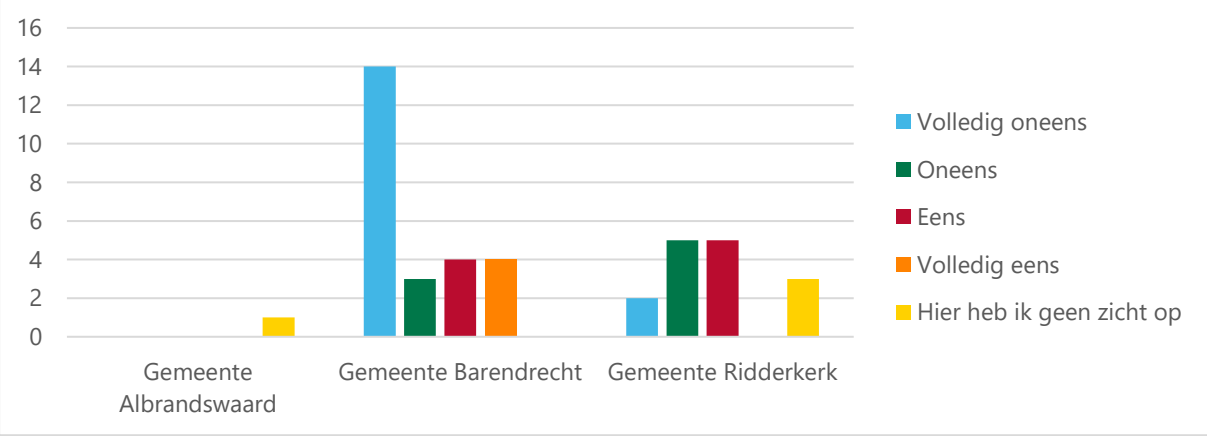
9. De ambtelijke samenwerking heeft gezorgd voor goede service en persoonlijke benadering van inwoners en ondernemers

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1				1
Gemeente Barendrecht	14	2	5	1	3	25
Gemeente Ridderkerk	3	8	4			15
Eindtotaal	17	11	9	1	3	41



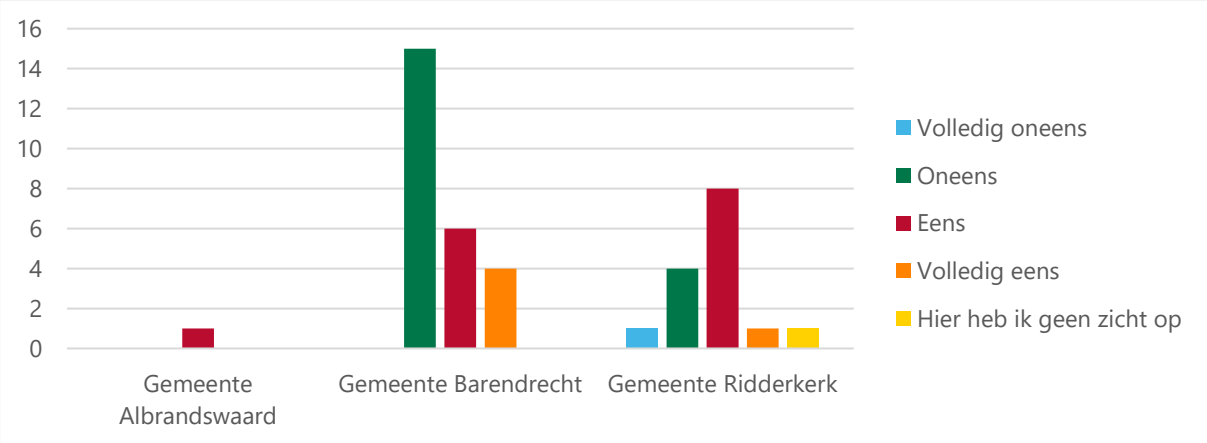
10. Door de ambtelijke samenwerking is mijn gemeente beter telefonisch en digitaal bereikbaar voor inwoners en ondernemers

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard					1	1
Gemeente Barendrecht	14	3	4	4		25
Gemeente Ridderkerk	2	5	5		3	15
Eindtotaal	16	8	9	4	4	41



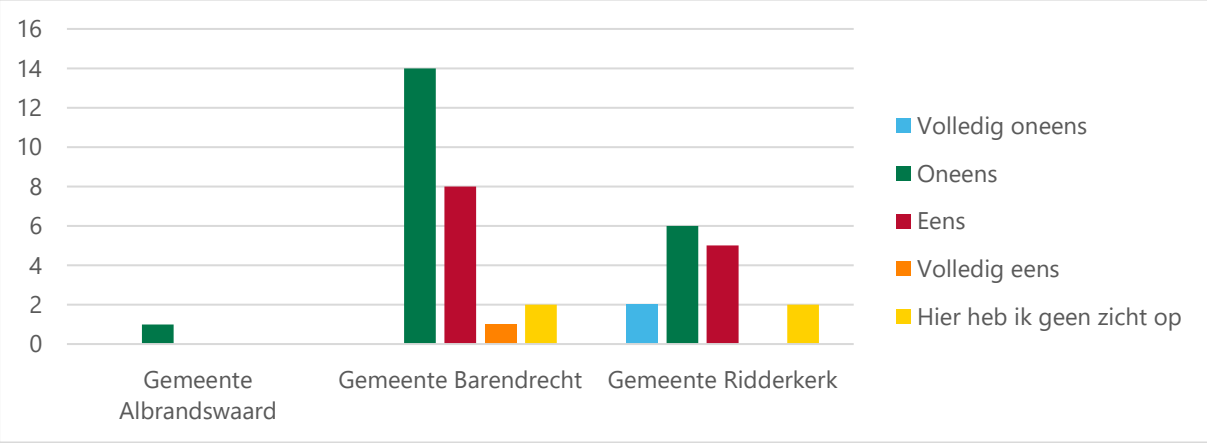
11. Inwoners en ondernemers worden snel geholpen, wachttijden aan de balie en telefoon zijn (voldoende) kort

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		15	6	4		25
Gemeente Ridderkerk	1	4	8	1	1	15
Eindtotaal	1	19	15	5	1	41



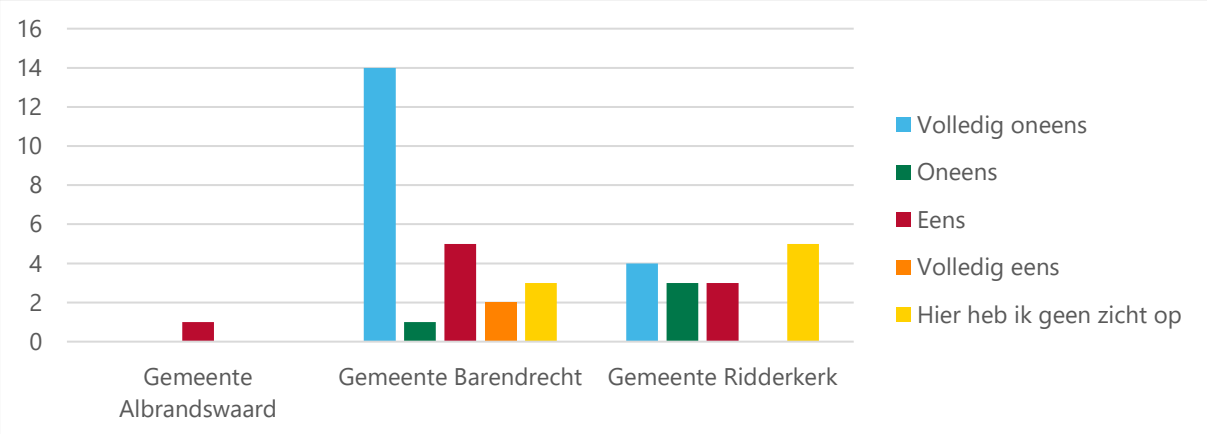
12. Inwoners en ondernemers worden in voldoende mate betrokken bij beleidsontwikkeling en –uitvoering

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1				1
Gemeente Barendrecht		14	8	1	2	25
Gemeente Ridderkerk	2	6	5		2	15
Eindtotaal	2	21	13	1	4	41



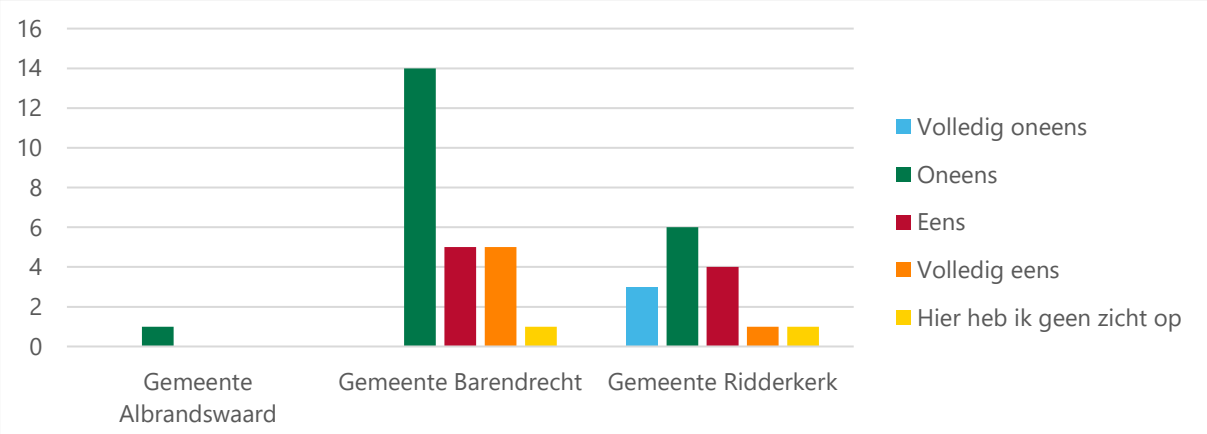
13. Door de BAR-samenwerking is de dienstverlening aan mijn gemeente verbeterd ten opzichte van de situatie voordat we ambtelijk fuseerden

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	14	1	5	2	3	25
Gemeente Ridderkerk	4	3	3		5	15
Eindtotaal	18	4	9	2	8	41



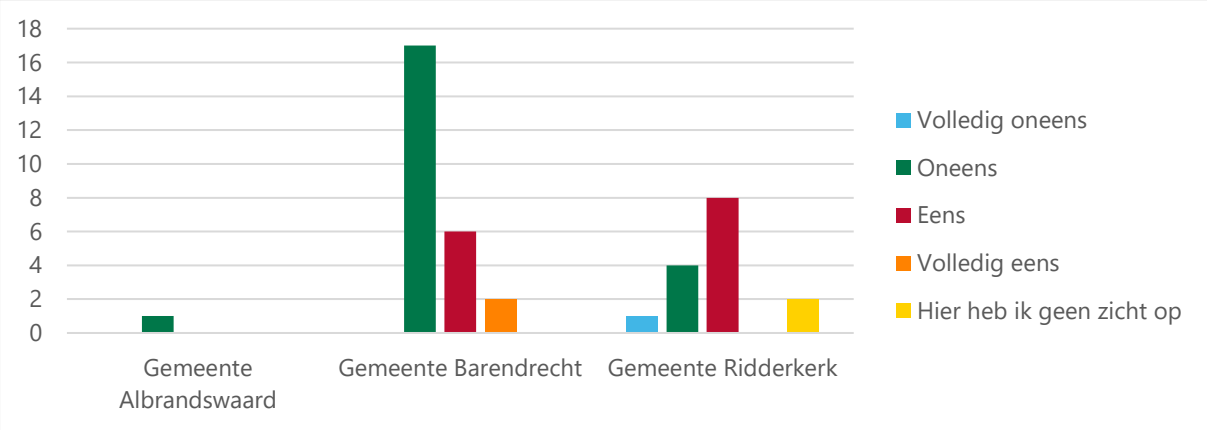
14. De specifieke kenmerken van onze gemeente ('couleur locale') worden gerespecteerd in de dienstverlening; ik ervaar dat de BAR-organisatie goed rekening houdt met lokale behoeften

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1				1
Gemeente Barendrecht		14	5	5	1	25
Gemeente Ridderkerk	3	6	4	1	1	15
Eindtotaal	3	21	9	6	2	41



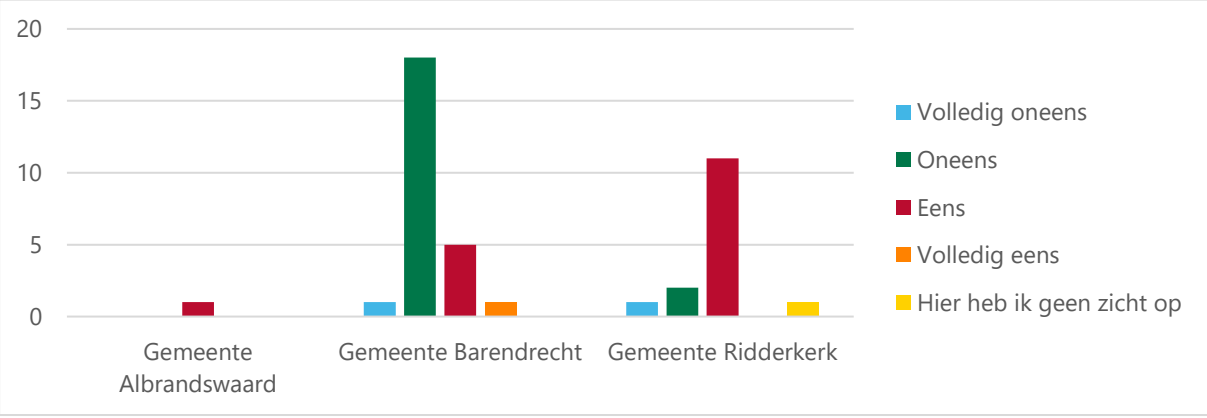
15. Ik ben tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van adviezen/voorstellen/voortgangsdocumenten die aan de raad worden gestuurd

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindt otaal
Gemeente Albrandswaard		1				1
Gemeente Barendrecht		17	6	2		25
Gemeente Ridderkerk	1	4	8		2	15
Eindtotaal	1	22	14	2	2	41



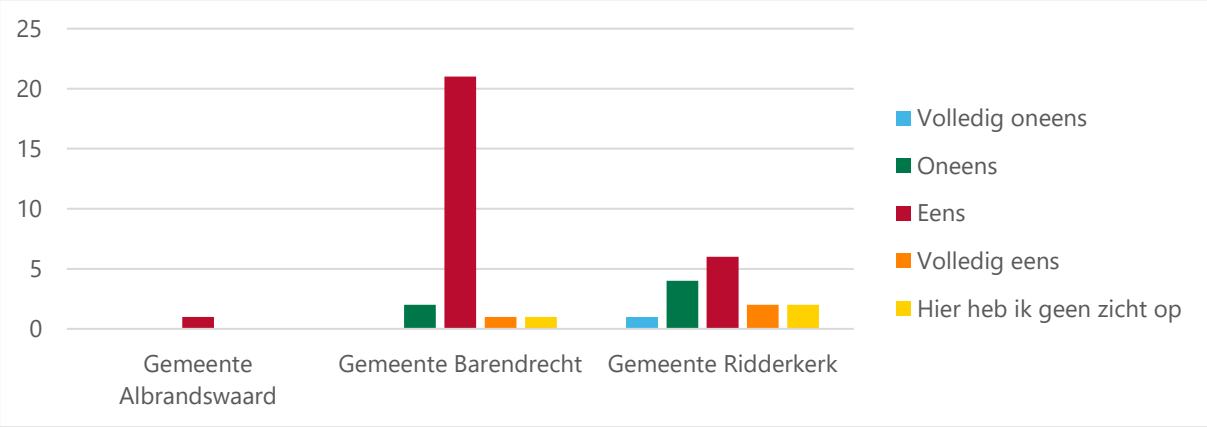
16. Ik ben tevreden over de tijdigheid van voorstellen die aan de raad worden gestuurd

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eind-totaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	1	18	5	1		25
Gemeente Ridderkerk	1	2	11		1	15
Eindtotaal	2	20	17	1	1	41



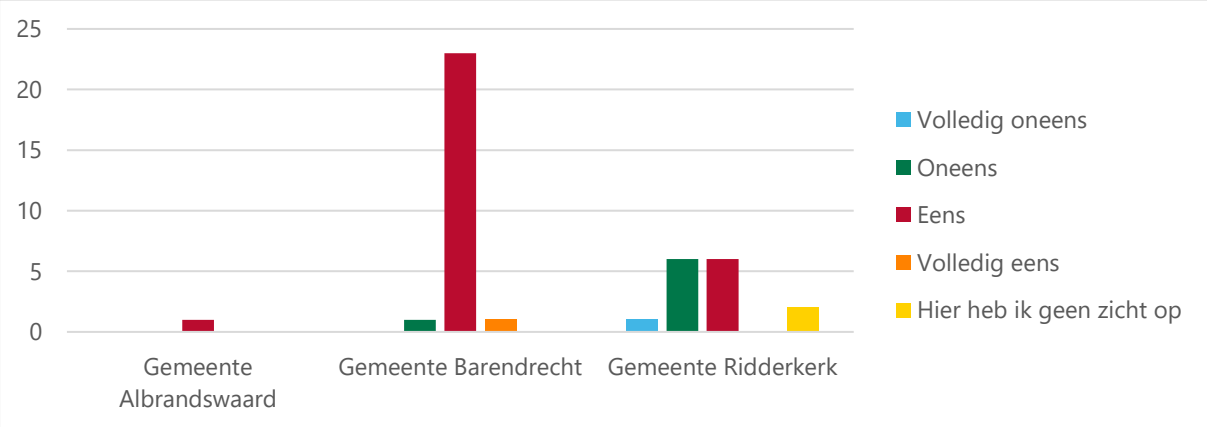
17. Naar mijn idee is de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eind-totaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		2	21	1	1	25
Gemeente Ridderkerk	1	4	6	2	2	15
Eindtotaal	1	6	28	3	3	41



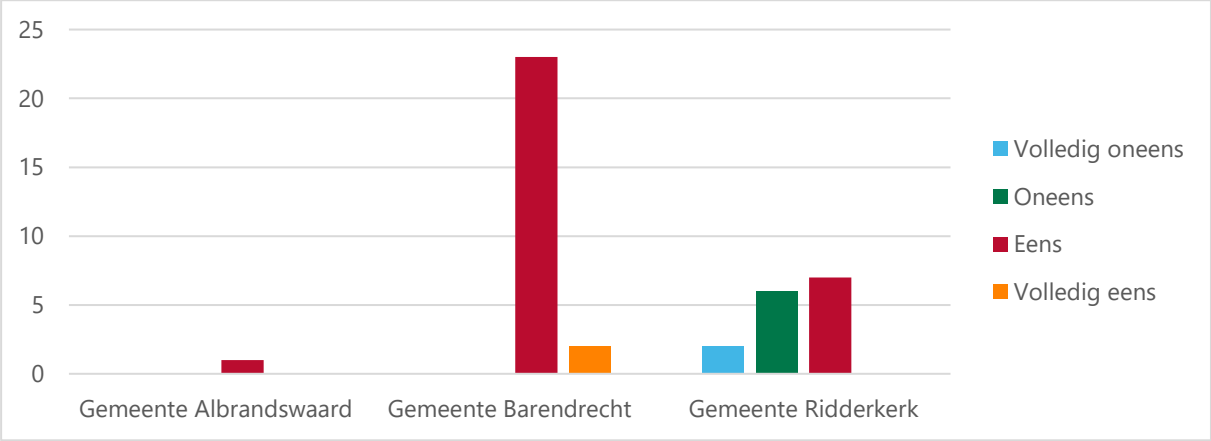
18. Naar mijn idee beschikt de BAR-organisatie op dit moment in voldoende mate over de kwaliteiten om de huidige gemeentelijke taken uit te voeren

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eind-totaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		1	23	1		25
Gemeente Ridderkerk	1	6	6		2	15
Eindtotaal	1	7	30	1	2	41



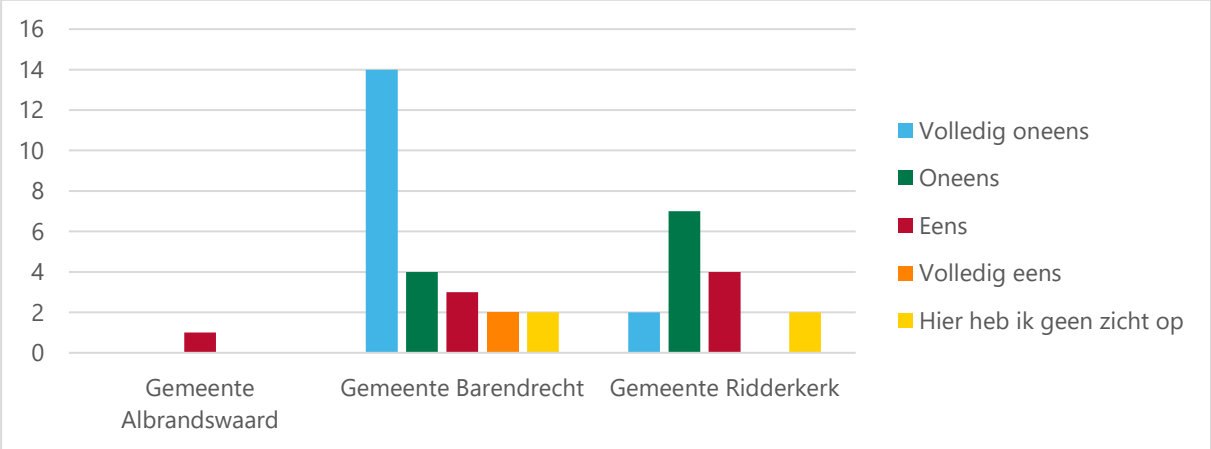
19. Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1		1
Gemeente Barendrecht			23	2	25
Gemeente Ridderkerk	2	6	7		15
Eindtotaal	2	6	31	2	41



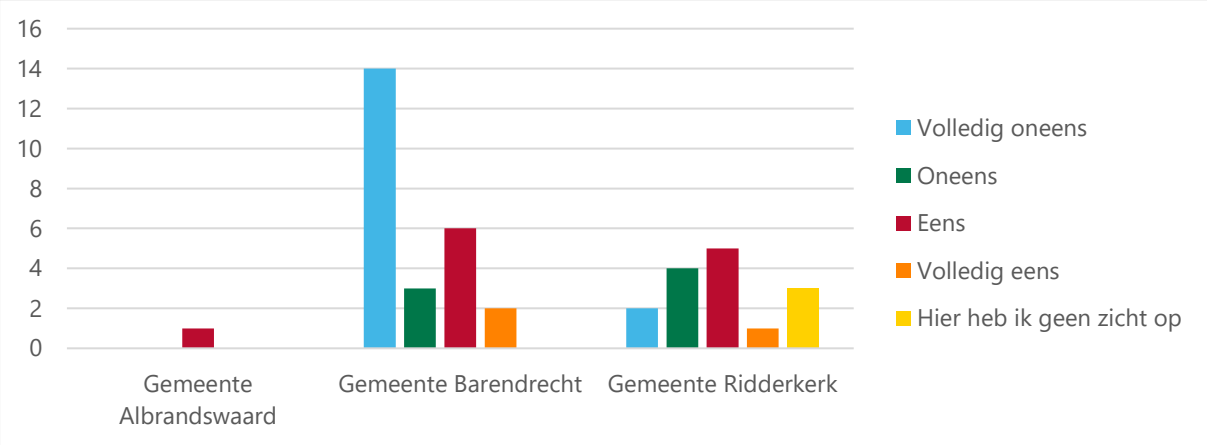
20. Ik heb voldoende inzicht in de prestaties van de BAR-organisatie

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	14	4	3	2	2	25
Gemeente Ridderkerk	2	7	4		2	15
Eindtotaal	16	11	8	2	4	41



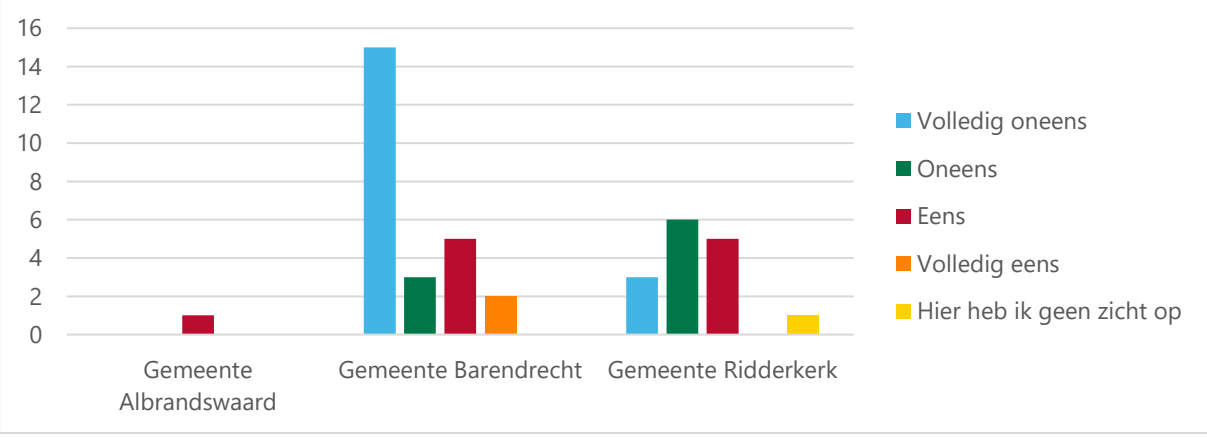
21. Als ik informatie wil over het functioneren van de BAR-organisatie, dan ontvang ik die informatie ook

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eind-totaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	14	3	6	2		25
Gemeente Ridderkerk	2	4	5	1	3	15
Eindtotaal	16	7	12	3	3	41



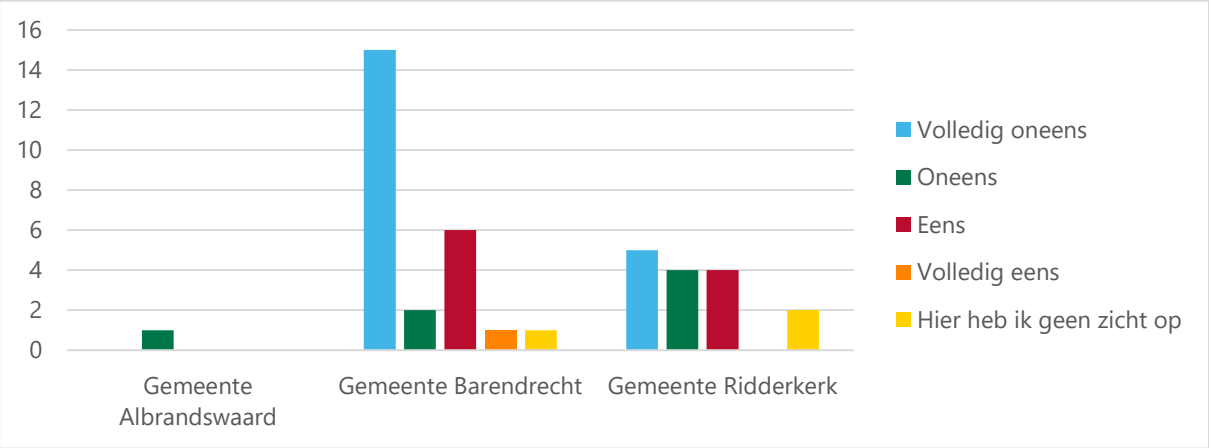
22. Er wordt voldoende verantwoording afgelegd over het functioneren van de BAR-organisatie

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	15	3	5	2		25
Gemeente Ridderkerk	3	6	5		1	15
Eindtotaal	18	9	11	2	1	41



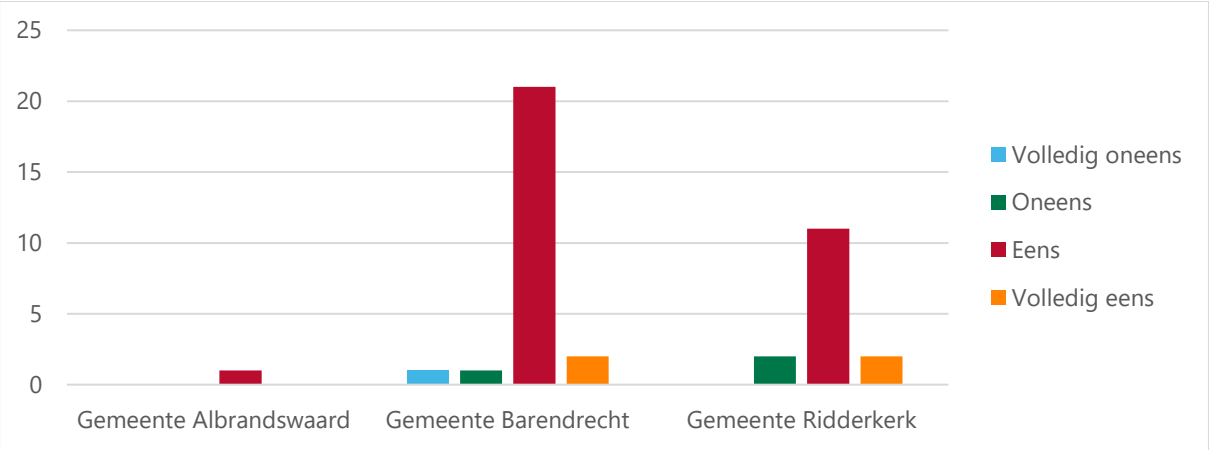
23. Ik ervaar voldoende invloed op de BAR-organisatie

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		1				1
Gemeente Barendrecht	15	2	6	1	1	25
Gemeente Ridderkerk	5	4	4		2	15
Eindtotaal	20	7	10	1	3	41



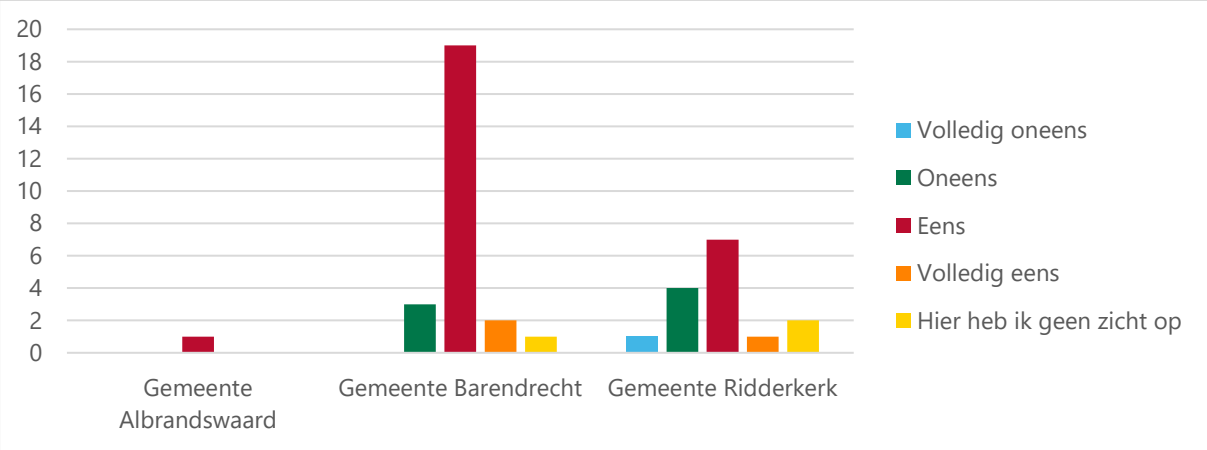
24. Mijn rol en taak als raadslid ten opzichte van de BAR-samenwerking zijn voor mij helder

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Eind-totaal
Gemeente Albrandswaard			1		1
Gemeente Barendrecht	1	1	21	2	25
Gemeente Ridderkerk		2	11	2	15
Eindtotaal	1	3	33	4	41



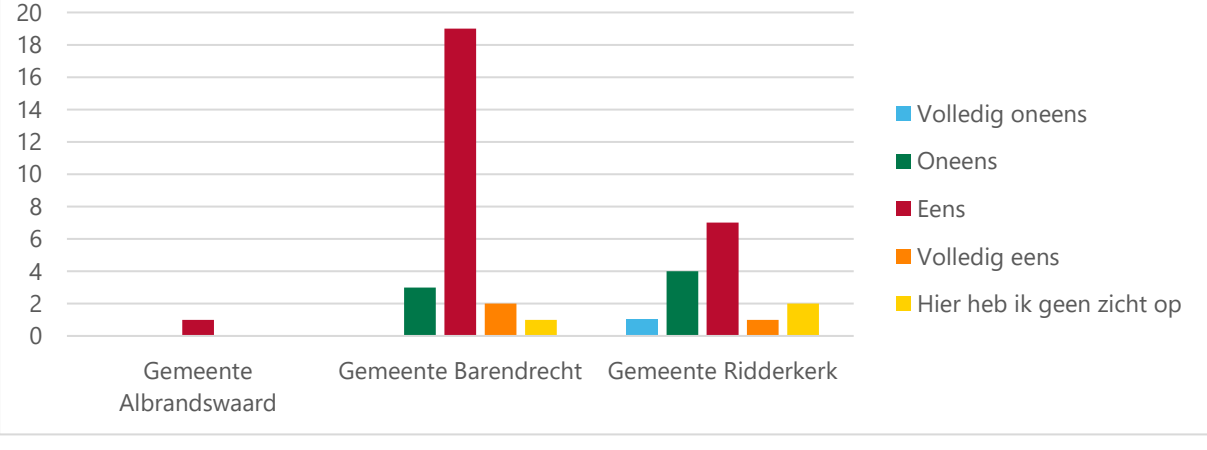
25. Ik beschik over voldoende handvatten/instrumenten in mijn 'gereedschapskist' om mijn rol richting de BAR-organisatie goed te kunnen vervullen

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		3	19	2	1	25
Gemeente Ridderkerk	1	4	7	1	2	15
Eindtotaal	1	7	27	3	3	41



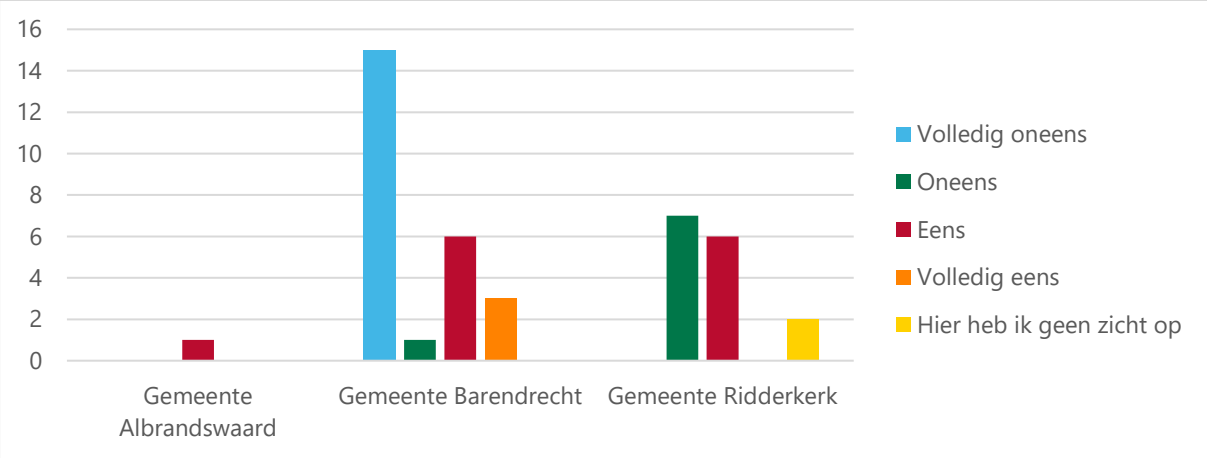
26. Het is mij duidelijk hoe de gemeenteraad, het college, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie zich tot elkaar verhouden: Ik ben goed bekend met ieders rollen, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1		1
Gemeente Barendrecht	1		21	3	25
Gemeente Ridderkerk		3	11	1	15
Eindtotaal	1	3	33	4	41



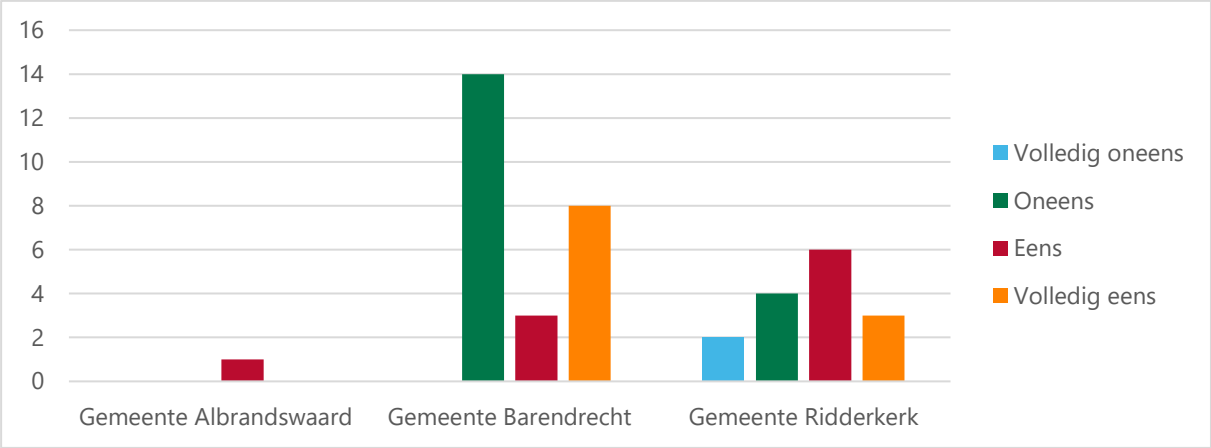
27. Ik ervaar doorgaans dat ieder gremium (de gemeenteraad, het college, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie) goed vanuit de eigen formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden werkt

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	15	1	6	3		25
Gemeente Ridderkerk		7	6		2	15
Eindtotaal	15	8	13	3	2	41



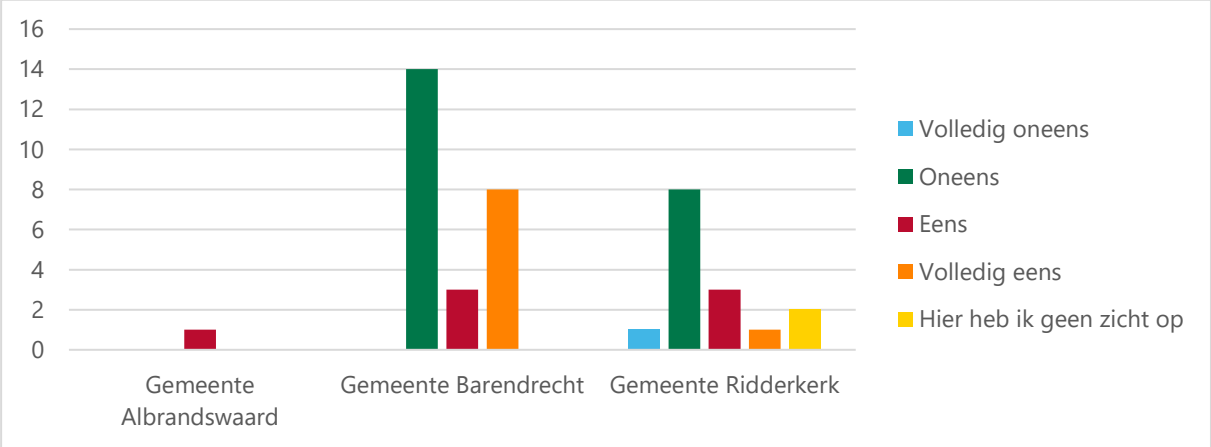
30. Ik ervaar dat onze gemeente in ruime mate zelfstandig beleid en beleids- en uitvoeringskaders kan bepalen

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1		1
Gemeente Barendrecht		14	3	8	25
Gemeente Ridderkerk	2	4	6	3	15
Eindtotaal	2	18	10	11	41



31. Er is in mijn beleving steeds een goede balans tussen harmonisatie en standaardisatie van beleid, producten en werkwijzen en het respecteren van de zelfstandigheid/'couleur locale' van iedere BAR-gemeente

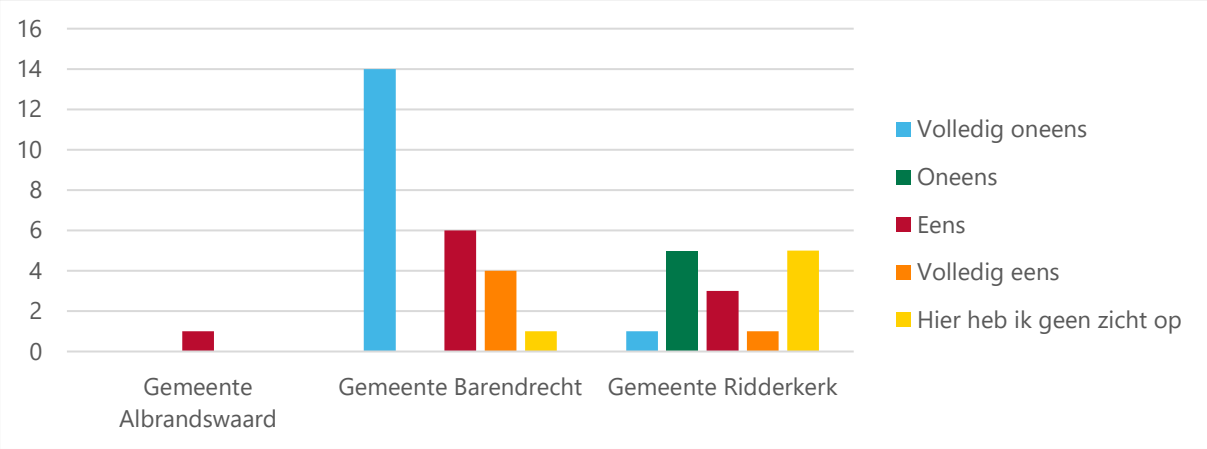
	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		14	3	8		25
Gemeente Ridderkerk	1	8	3	1	2	15
Eindtotaal	1	22	7	9	2	41



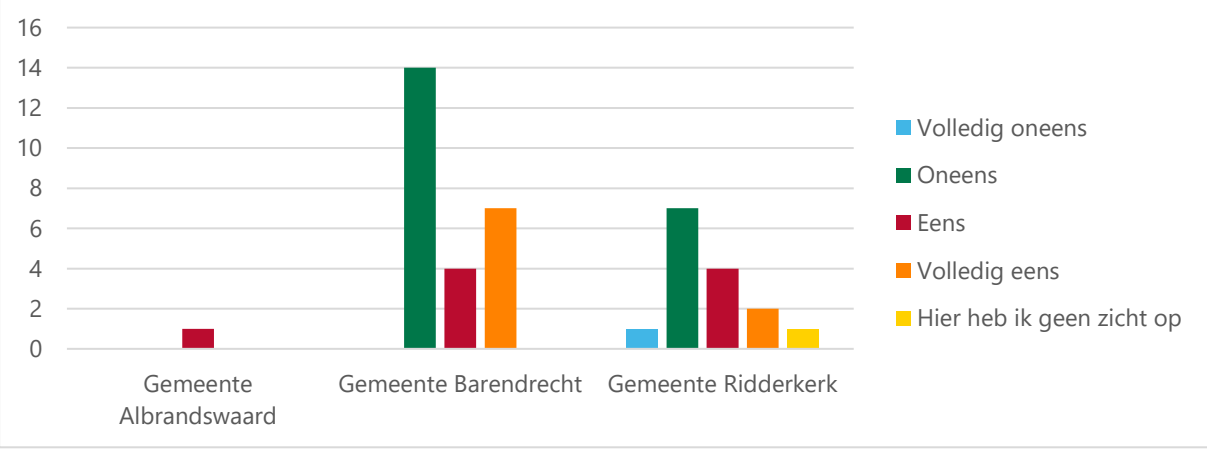
32. De BAR-gemeenten hebben alle drie (ongeveer) evenveel voordeel van de samenwerking

	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht	14		6	4	1	25
Gemeente Ridderkerk	1	5	3	1	5	15

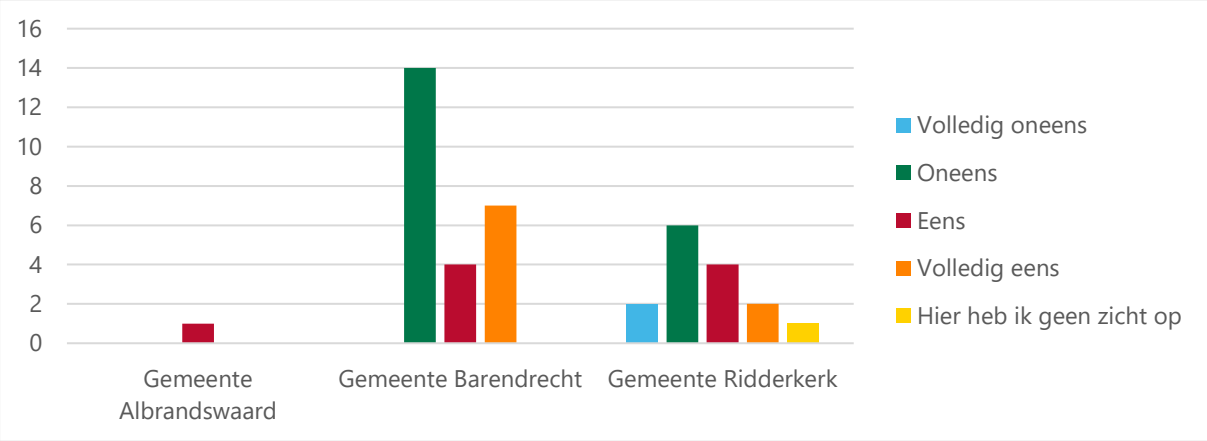
32. De BAR-gemeenten hebben alle drie (ongeveer) evenveel voordeel van de samenwerking						
Eindtotaal	15	5	10	5	6	41



33. De specifieke kenmerken van onze gemeente ('couleur locale') worden goed gerespecteerd in de dienstverlening; ik ervaar dat de BAR-organisatie goed rekening houdt met lokale behoeften						
	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		14	4	7		25
Gemeente Ridderkerk	1	7	4	2	1	15
Eindtotaal	1	21	9	9	1	41



34. De BAR-organisatie is voor mijn gemeente de komende jaren een goede manier om de doelen van mijn gemeente te realiseren						
	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			1			1
Gemeente Barendrecht		14	4	7		25
Gemeente Ridderkerk	2	6	4	2	1	15
Eindtotaal	2	20	9	9	1	41



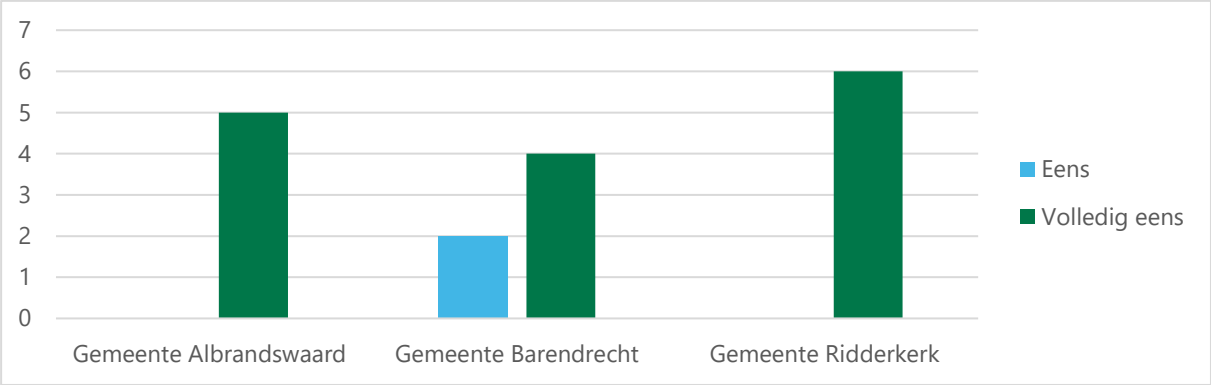
8.1.5 Enquêteresultaten collegeleden

Resultaten colleges enquête

Hieronder is het resultaat opgenomen van de enquête die in het kader van deze evaluatie is ingevuld door collegeleden van de BAR-gemeenten. Een paar opmerkingen vooraf:

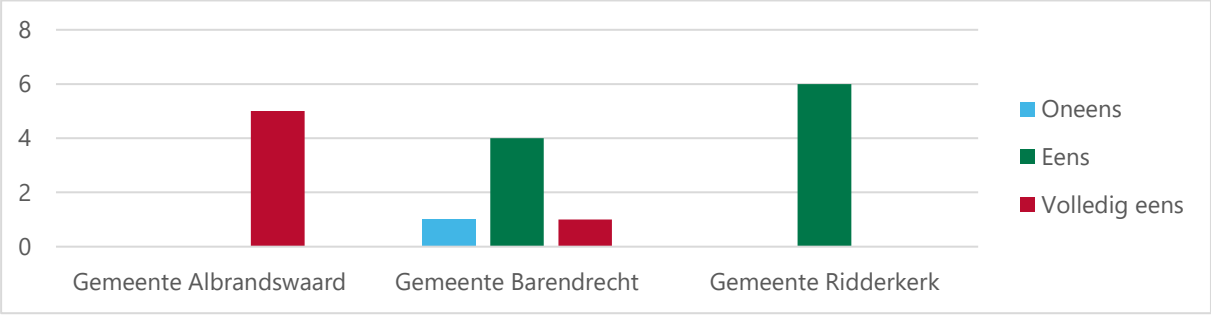
1. Ieder collegelid heeft de mogelijkheid gekregen om de enquête zelfstandig in te vullen. Twee colleges, Albrandswaard en Ridderkerk, hebben besloten de enquête gezamenlijk in te vullen. Hierdoor zijn eventuele onderlinge verschillen in ervaringen in deze colleges niet zichtbaar.
2. Van het college van Barendrecht hebben zes van de zeven collegeleden de enquête ingevuld. We gaan er vanuit dat het college van Albrandswaard de enquête met vijf collegeleden heeft ingevuld en het college van Ridderkerk met zes collegeleden.
3. De resultaten zijn per vraag geordend en bevatten steeds het absolute aantal antwoorden in een tabel en een overzichtelijk grafiek waarin dezelfde gegevens grafisch mooi zichtbaar zijn.
4. De enquête bevat ook een aantal open vragen. De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in de nota van bevindingen en niet specifiek in deze bijlage opgenomen.

3. Ik ben bekend met de doelen en gewenste resultaten van de BAR-organisatie			
	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5	5
Gemeente Barendrecht	2	4	6
Gemeente Ridderkerk		6	6
Eindtotaal	2	15	17



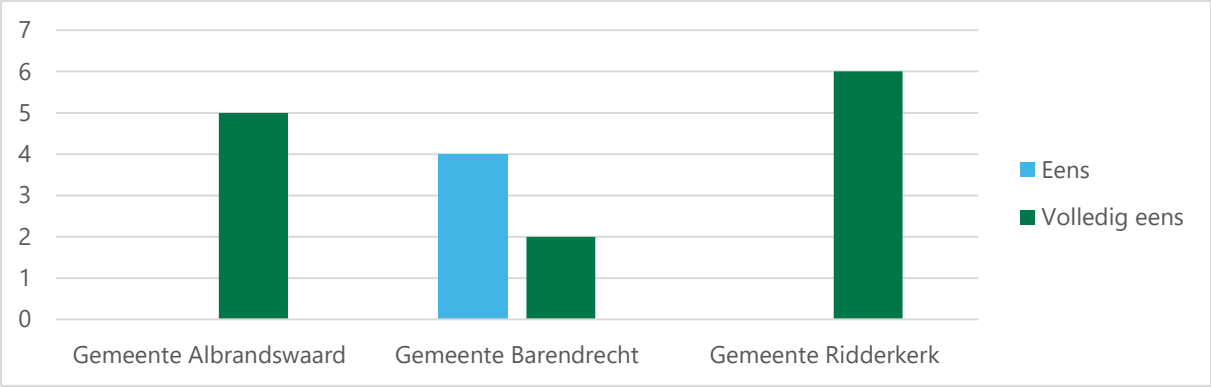
6a. Overwegend voordelen voor iedere BAR-gemeente, alle gemeenten worden er beter van

	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			5	5
Gemeente Barendrecht	1	4	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	1	10	6	17

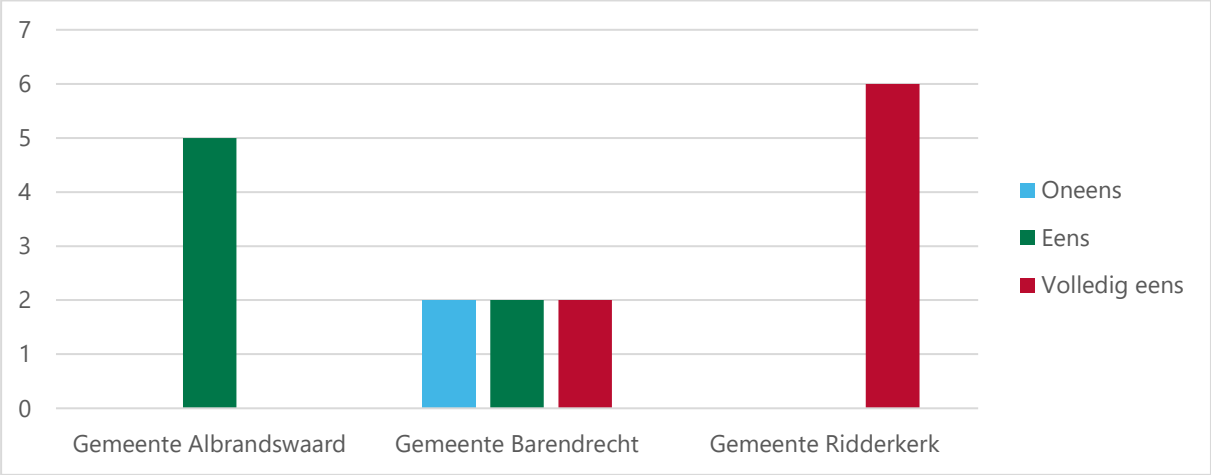


6b. Betere kwaliteit en deskundigheid binnen een robuuste ambtelijke organisatie

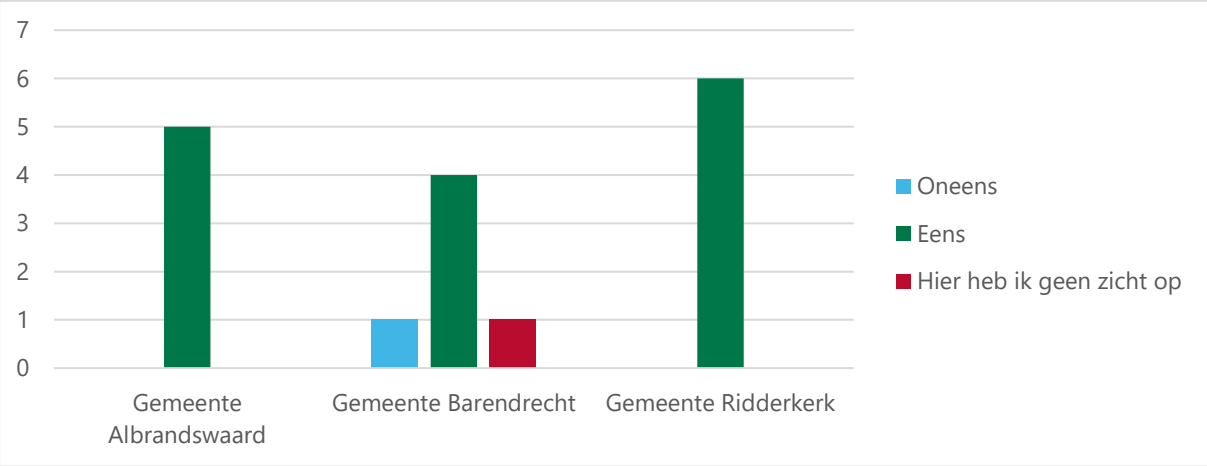
	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5	5
Gemeente Barendrecht	4	2	6
Gemeente Ridderkerk		6	6
Eindtotaal	4	13	17



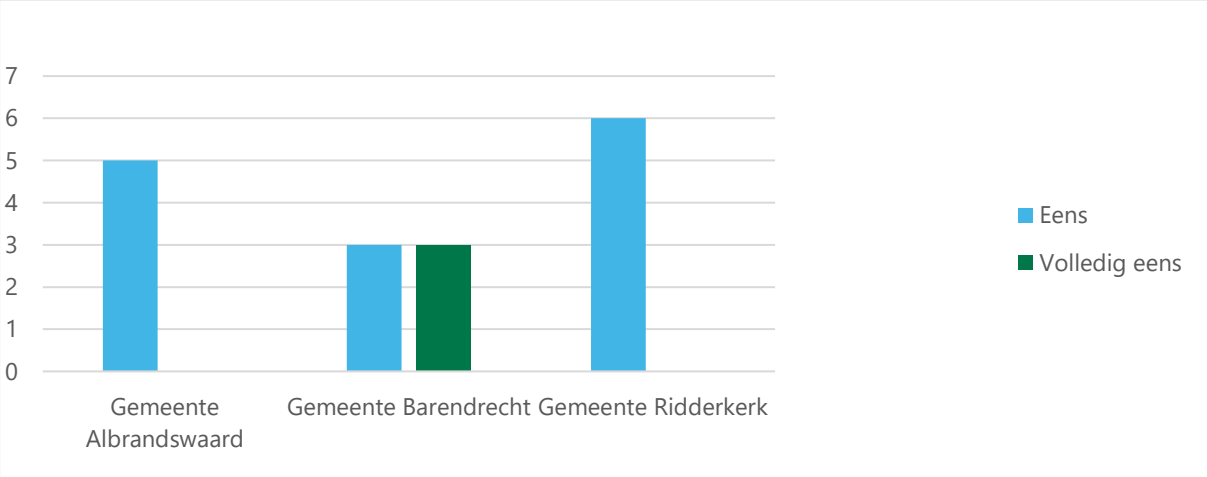
6c. BAR heeft geleid tot meer beleidskracht en strategisch vermogen				
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	2	2	2	6
Gemeente Ridderkerk			6	6
Eindtotaal	2	7	8	17



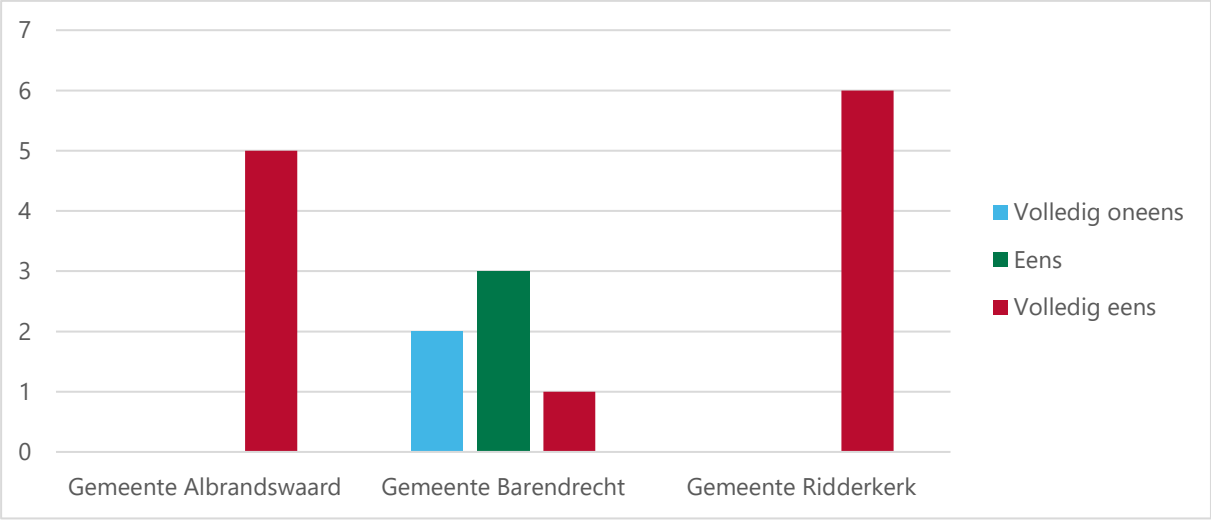
6d. BAR heeft geleid tot excellente dienstverlening aan inwoners en ondernemers				
	Oneens	Eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	1	4	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	1	15	1	17



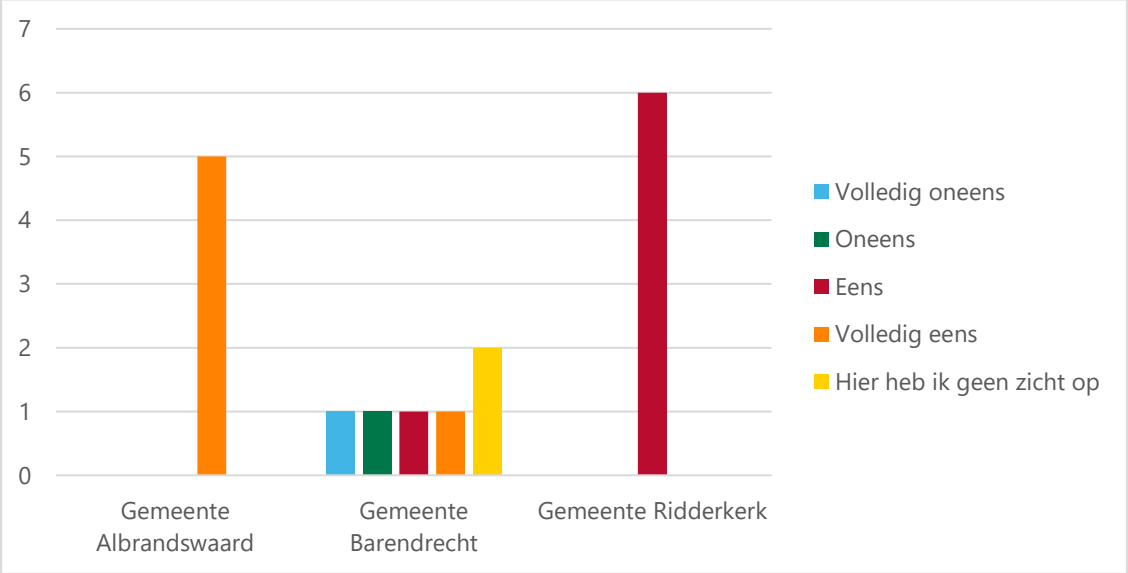
6e. BAR heeft geleid tot excellente excellente dienstverlening aan bestuurders			
	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard	5		5
Gemeente Barendrecht	3	3	6
Gemeente Ridderkerk	6		6
Eindtotaal	14	3	17



6f. BAR heeft geleid tot minder kwetsbaarheid in de ambtelijke bezetting				
	Volledig oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			5	5
Gemeente Barendrecht	2	3	1	6
Gemeente Ridderkerk			6	6
Eindtotaal	2	3	12	17

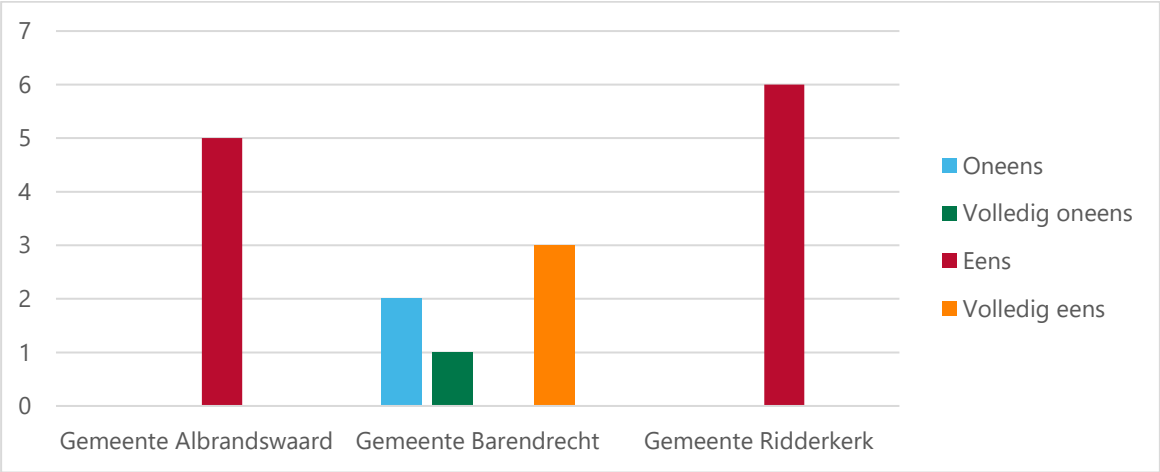


6g. BAR heeft geleid tot het leveren van prestaties tegen acceptabele kosten						
	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard				5		5
Gemeente Barendrecht	1	1	1	1	2	6
Gemeente Ridderkerk			6			6
Eindtotaal	1	1	7	6	2	17

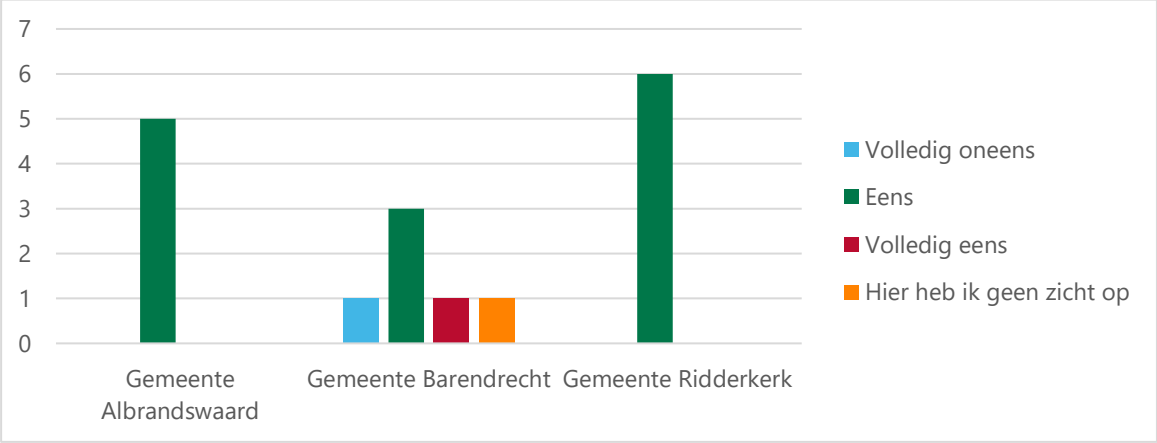


6h. BAR heeft geleid tot het samen sterker staan van de BAR-gemeenten in de regio					
	Oneens	Volledig oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			5		5
Gemeente Barendrecht	2	1		3	6

6h. BAR heeft geleid tot het samen sterker staan van de BAR-gemeenten in de regio					
Gemeente Ridderkerk			6		6
Eindtotaal	2	1	11	3	17

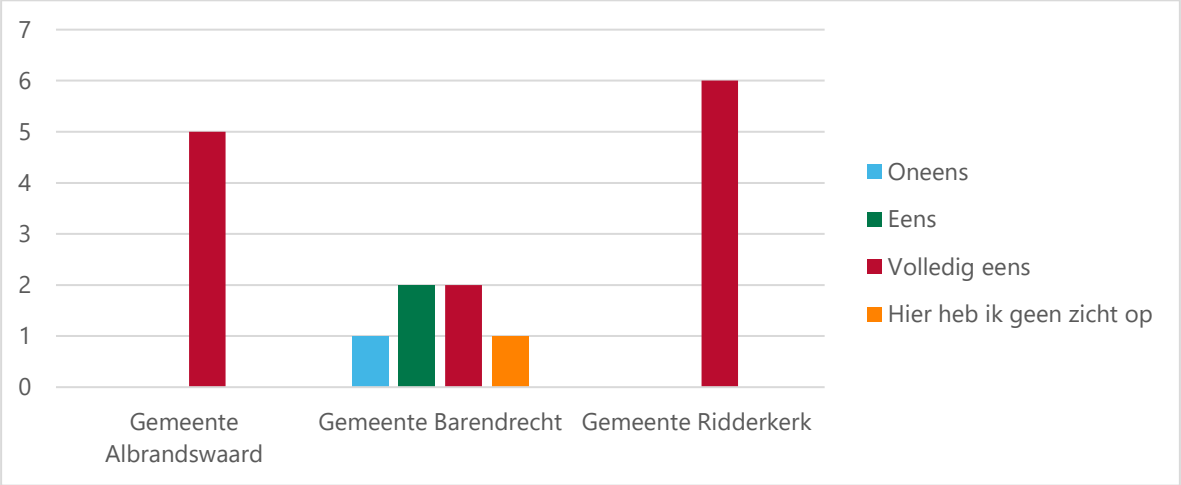


9. De ambtelijke samenwerking heeft gezorgd voor goede service en persoonlijke benadering van inwoners en ondernemers					
	Volledig oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5			5
Gemeente Barendrecht	1	3	1	1	6
Gemeente Ridderkerk		6			6
Eindtotaal	1	14	1	1	17

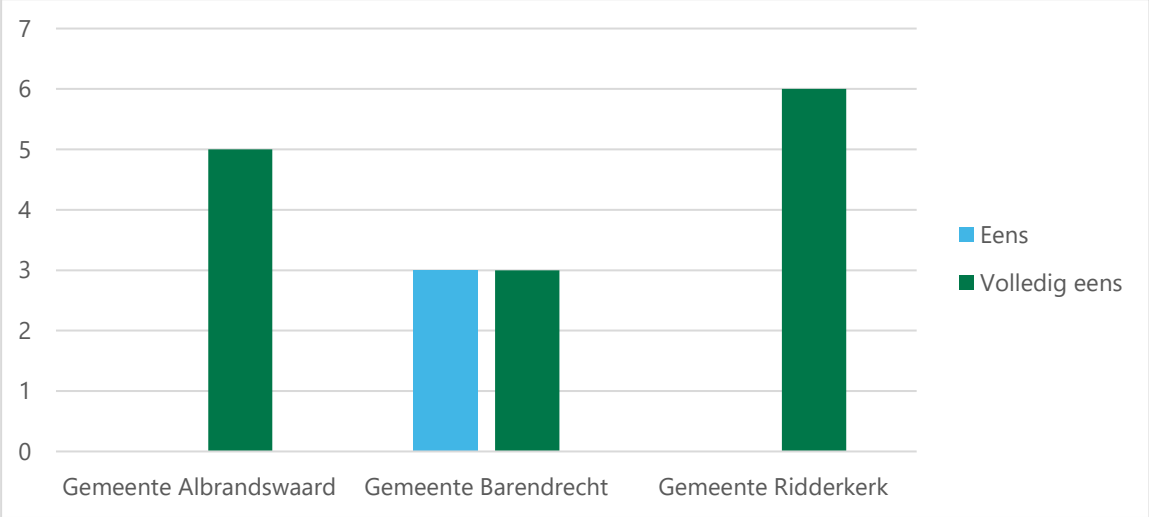


10. Door de ambtelijke samenwerking is mijn gemeente beter telefonisch en digitaal bereikbaar voor inwoners en ondernemers					
	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal

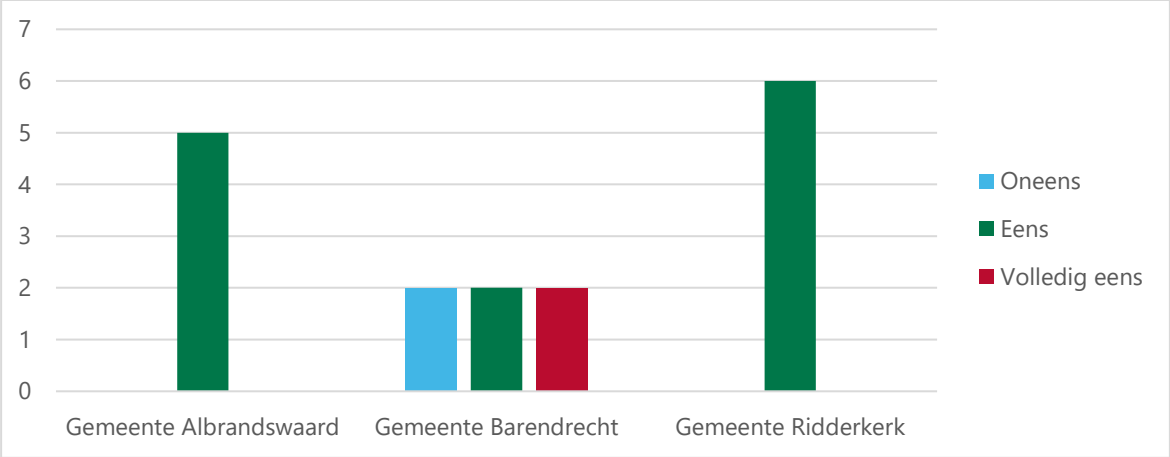
10. Door de ambtelijke samenwerking is mijn gemeente beter telefonisch en digitaal bereikbaar voor inwoners en ondernemers					
Gemeente Albrandswaard			5		5
Gemeente Barendrecht	1	2	2	1	6
Gemeente Ridderkerk			6		6
Eindtotaal	1	2	13	1	17



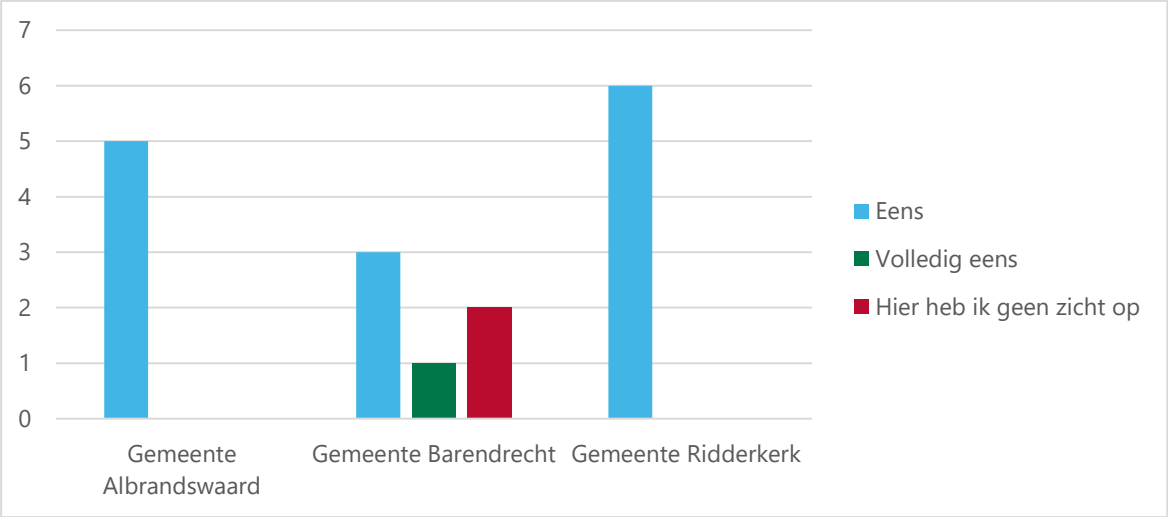
11. Inwoners en ondernemers worden snel geholpen, wachttijden aan de balie en telefoon zijn (voldoende) kort			
	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5	5
Gemeente Barendrecht	3	3	6
Gemeente Ridderkerk		6	6
Eindtotaal	3	14	17



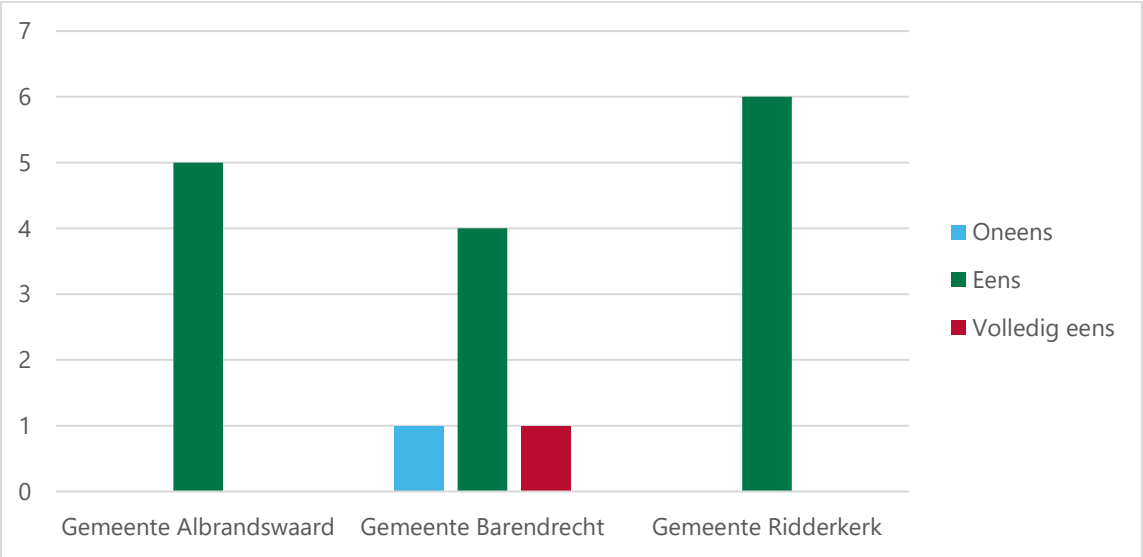
12. Inwoners en ondernemers worden in voldoende mate betrokken bij beleidsontwikkeling en –uitvoering				
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	2	2	2	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	2	13	2	17



13. Door de BAR-samenwerking is de dienstverlening aan mijn gemeente verbeterd ten opzichte van de situatie voordat we ambtelijk fuseerden				
	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard	5			5
Gemeente Barendrecht	3	1	2	6
Gemeente Ridderkerk	6			6
Eindtotaal	14	1	2	17

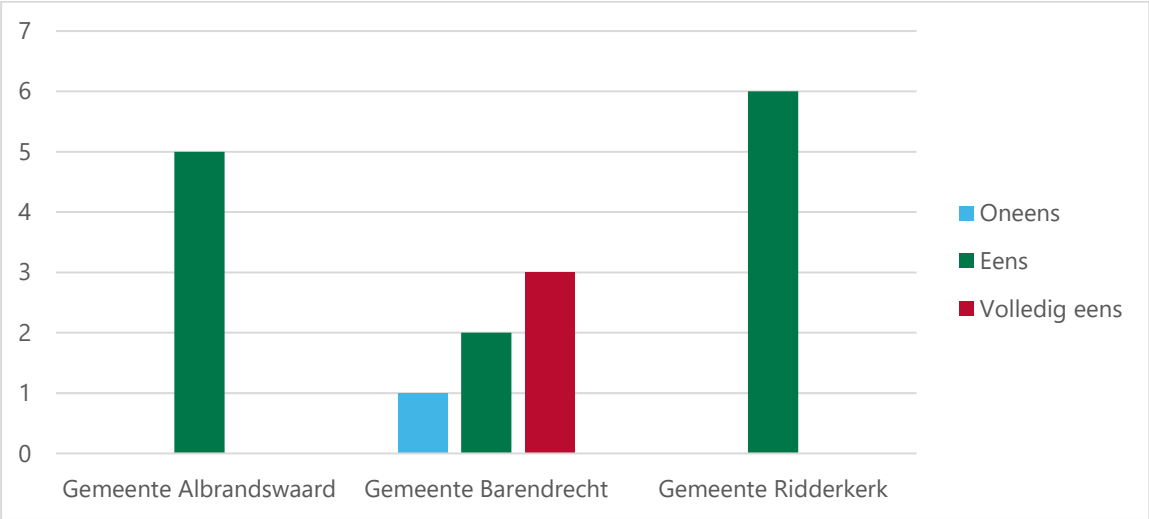


14. De specifieke kenmerken van onze gemeente ('couleur locale') worden gerespecteerd in de dienstverlening; ik ervaar dat de BAR-organisatie goed rekening houdt met lokale behoeften				
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	1	4	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	1	15	1	17

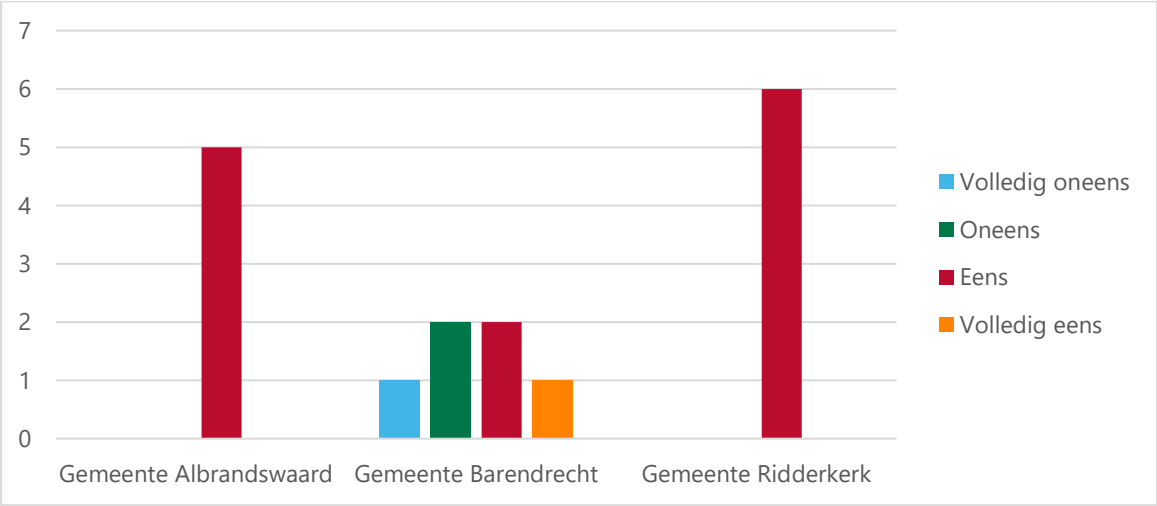


15. Ik ben tevreden over de kwaliteit van voorstellen aan college en raad				
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	1	2	3	6

15. Ik ben tevreden over de kwaliteit van voorstellen aan college en raad				
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	1	13	3	17

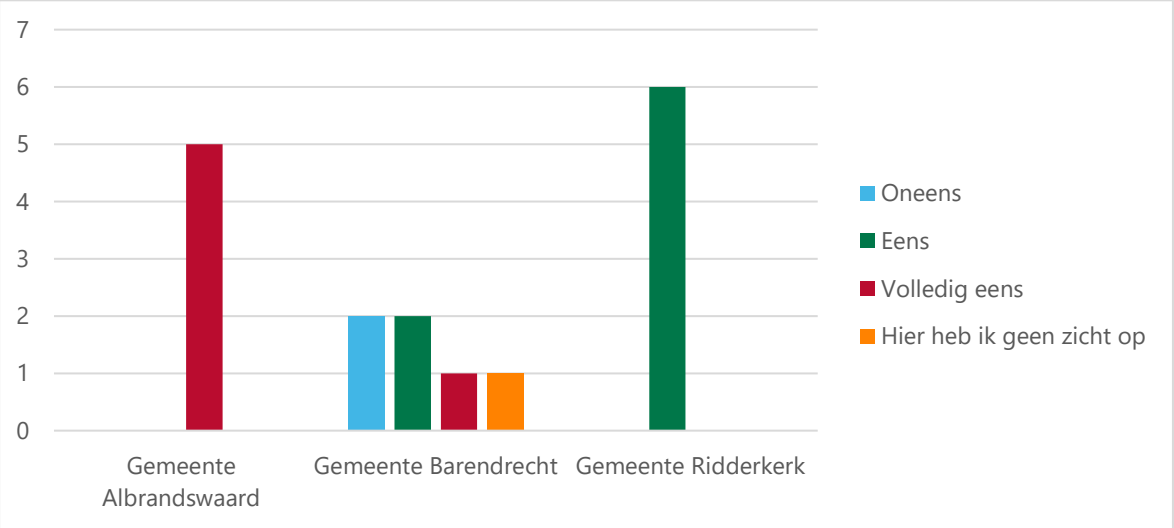


16. Ik ben tevreden over de tijdigheid van voorstellen aan college en raad					
	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			5		5
Gemeente Barendrecht	1	2	2	1	6
Gemeente Ridderkerk			6		6
Eindtotaal	1	2	13	1	17

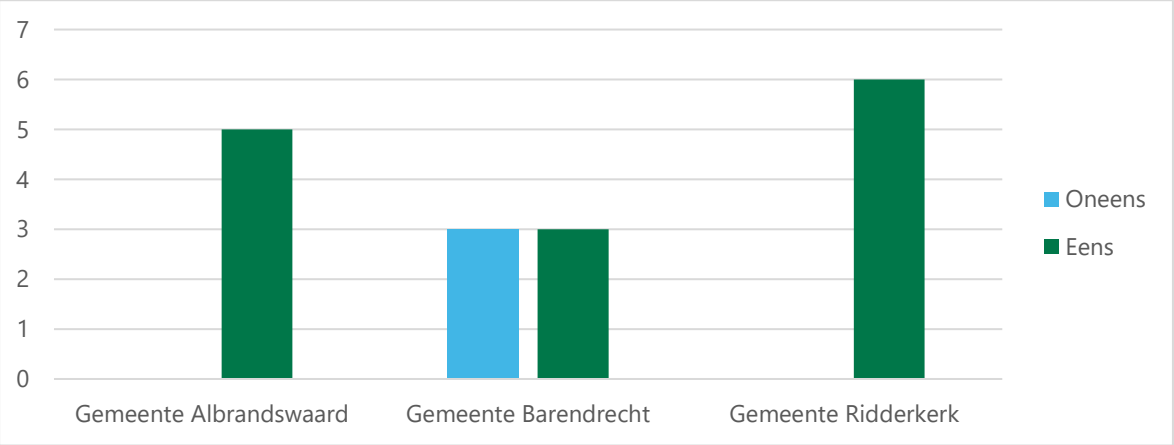


17. Naar mijn idee is de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde					
	Oneens	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal

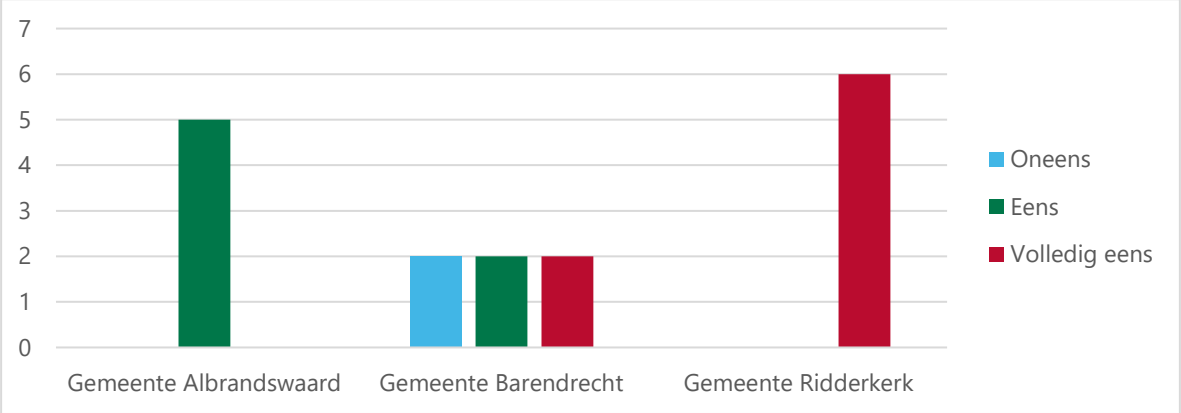
17. Naar mijn idee is de kwaliteit van de ondersteuning van het college door de BAR-organisatie goed op orde					
Gemeente Albrandswaard			5		5
Gemeente Barendrecht	2	2	1	1	6
Gemeente Ridderkerk		6			6
Eindtotaal	2	8	6	1	17



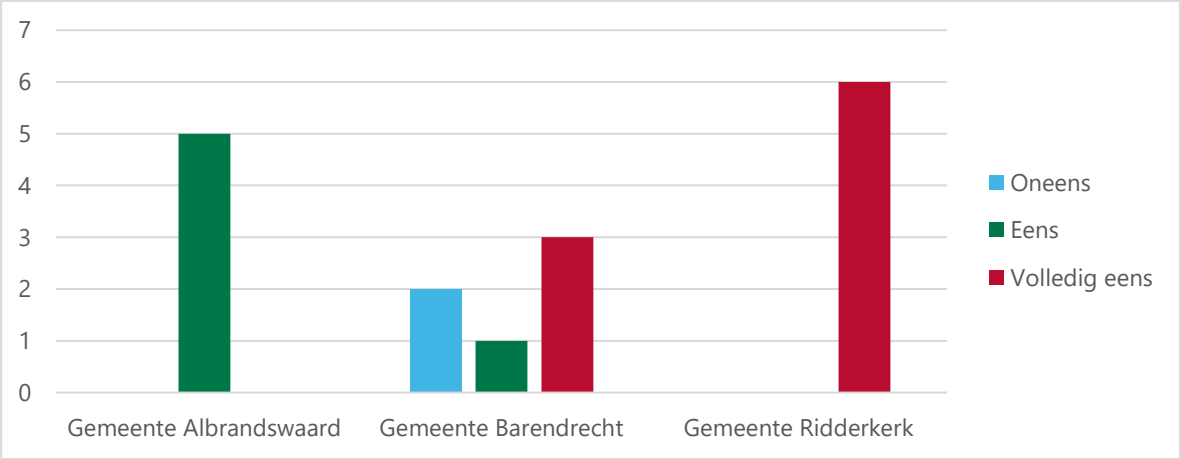
18. Naar mijn idee beschikt de BAR-organisatie op dit moment in voldoende mate over de kwaliteiten om de huidige gemeentelijke taken uit te voeren	Oneens	Eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5	5
Gemeente Barendrecht	3	3	6
Gemeente Ridderkerk		6	6
Eindtotaal	3	14	17



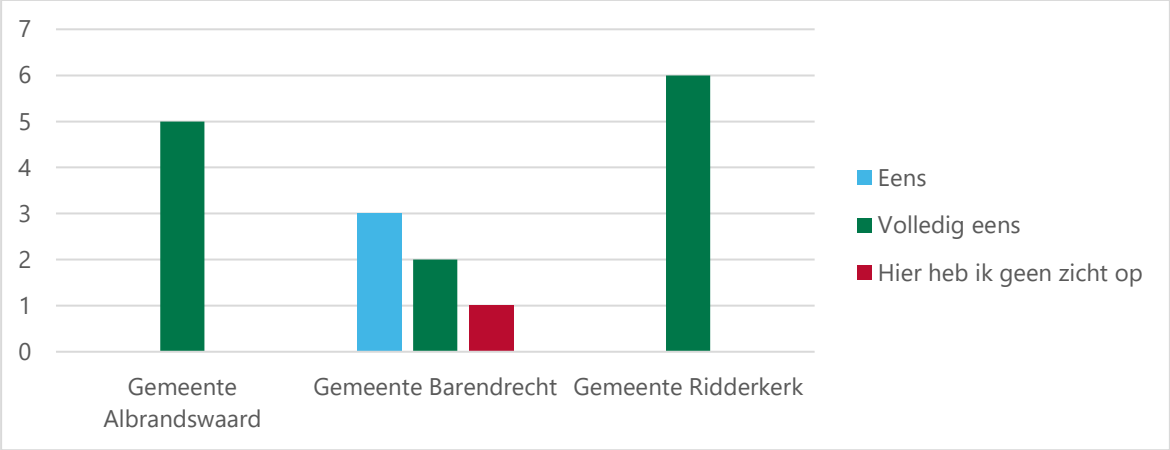
19. Ik heb er vertrouwen in dat de BAR-organisatie goed in staat is om in de komende jaren te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wet- en regelgeving en andere manieren van werken				
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	2	2	2	6
Gemeente Ridderkerk			6	6
Eindtotaal	2	7	8	17



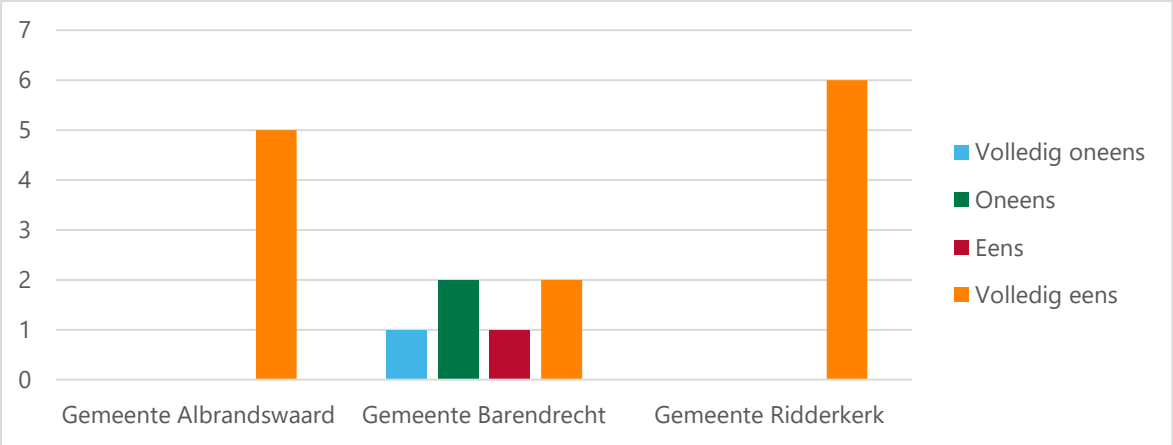
20. Ik heb voldoende inzicht in de prestaties van de BAR-organisatie				
	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	2	1	3	6
Gemeente Ridderkerk			6	6
Eindtotaal	2	6	9	17



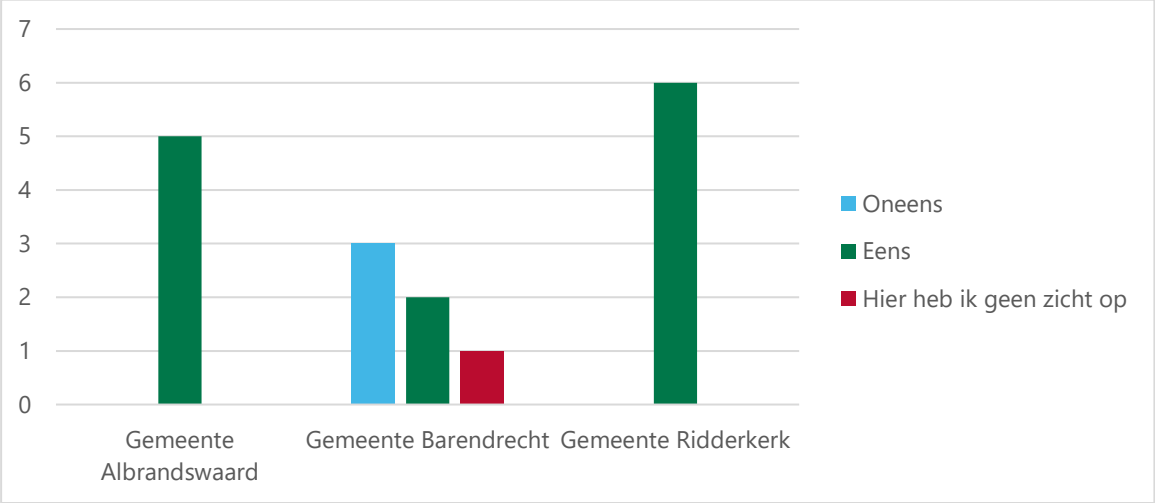
21. Als ik informatie wil over het functioneren van de BAR-organisatie, dan ontvang ik die informatie ook				
	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	3	2	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	3	13	1	17



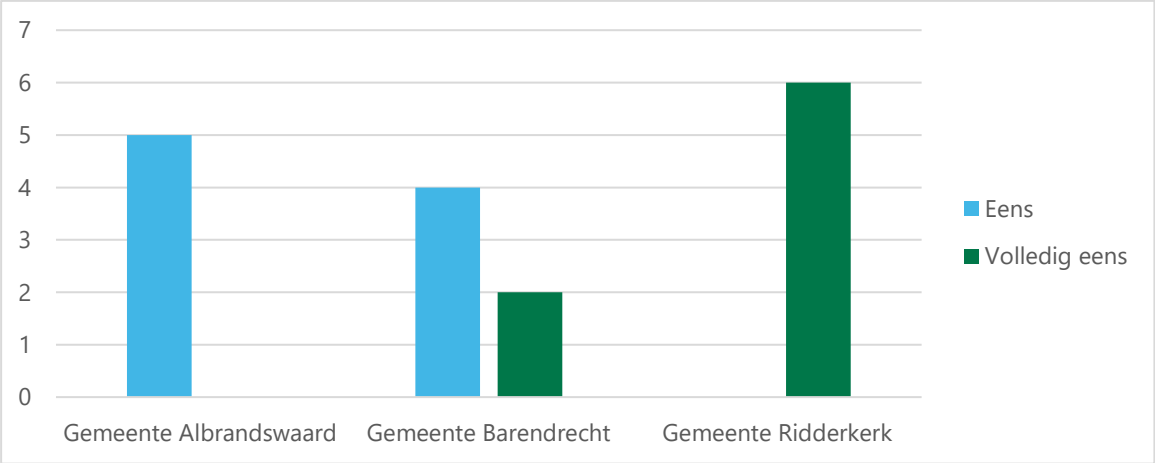
22. Er wordt voldoende verantwoording afgelegd over het functioneren van de BAR-organisatie					
	Volledig oneens	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard				5	5
Gemeente Barendrecht	1	2	1	2	6
Gemeente Ridderkerk				6	6
Eindtotaal	1	2	1	13	17



23. Ik ervaar voldoende invloed op de BAR-organisatie				
	Oneens	Eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5		5
Gemeente Barendrecht	3	2	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	3	13	1	17

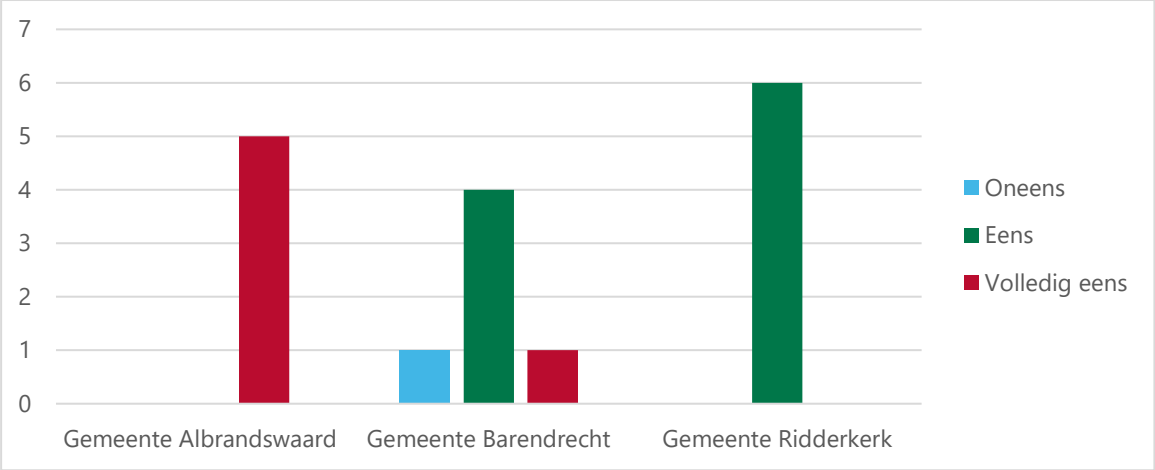


24. Het is mij duidelijk hoe de gemeenteraad, het college, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie zich tot elkaar verhouden: Ik ben goed bekend met ieders rollen, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden			
	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard	5		5
Gemeente Barendrecht	4	2	6
Gemeente Ridderkerk		6	6
Eindtotaal	9	8	17



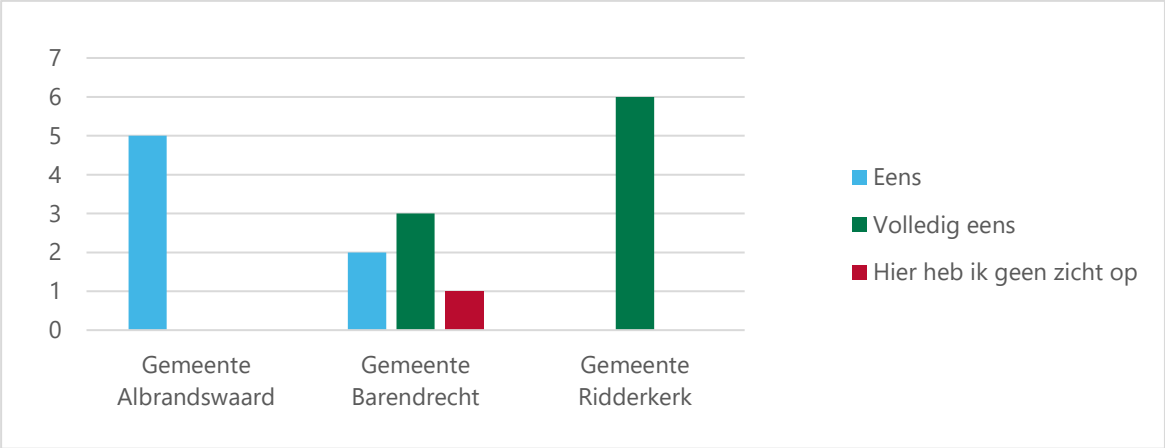
25. Ik ervaar doorgaans dat ieder gremium (de gemeenteraad, het college, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie) goed vanuit de eigen formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden werkt

	Oneens	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard			5	5
Gemeente Barendrecht	1	4	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	1	10	6	17



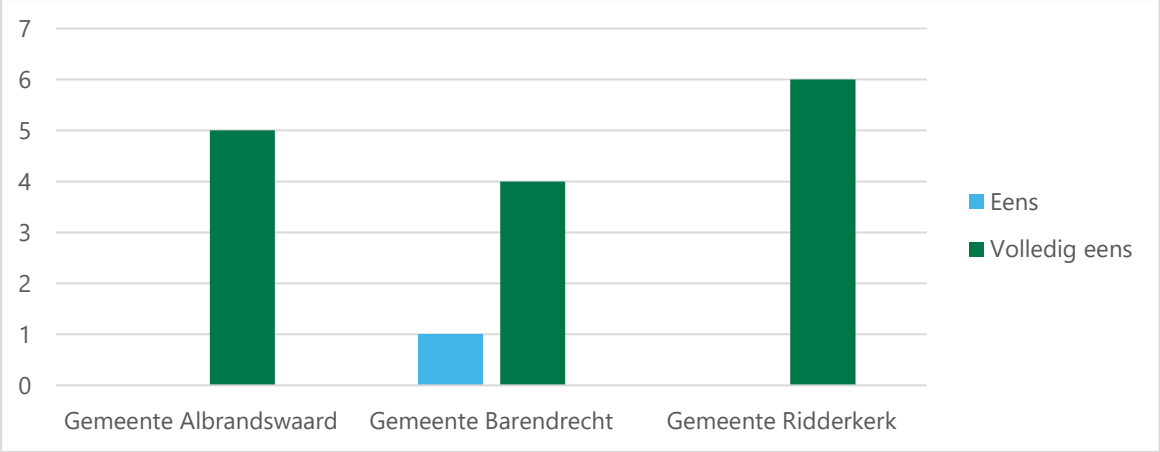
27. Daar waar er sprake is van 'dubbele petten' (iemand die bijvoorbeeld collegelid en lid van het dagelijks bestuur is), weet de betreffende functionaris hier goed mee om te gaan

	Eens	Volledig eens	Hier heb ik geen zicht op	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard	5			5
Gemeente Barendrecht	2	3	1	6
Gemeente Ridderkerk		6		6
Eindtotaal	7	9	1	17



29. De BAR-organisatie is voor mijn gemeente de komende jaren een goede manier om de doelen van mijn gemeente te realiseren

Rijlabels	Eens	Volledig eens	Eindtotaal
Gemeente Albrandswaard		5	5
Gemeente Barendrecht	1	4	5
Gemeente Ridderkerk		6	6
Eindtotaal	1	15	16



8.2 Bijlagen bij hoofdstuk 3: Externe dienstverlening

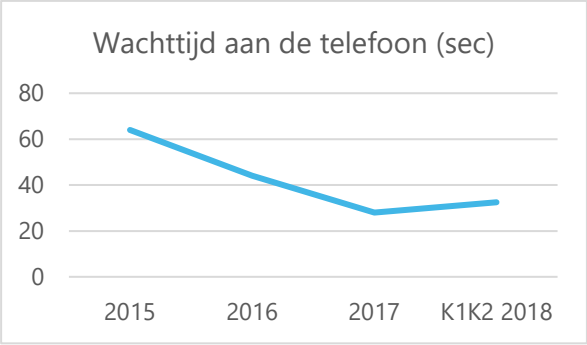
8.2.1 Concernperspectief: succesbepalende factoren

Succesfactor	Passages uit toelichting succesfactoren
1. Excellente dienstverlening	Bovenaan staat het bieden van excellente dienstverlening aan onze inwoners en ondernemers. De andere succesfactoren staan allemaal in het teken van het kunnen bieden van excellente dienstverlening. Diensten zijn afgestemd op doelgroepen. Diensten voldoen aan ambitieuze servicenormen. Afspraken komen we na. We zijn open en transparant in wat we doen, ook als zaken niet goed gaan. Er is continue aandacht voor kwaliteit van processen. De principes van gastheerschap ('hostmanship') zullen de komende jaren in onze externe dienstverlening stevig verankerd worden. Centraal staat daarbij het bieden van dienstverlening vanuit de leefwereld en de vraag van onze klanten. Andere kernbegrippen zijn: dienen, het geheel zien, verantwoordelijkheid nemen, consideratie hebben, kennis hebben en dialoog voeren. Excellente dienstverlening komt tot uitdrukking in drie aspecten: kwaliteit, service en persoonlijke benadering, vertaald in 'drie blikjes': 1. Blikje: onze producten, de basiskwaliteit. De klant verwacht dat je dat zonder meer levert. 2. Blikje +: dat wat we doen om het de klant gemakkelijk te maken: communicatie, verkoop, service. 3. Blikje ++: wat jij er als persoon nog aan toevoegt en wat de beleving van de klant bepaalt.
2. Innoverende organisatiecul-tuur	• Aansluiten bij de behoeften in de maatschappij aan digitalisering, met kansen voor kostenbesparing en verbetering van dienstverlening. Bijvoorbeeld: het digitaliseren van facturen, bezwaarschriften en beschikkingen, zaakgericht werken en digitale producten. • Inzet van sociale media. • Experimenteren met samenwerkingsconcepten, burger- en overheidsparticipatie. • Werken volgens de BAR-Code: medewerkers de mogelijkheid bieden hun eigen talenten naar eigen inzicht vorm te geven. • Plaats- en tijdonafhankelijk werken en werken op locatie (bij de partner).
3. Sterke omgevings-gevoeligheid	• We zijn wendbaar wanneer de context verandert. Daarvoor zijn we aangesloten op wat er in de samenleving speelt en wat behoeften van doelgroepen zijn. • We bieden ruimte aan initiatieven waarmee partijen zelf komen. • We maken keuzes in overleg met partners, vooral daar waar sterke afhankelijkheid van partners is om maatschappelijk effect te realiseren. • De roep om openheid, transparantie en verantwoording neemt toe. Daarop wordt de bedrijfsvoering aangepast, bijvoorbeeld door het meer kwalitatief dan kwantitatief te verantwoorden (wat is het effect?) waaraan de middelen zijn besteed. • We bieden zelf leerwerkplaatsen aan en nemen mensen met een arbeidshandicap in dienst.
4. Efficiëntie en transparante bedrijfsvoering	• Digitaliseren waar mogelijk standaardiseren. • Continu slim, helder en eenvoudig maken van processen (lean) staat centraal. • Samenwerken biedt kansen voor het gezamenlijk inbesteden of juist aan de markt overlaten van taken.
5. Financiën op orde	• Lean P&C-cyclus en instrumentarium.

8.2.2 Feitelijke prestaties excellente dienstverlening

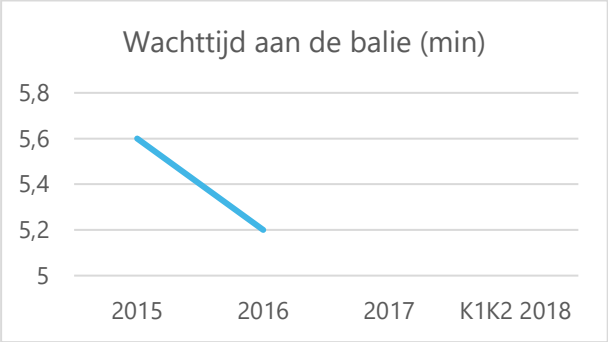
Hieronder zijn prestatiegegevens opgenomen langs de indicatoren die zijn gesteld voor het doel 'excellente dienstverlening'.

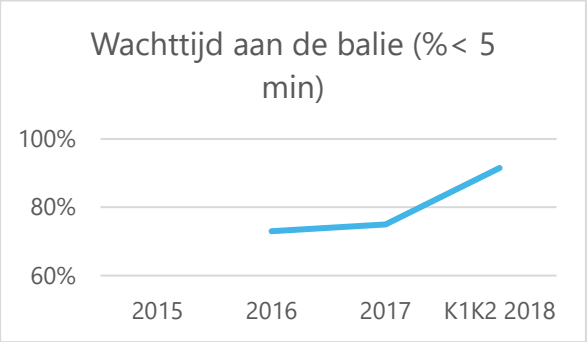
Wachttijd aan de telefoon



Jaar	Wachttijd in seconden
2015	64
2016	44
2017	28
K1K2 2018	32,5

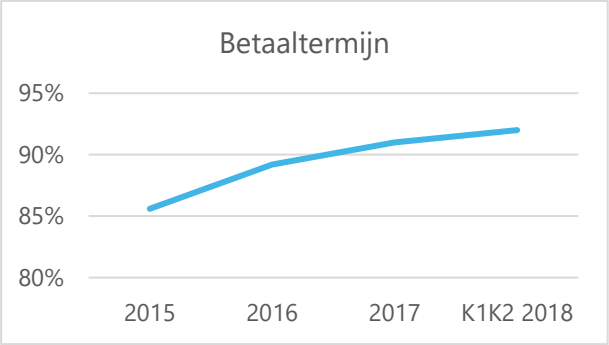
Wachttijd aan de balie





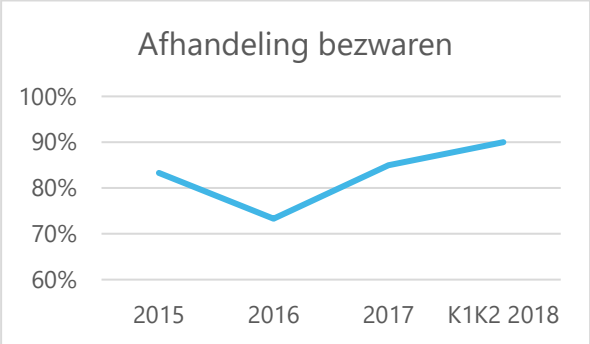
Jaar	Wachttijd in minuten	Wachttijd in % < 5 minuten
2015	5,6	-
2016	5,2	73%
2017	-	75%
K1K2 2018	-	92%

Betaaltermijn



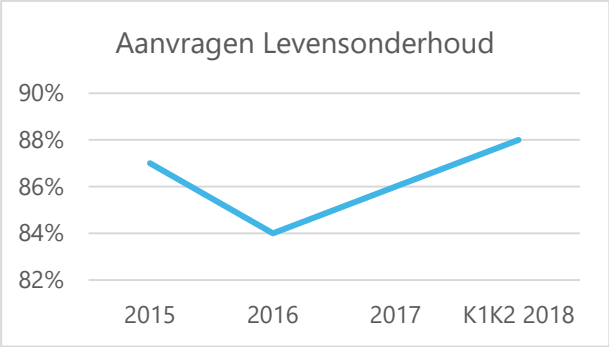
Jaar	Prestatie
2015	86%
2016	89%
2017	91%
K1K2 2018	92%

Afhandeling van bezwaren



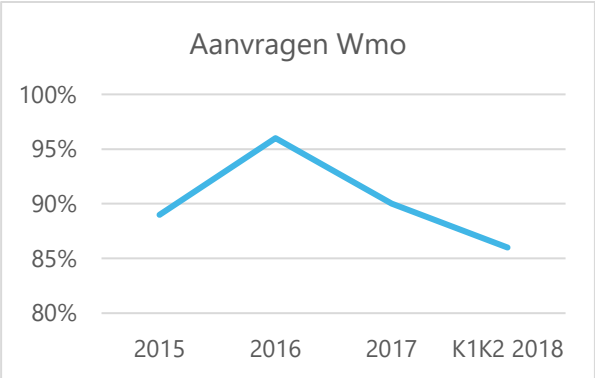
Jaar	Prestatie
2015	83%
2016	73%
2017	85%
K1K2 2018	90%

Aanvragen levensonderhoud



Jaar	% tijdige behandeling aanvragen levensonderhoud
2015	87%
2016	84%
2017	86%
K1K2 2018	88%

Aanvragen Wmo

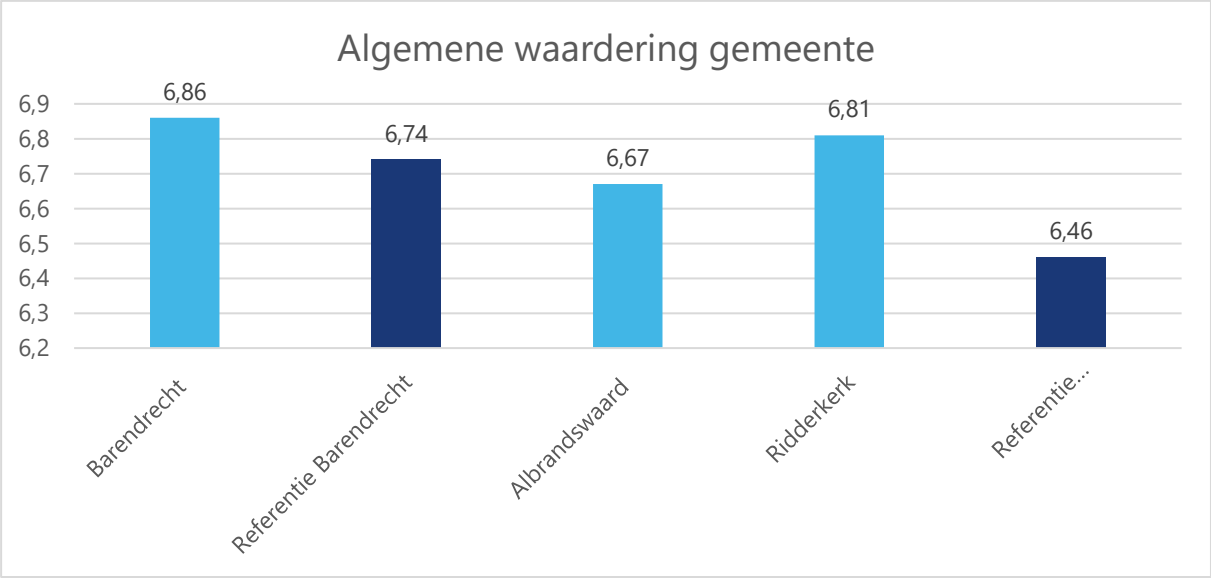


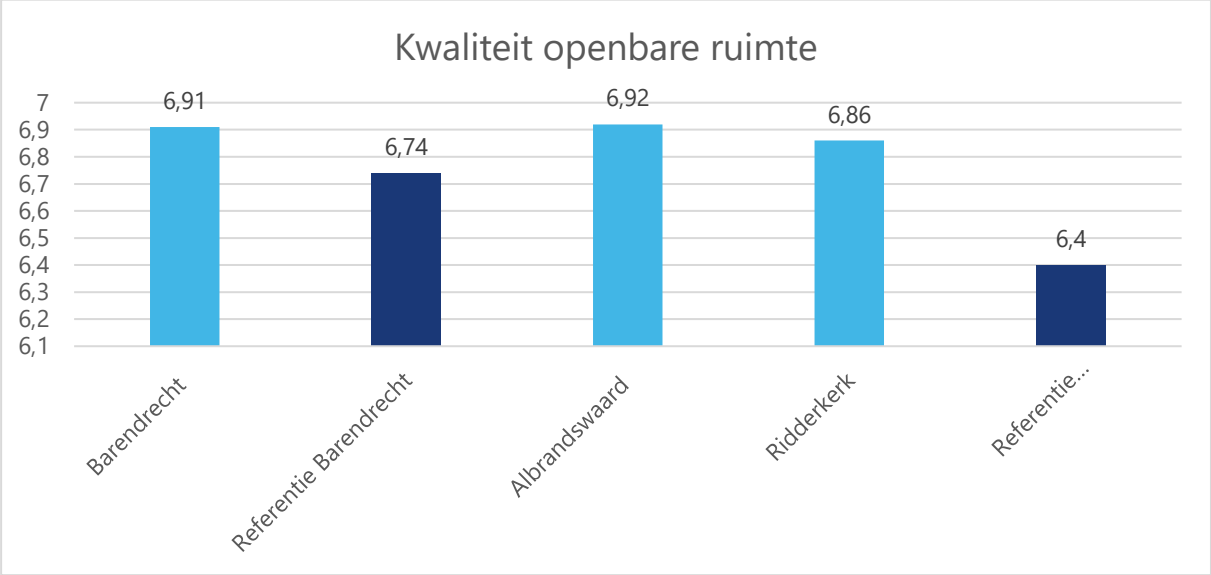
Jaar	% tijdige behandeling aanvragen Wmo
2015	89%
2016	96%
2017	90%
K1K2 2018	86%

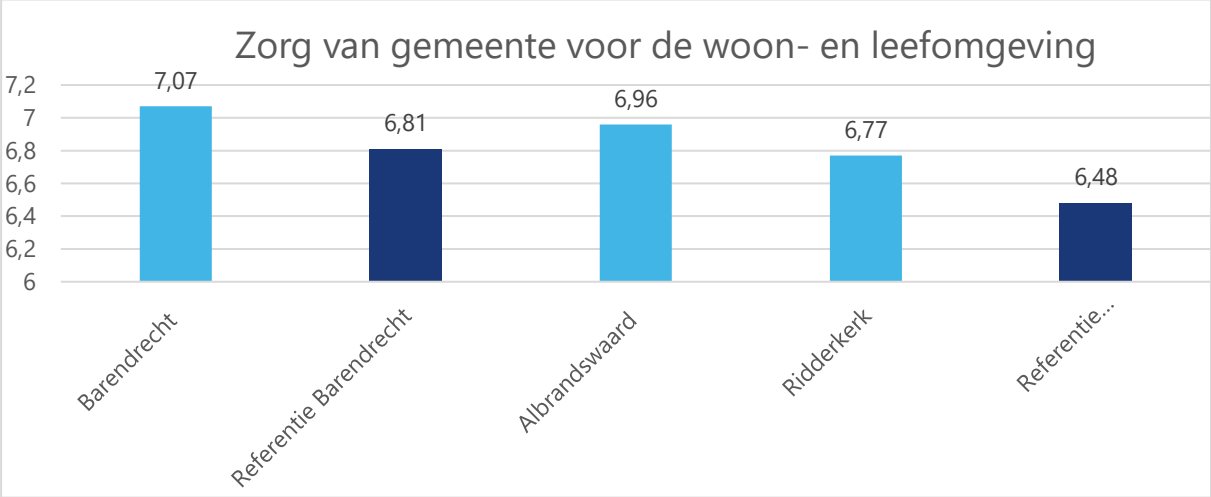
8.2.3 Resultaten burgerpeiling 2017

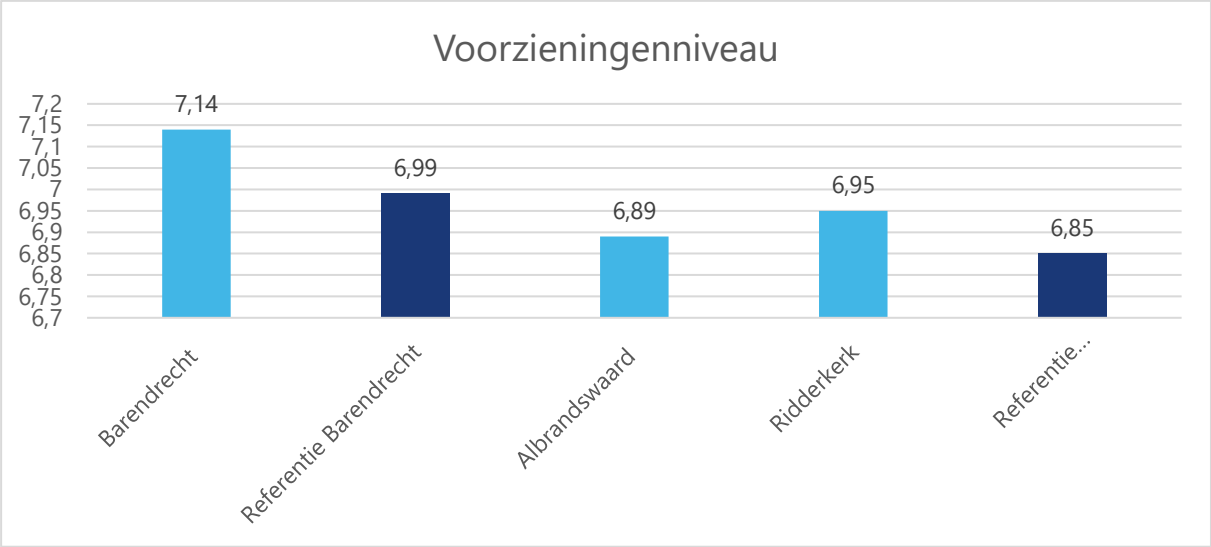
Thema	Barendrecht (N=533)	Albrandswaard (N=956)	Ridderkerk (N=666)	*Referentiegroep Barendrecht*	*Referentiegroep Albrandswaard en Ridderkerk*
1. Algemene waardering van alle inspanningen van gemeente	6.86	6,67	6,81	*6,74*	*6,46*
2.Leefklimaat					
Waardering mate van goed onderhouden en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte, zoals bestrating en straatmeubilair	6,91	6,92	6,86	*6,74*	*6,40*
Waardering van zorg van gemeente voor de woon- en leefomgeving	7,07	6,96	6,77	*6,81*	*6,48*
Waardering van tevredenheid over het aanbod en de kwaliteit van voorzieningen, zoals scholen, winkels en zorgfaciliteiten	7,14	6,89	6,95	*6,99*	*6,85*
3.Relatie inwoner en gemeente					
Mate van vertrouwen in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd (in % 'heel veel vertrouwen')	43%	28%	38%	*33%*	*29%*
Betrokkenheid en oplossingsgerichtheid van de gemeente	5,55	5,0	5,32	*5,12*	*4,86*
Samenwerking en co-creatie	6,42	6,03	6,39	*6,15*	*5,9*
4.Directe dienstverlening					
Algehele waardering van (directe) dienstverlening	7,08	6,79	6,86	*6,87*	*6,63*
Toegankelijkheid en afhandeling					
Aanvragen of voorleggen van een product of dienst is gemakkelijk	8,3	7,6	8,5	*8,0*	*7,9*
Ontvangen en beschikbare informatie is juist en volledig	8,4	7,5	7,4	*7,7*	*7.5*

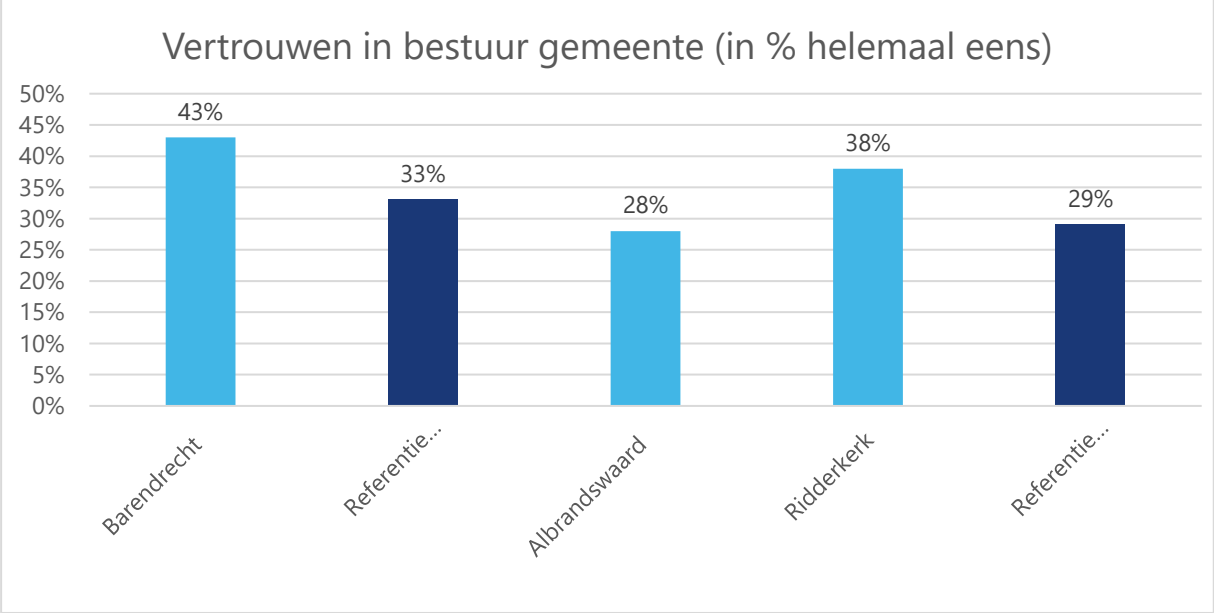
Thema	Barendrecht (N=533)	Albrandswaard (N=956)	Ridderkerk (N=666)	*Referentiegroep Barendrecht*	*Referentiegroep Albrandswaard en Ridderkerk*
De afhandelingstijd is acceptabel	8,5	7,6	7,3	*7,7*	*7,3*
Voldoende communicatie over het verloop van afhandeling	7,4	6,9	6,8	*7,0*	*6,6*
Ik kreeg wat ik wilde	8,0	7,5	7,7	*7,8*	*7.5*
Hostmanship					
De menselijke maat van dienstverlening (over ervaren contact met gemeente)	6,80	6,57	6,54	*6,63*	*6,52*
Toonde zich verantwoordelijk om tot een oplossing te komen	7,8	7,2	7,5	*7,4*	*7,4*
Heeft zelf mijn vraag zo goed mogelijk beantwoord (in % 'helemaal mee eens')	7,9	7,6	7,7	*8,0*	*7,6*
Was voldoende deskundig	8,1	7,5	7,5	*7,8*	*7,4*
Kon zich goed inleven	7,6	6,8	6,8	*6,9*	*6,7*
Bood de ruimte om mee te denken	6,9	6,1	5,9	*6,3*	*6,2*
Verraste mij aangenaam met de service	4,4	4,7	4,5	*4,5*	*4,1*
Informatievoorziening en communicatie					
Waardering van digitale faciliteiten van gemeente, zoals website, loket, app	7,10	6,87	6,82	*6,92*	*6,84*
Communicatie en voorlichting (algemeen)	7,02	6,61	6,87	*6,74*	*6,59*
Benodigde informatie is verkrijgbaar	7,9	7,4	7,8	*7,6*	*7,5*
Gemeente gebruikt heldere taal	7,4	6,6	6,9	*6,7*	*6,4*

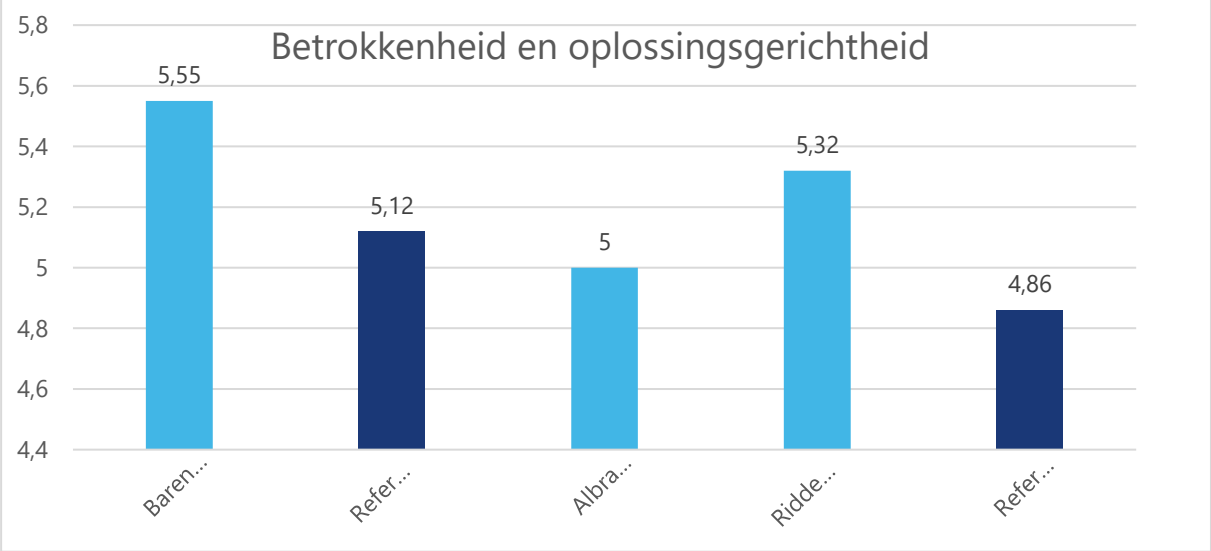

Algemene waardering gemeente
6,9
6,8
6,7
6,6
6,5
6,4
6,3
6,2
6,86
6,74
6,67
6,81
6,46
Barendrecht
Referentie Barendrecht
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...

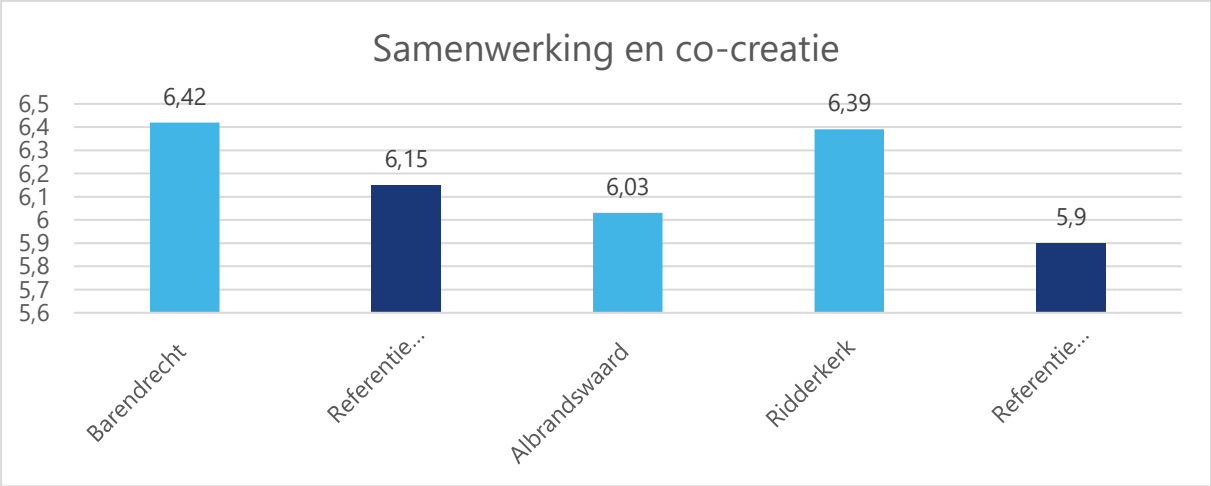

Kwaliteit openbare ruimte
7
6,9
6,8
6,7
6,6
6,5
6,4
6,3
6,2
6,1
6,91
6,74
6,92
6,86
6,4
Barendrecht
Referentie Barendrecht
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...

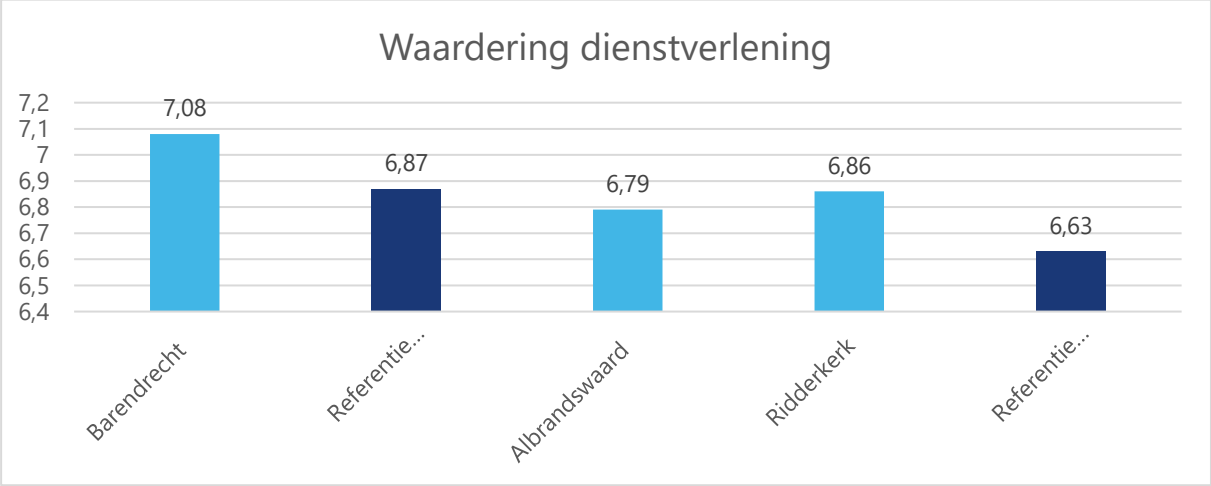

Zorg van gemeente voor de woon- en leefomgeving
7,2
7
6,8
6,6
6,4
6,2
6
7,07
6,81
6,96
6,77
6,48
Barendrecht
Referentie Barendrecht
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...

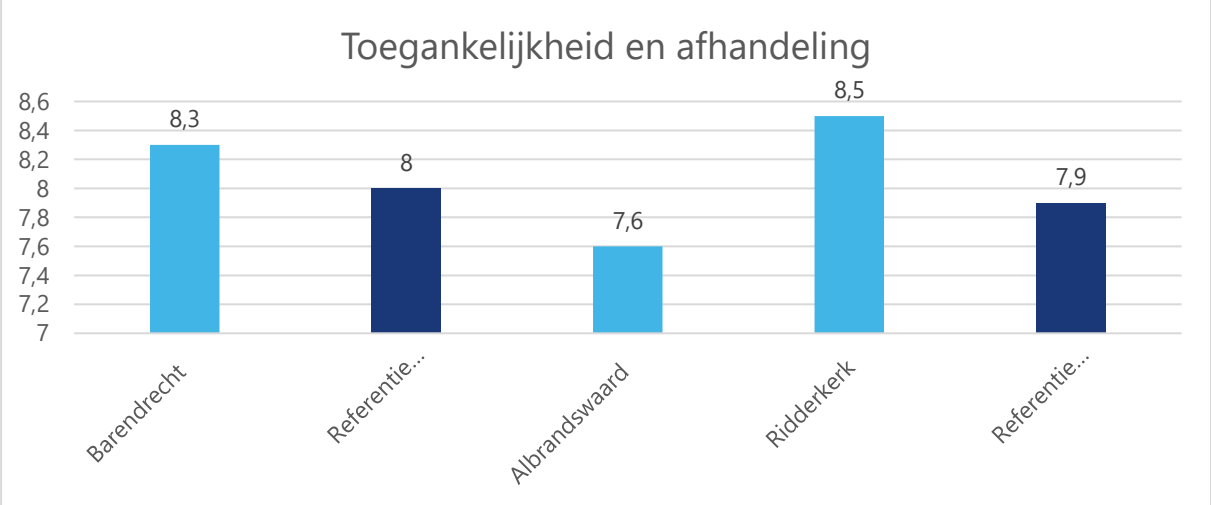

Voorzieningenniveau
7,2
7,15
7,1
7,05
7
6,95
6,9
6,85
6,8
6,75
6,7
7,14
6,99
6,89
6,95
6,85
Barendrecht
Referentie Barendrecht
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...

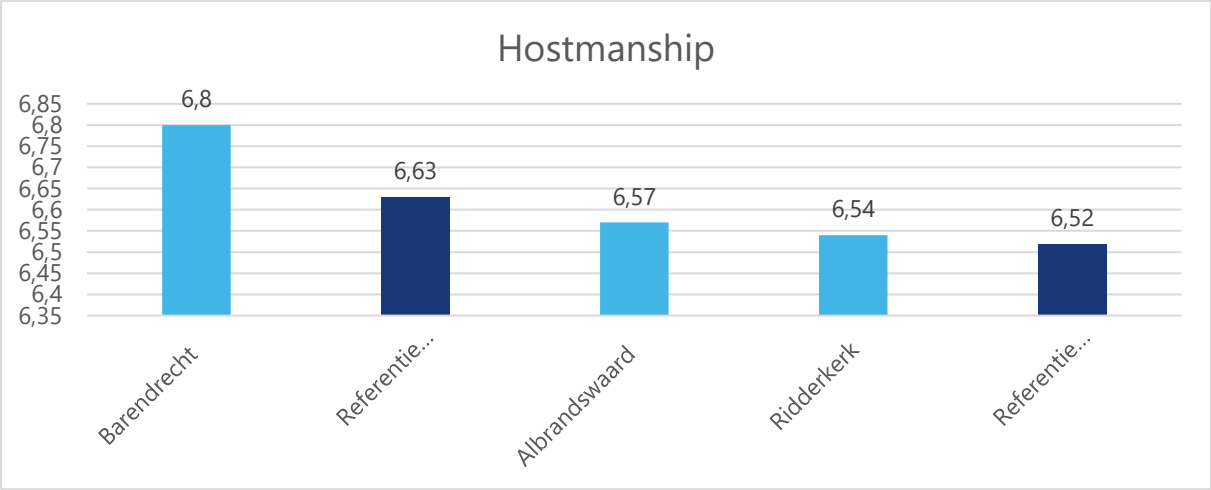

Vertrouwen in bestuur gemeente (in % helemaal eens)
50%
45%
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
43%
33%
28%
38%
29%
Barendrecht
Referentie...
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...

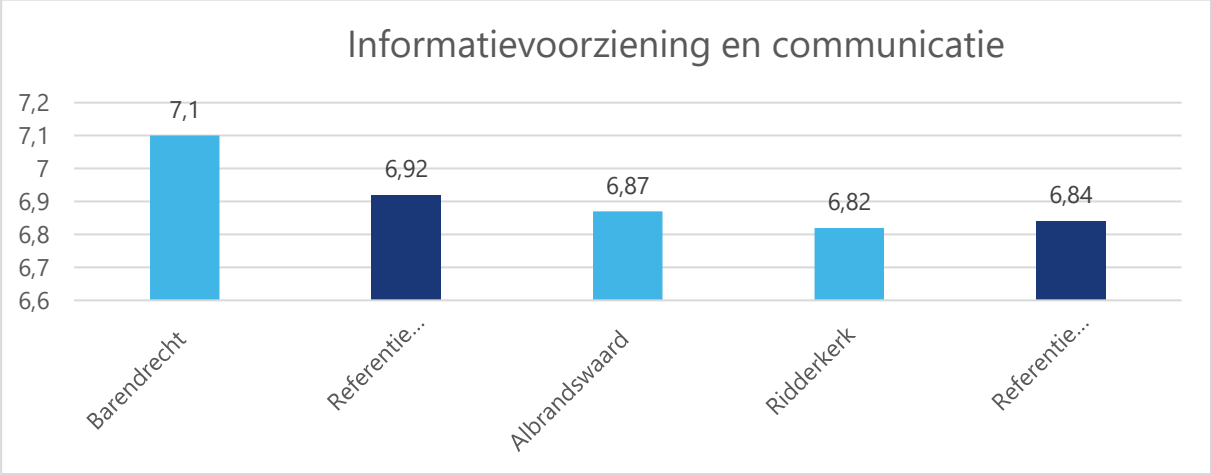

Betrokkenheid en oplossingsgerichtheid
5,8
5,6
5,4
5,2
5
4,8
4,6
4,4
5,55
5,12
5
5,32
4,86
Baren...
Refer...
Albra...
Ridde...
Refer...


Samenwerking en co-creatie
6,5
6,4
6,3
6,2
6,1
6
5,9
5,8
5,7
5,6
6,42
6,15
6,03
6,39
5,9
Barendrecht
Referentie...
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...


Waardering dienstverlening
7,2
7,1
7
6,9
6,8
6,7
6,6
6,5
6,4
7,08
6,87
6,79
6,86
6,63
Barendrecht
Referentie...
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...


Toegankelijkheid en afhandeling
8,6
8,4
8,2
8
7,8
7,6
7,4
7,2
7
8,3
8
7,6
8,5
7,9
Barendrecht
Referentie...
Albrandswaard
Ridderkerk
Referentie...





8.2.4 Medewerkertevredenheidsonderzoek 2016

In de onderstaande tabel uitgedrukt in een percentage van 'eens' + 'zeer eens', een percentage 'oneens' + 'zeer oneens' en een percentage 'neutraal'+ 'geen mening.' Ook zijn de resultaten gespecificeerd naar het totaal van respondenten naar de domeinen Dienstverlening, Sociaal, Ruimte en Bedrijfsvoering.

		eens' + 'zeer eens' samen	'oneens' + 'zeer oneens' samen	'neutraal'+ 'geen mening' samen
Ik ben tevreden over de dienstverlening aan de burgers	**Totaal**	**37,9%**	**16%**	**46%**
	Domein Dienstverlening: afdeling Publiek	44,5%	22,2%	33,2%
	Domein Sociaal: afdeling Maatschappij	42,7%	17,5%	39,8%
	Domein Ruimte: afdelingen Ruimte en Beheer en onderhoud samen	48%	16%	36%

		eens' + 'zeer eens' samen	'oneens' + 'zeer oneens' samen	'neutraal'+ 'geen mening' samen
	Domein Bedrijfsvoering afdelingen Bar@Work en Bedrijfsvoering samen	24%	7%	69%
De BAR-organisatie speelt goed in op de behoeften van de burgers	**Totaal**	**28,0%**	**16.4%**	**55,6%**
	Domein Dienstverlening: afdeling Publiek	36,5%	22,2%	41,3%
	Domein sociaal: afdeling Maatschappij	29,2%	21,3%	49,5%
	Domein Ruimte: afdelingen Ruimte en Beheer en onderhoud samen	36%	18%	47%
	Domein Bedrijfsvoering afdelingen Bar@Work en Bedrijfsvoering samen	19%	5%	76%
Ik ben tevreden over de manier waarop de BAR-organisatie omgaat met klachten van burgers	**Totaal**	**23,9%**	**10%**	**66,2%**
	Domein Dienstverlening: afdeling Publiek	20.6%	15.9%	63.5%
	Domein Sociaal: afdeling Maatschappij	25,2%	8,7%	66,1%
	Domein Ruimte: afdelingen Ruimte en Beheer en onderhoud samen	37%	13%	50%
	Domein Bedrijfsvoering afdelingen Bar@Work en Bedrijfsvoering samen	13%	1%	86%

Ik ben tevreden over de dienstverlening aan de burgers.

	Zeer eens	Eens	Neu-traal	On-eens	Zeer oneens	Geen mening	Totaal domein
BAR@work	0	13	22	0	0	20	**55**
Bedrijfsvoering	0	20	34	10	0	20	**84**
Beh. & Onderh.	10	54	28	16	4	3	**115**
Maatschappij	4	40	31	12	6	10	**103**
Publiek	3	25	19	13	1	2	**63**
Ruimte	0	29	33	10	1	5	**78**
Strategie	0	4	8	3	0	3	**18**
Veiligheid	0	15	13	8	3	0	**39**
CC-BBO's-RT	0	8	16	6	0	3	**33**
Niet ingevuld	0	4	7	3	1	1	**16**
Totaal BAR	**17**	**212**	**211**	**81**	**16**	**67**	**604**

JA			NEE			
Zeer eens	Eens	Neu-traal	On-eens	Zeer oneens	Geen mening	Totaal domein
0,0	*23,6*	*40,0*	*0,0*	*0,0*	*36,4*	***100***
0,0	*23,8*	*40,5*	*11,9*	*0,0*	*23,8*	***100***
8,7	*47,0*	*24,3*	*13,9*	*3,5*	*2,6*	***100***
3,9	*38,8*	*30,1*	*11,7*	*5,8*	*9,7*	***100***
4,8	*39,7*	*30,2*	*20,6*	*1,6*	*3,2*	***100***
0,0	*37,2*	*42,3*	*12,8*	*1,3*	*6,4*	***100***
0,0	*22,2*	*44,4*	*16,7*	*0,0*	*16,7*	***100***
0,0	*38,5*	*33,3*	*20,5*	*7,7*	*0,0*	***100***
0,0	*24,2*	*48,5*	*18,2*	*0,0*	*9,1*	***100***
0,0	*25,0*	*43,8*	*18,8*	*6,3*	*6,3*	***100***
2,8	***35,1***	***34,9***	***13,4***	***2,6***	***11,1***	***100***
37,9			***16,1***			

De BAR-organisatie speelt goed in op de behoefte van de burgers.

	Zeer eens	Eens	Neu-traal	On-eens	Zeer oneens	Geen mening	Totaal domein
BAR@work	1	11	21	1	0	21	**55**
Bedrijfsvoering	0	14	42	6	0	22	**84**
Beh. & Onderh.	5	49	40	13	5	3	**115**
Maatschappij	1	29	40	19	3	11	**103**
Publiek	3	20	24	12	2	2	**63**
Ruimte	1	14	39	14	2	8	**78**
Strategie	0	2	10	4	0	2	**18**
Veiligheid	0	7	19	7	3	3	**39**
CC-BBO's-RT	0	5	15	4	1	8	**33**
Niet ingevuld	0	7	6	1	2	0	**16**
Totaal BAR	**11**	**158**	**256**	**81**	**18**	**80**	**604**

JA			NEE			
Zeer eens	Eens	Neu-traal	On-eens	Zeer oneens	Geen mening	Totaal domein
1,8	*20,0*	*38,2*	*1,8*	*0,0*	*38,2*	***100***
0,0	*16,7*	*50,0*	*7,1*	*0,0*	*26,2*	***100***
4,3	*42,6*	*34,8*	*11,3*	*4,3*	*2,6*	***100***
1,0	*28,2*	*38,8*	*18,4*	*2,9*	*10,7*	***100***
4,8	*31,7*	*38,1*	*19,0*	*3,2*	*3,2*	***100***
1,3	*17,9*	*50,0*	*17,9*	*2,6*	*10,3*	***100***
0,0	*11,1*	*55,6*	*22,2*	*0,0*	*11,1*	***100***
0,0	*17,9*	*48,7*	*17,9*	*7,7*	*7,7*	***100***
0,0	*15,2*	*45,5*	*12,1*	*3,0*	*24,2*	***100***
0,0	*43,8*	*37,5*	*6,3*	*12,5*	*0,0*	***100***
1,8	***26,2***	***42,4***	***13,4***	***3,0***	***13,2***	***100***
28,0			***16,4***			

Ik ben tevreden over de manier waarop de BAR-organisatie omgaat met klachten van burgers.

	Zeer eens	Eens	Neu-traal	On-eens	Zeer oneens	Geen mening	Totaal domein
BAR@work	1	6	24	0	0	24	**55**
Bedrijfsvoering	0	11	34	2	0	37	**84**
Beh. & Onderh.	5	53	37	11	6	3	**115**
Maatschappij	2	24	46	7	2	22	**103**
Publiek	1	12	29	8	2	11	**63**
Ruimte	1	12	43	5	3	14	**78**
Strategie	0	1	8	1	0	8	**18**
Veiligheid	0	8	14	4	3	10	**39**
CC-BBO's-RT	0	3	17	3	1	9	**33**
Niet ingevuld	0	4	8	1	1	2	**16**
Totaal BAR	**10**	**134**	**260**	**42**	**18**	**140**	**604**

JA			NEE			
Zeer eens	Eens	Neu-traal	On-eens	Zeer oneens	Geen mening	Totaal domein
1,8	*10,9*	*43,6*	*0,0*	*0,0*	*43,6*	***100***
0,0	*13,1*	*40,5*	*2,4*	*0,0*	*44,0*	***100***
4,3	*46,1*	*32,2*	*9,6*	*5,2*	*2,6*	***100***
1,9	*23,3*	*44,7*	*6,8*	*1,9*	*21,4*	***100***
1,6	*19,0*	*46,0*	*12,7*	*3,2*	*17,5*	***100***
1,3	*15,4*	*55,1*	*6,4*	*3,8*	*17,9*	***100***
0,0	*5,6*	*44,4*	*5,6*	*0,0*	*44,4*	***100***
0,0	*20,5*	*35,9*	*10,3*	*7,7*	*25,6*	***100***
0,0	*9,1*	*51,5*	*9,1*	*3,0*	*27,3*	***100***
0,0	*25,0*	*50,0*	*6,3*	*6,3*	*12,5*	***100***
1,7	***22,2***	***43,0***	***7,0***	***3,0***	***23,2***	***100***
23,8			***9,9***			

8.2.5 Medewerkeronderzoek 2019

Door Bureau Effectory is in 2019 een medewerkeronderzoek verricht. De uitkomsten die betrekking hebben op externe dienstverlening zijn hieronder opgenomen.

	Totaal BAR (N=682)
Binnen de BAR-organisatie staan de inwoners en ondernemers centraal	**6,3**
Domein Dienstverlening: domein Publiek	5,9
Domein Sociaal: domein Maatschappij	6,2
Domein Ruimte: domein Ruimte en domein Beheer en onderhoud samen	6,4 (resp. 6,2 en 6,5)
Domein Bedrijfsvoering: afdelingen Bar@Work en Financiën samen	6,7 (resp. 7,0 en 6,5)
De BAR-organisatie levert aan inwoners en ondernemers goede producten en diensten	**6,6**
Domein Dienstverlening: domein Publiek	6,7

	Totaal BAR (N=682)
Domein Sociaal: domein Maatschappij	6,2
Domein Ruimte: domein Ruimte en domein Beheer en onderhoud samen	6,6 (resp. 6,5 en 6,6)
Domein Bedrijfsvoering: afdelingen Bar@Work en Financiën samen	6,8 (resp. 6,8 en 6,7)
Klantgericht werken heeft prioriteit binnen de BAR-organisatie	**6,5**
Domein Dienstverlening: domein Publiek	6,4
Domein Sociaal: domein Maatschappij	6,3
Domein Ruimte: domein Ruimte en domein Beheer en onderhoud samen	6,6 (resp. 6,4 en 6,8)
Domein Bedrijfsvoering: afdelingen Bar@Work en Financiën samen	6,7 (resp. 7,0 en 6,4)
Ik ben bekend met de tevredenheid van mijn klant	**6,6**
Domein Dienstverlening: domein Publiek	6,8
Domein Sociaal: domein Maatschappij	6,5
Domein Ruimte: domein Ruimte en domein Beheer en onderhoud samen	6,6 (resp. 6,4 en 6,8)
Domein Bedrijfsvoering: afdelingen Bar@Work en Financiën samen	6,3 (resp. 6,6 en 5,9)
De BAR-organisatie maakt het voor mij mogelijk om rekening te houden met de wensen van een klant	**6,2**
Domein Dienstverlening: domein Publiek	6,4
Domein Sociaal: domein Maatschappij	6,0
Domein Ruimte: domein Ruimte en domein Beheer en onderhoud samen	6,3 (resp. 6,0 en 6,6)
Domein Bedrijfsvoering: afdelingen Bar@Work en Financiën samen	6,0 (resp. 6,3 en 5,6)

8.2.6 Antwoorden op open vragen enquête college- en raadsleden

In deze bijlage vindt u de meest relevante open enquêtevragen en antwoorden op het gebied van externe dienstverlening.

Enquêtevraag: Tevredenheid over dienstverlening aan inwoners en ondernemers

College- en raadsleden van de BAR-gemeenten zijn het meest tevreden over de volgende aspecten van externe dienstverlening. In de onderstaande tabel zijn de letterlijke antwoorden van alle college- en raadsleden opgenomen[69].

Thema's	Collegeleden	Raadsleden
Bereikbaarheid en toegankelijkheid van medewerkers en informatie	• Dat inwoners terecht kunnen in het eigen gemeentehuis • Continuïteit van dienstverlening • Telefonische bereikbaarheid • Korte lijntjes	• Telefonische bereikbaarheid • Bereikbaarheid • Veel informatie online • Goede bereikbaarheid • Lokale frontoffice aanwezig • Loketfuncties worden nog steeds uitstekend uitgevoerd

[69] We merken op dat twee colleges de enquête gezamenlijk hebben ingevuld en minimaal 1 raadsfractie ook.

Thema's	Collegeleden	Raadsleden
Kwaliteit van producten en diensten	• De innovatie in de dienstverlening • Kwalitatief goede producten en diensten	• Afvalinzameling • Makkelijke paspoortaanvraag inwoners • KCC • Onderneming straten binnen de BAR • Makkelijker ondernemen binnen de drie gemeenten (beleid hetzelfde) • Dienstverlening frontoffice • Het laatste jaar is het groenonderhoud verbeterd • Afgeven van rijbewijzen, paspoorten is goed geregeld • Voldoende materieel aanwezig
Snelheid	• Tijdige levering van diensten en producten • Reactie op meldingen • Snelle oplossing bij problemen in openbare ruimte • Korte wachttijden aan de balie	• Vaak snel geholpen worden aan de balie in het gemeentehuis van Ridderkerk • Wachttijden
Kennis en kwaliteit van medewerkers	• Bredere en soms hogere deskundigheid	• Kennis is aanwezig • Brede kennis aanwezig • Kennis delen • Deskundigheid • Meer kwaliteit in huis • De expertise is altijd wel ergens binnen de bar te vinden/verkrijgen • Adequate advisering over te volgen procedures en mogelijkheden (bijv. bij bouwaanvragen) • Kwaliteit • Kennis over (toekomstige) beleidsontwikkelingen
Bejegening/omgang met klanten	• Inlevingsvermogen van medewerkers	• Klantgerichtheid • Betere beantwoording klantvragen • Service • Service in Albrandswaard
Participatie		• Betrekken van bewoners bij vraagstukken omtrent ruimtelijke ordening
Overig		• Opvallend: we ontvangen als fractie geen klachten over de BAR-organisatie • Klachten worden direct opgepakt • Kunnen indienen van klachten/vragen is verruimd/verbeterd • Hier heb ik geen direct zicht op (3x) • Na lang aandringen kregen de lokale ondernemers kansen bij de aanbesteding • Betere betalingsdiscipline aan ondernemers

Enquêtevraag: Ontwikkelpunten t.a.v. dienstverlening aan inwoners en ondernemers

College- en raadsleden van de BAR-gemeenten hebben de volgende ontwikkelpunten voor externe dienstverlening. In de volgende tabel zijn de letterlijke antwoorden van alle college- en raadsleden opgenomen.

Thema's	Collegeleden	Raadsleden
Bereikbaarheid en toegankelijkheid van medewerkers en informatie	• Afbreukrisico nog meer verminderen door sterkere vaste bezetting	• Dichter bij de burger: loketfunctie • Flexibiliteit servicebalie • Werk met eigen e-mailadres per gemeente • Werk NIET met anonieme telefoonnummers • Sporadisch moeten mensen naar Ridderkerk
Kwaliteit van producten en diensten	• Afwikkelen meldingen	• Goede terugkoppeling naar burger op ingebrachte zaken • Opvolging van meldingen en terugkoppeling • Informatie via een duidelijker/eenduidig kanaal naar de inwoners (APP!!!) • Als inwoner dienstverlening achteruit gegaan. Kan alleen nog maar op afspraak paspoort halen • Schuldhulpverlening
Snelheid		• Snel reageren, gebeurt vaak niet • Snelheid • Mensen horen soms maanden lang niks meer • Het BAR-construct is veel te complex, met lange doorlooptijden en inefficiency • Snellere postbeantwoording en naleven termijnen • Snellere dienstverlening middels digitalisering
Kennis en kwaliteit van medewerkers	• Meer kennis van de lokale situatie • Je samenleving kennen • Integrale benadering van vragen en vraagstukken • Voorbeeldfunctie buitendienstmedewerkers	• Beleidsmedewerkers die met de inwoner in contact staan, zouden goed op de hoogte moeten zijn wat er in de gemeente speelt en bekend zijn met het gebied (bekende straten, scholen, belangrijke gebouwen, et cetera) • Meenemen van lokale aspecten • Ambtenaren inzetten met binding gemeente • Kennis van de gemeente(s) • Ambtenaren hebben vaak geen goeddeels van het betreffende dorp • Geen binding met een betreffend dorp • Kwalitatief sterk personeel met lokale binding
Bejegening/omgang met klanten	• De inwoner en ondernemer nog centraler stellen • Klantvriendelijkheid • Terugkoppeling afspraken • Afspraken nakomen • Meedenkend vermogen	• Denken in oplossingen bij dienstverlening in sociaal domein • Contact inwoners • Contact ondernemers • Communicatie • Denken vanuit de inwoner, niet vanuit de regels • Communicatie met inwoners over ruimtelijke aanpassingen • Minder intern gericht

Thema's	Collegeleden	Raadsleden
Overig	• De BAR-organisatie als volwaardig zien en behandelen en niet slechts als 'uitzendbureau' • Meer werken volgens de bedoeling i.p.v. regeltjes • Gebiedsgericht • 1 loket voor ondernemers	• Klachten over geluidsoverlast door wegdek en verkeer worden niet goed opgepakt • Positie van de inwoners versterken en klachten serieuzer nemen als leermoment voor de organisatie • De dienstverlening is niet toegenomen (3x) • Sociaal domein versterken in omvang en kwaliteit • Betere snellere transparante deskundige a-politieke info naar de raad • Dienstverlening sociaal domein naar de wijken brengen • Hier heb ik geen zicht op • Onderscheid eigen identiteiten • Bestuurlijke samenwerking op lokale aangelegenheden • Op dit moment geen specifieke verbeterpunten (4x)

8.3 Bijlagen bij hoofdstuk 4: Interne dienstverlening

8.3.1 Jaarverslagen BAR-organisatie

In hoofdstuk 4 is op basis van verschillende documenten zoveel als mogelijk inzichtelijk gemaakt wat de feitelijke prestaties zijn op het gebied van interne dienstverlening en hoe deze prestaties zich verhouden tot de gestelde doelen. Deze bijlage bevat uitgebreide citaten van de volgende documenten:

- Jaarverslagen BAR-organisatie 2014-2018.
- Berenschotrapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking (2017).
- Evaluatie doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2019).

Jaarverslagen BAR-organisatie (2014 – 2017)

In de nu volgende tabel staat een beschrijving van feitelijke effecten die in de verschillende jaarverslagen staan beschreven. Het gaat hierbij om thema's die (min of meer) een relatie hebben met interne dienstverlening. De jaarrekening 2018 was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar (wel de eerste twee tussenrapportages).

Jaarverslag/ jaarrekening	Thema	Ontwikkeling
Jaarrekening 2014	Sterke omgevings-gevoeligheid	Een belangrijke ontwikkeling voor zowel de organisatie als de drie gemeenten is de veranderende rol van de overheid. Een overheid die zich meer op haar kerntaken richt en veel meer dan voorheen het initiatief in de samenleving faciliteert. Dit overkoepelende thema is een belangrijk thema waar de organisatie mee aan de slag is gegaan. En dat tevens ook komende jaren belangrijk is. In het afgelopen jaar zijn de eerste stappen gezet om het thema Lobby en Public Affairs vorm en inhoud te geven. Dit kan er de komende jaren toe bijdragen dat de drie gemeenten nog beter in staat zijn om hun belangen over het voetlicht te krijgen en ambities gerealiseerd te krijgen.
Jaarrekening 2015	Sterke omgevings-gevoeligheid	In 2015 is een start gemaakt met de focus op de andere rol van de overheid. Het ontwikkelen van een visie omtrent deze rol stond hierbij centraal. Hierbij zijn gesprekken gevoerd en bijeenkomsten georganiseerd met bestuurders, inwoners en partners.

Jaarverslag/ jaarrekening	Thema	Ontwikkeling
	Financiën op orde	Het jaar 2015 heeft in het teken gestaan van verdere verbetering van de kwaliteit van de producten die Financiën oplevert en de adviesfunctie richting de domeinen en het bestuur. Ook is er gewerkt aan het op orde krijgen van het beheer, stroomlijnen van werkwijzen en een proactieve benadering van de budgethouders.
Jaarrekening 2016	Sterke omgevings-gevoeligheid	In 2016 is verder gewerkt aan het thema lobby en public affairs. We weten steeds beter onze weg te vinden in de netwerken die we nodig hebben om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. In 2016 is verder gewerkt aan de lobby-agenda. En zijn stappen gezet om de organisatie te professionaliseren op dit thema. Op het gebied van mobiliteit en economie is er daadwerkelijk een slag geslagen. Onze ambtelijke en bestuurlijke positionering in de Vervoersautoriteit en Metropoolregio is versterkt. Daarnaast is in de tweede helft van 2016 een start gemaakt met de advisering en facilitering van de bestuurlijke samenwerking in BAR-verband. Er is een goede basis gelegd waarop in 2017 kan worden verder gebouwd.
	Volgen van maatschappelijke trends en ontwikkelingen	Als organisatie zijn we steeds beter in staat om te volgen welke relevante trends en ontwikkelingen er spelen in de samenleving. Vanuit een proactieve houding weten we deze ontwikkelingen te vertalen naar opgaven voor de organisatie. Er is ambtelijk een strategische agenda in ontwikkeling die helpt bij het identificeren van de belangrijke thema's en ontwikkelingen zodat we onze rol richting inwoners en richting bestuur optimaal kunnen invullen en we met de goede dingen bezig zijn in de organisatie.

Jaarverslag/ jaarrekening	Thema	Ontwikkeling
	Efficiënte en transparante bedrijfsvoering	Wij besteden veel aandacht aan het 'in control' brengen en houden van de organisatie. Transparantie over het gevoerde beleid en de manier waarop overheidsmiddelen worden besteed is een belangrijk onderwerp voor gemeenten. Dit laten we zien aan de hand van de voortgang op het gebied van de (herijkte) doelstellingen van de BAR-organisatie. Daarnaast wordt periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de organisatie. In 2016 zijn de onderzoeken uitgevoerd die waren opgenomen in het Onderzoeksplan 2016. Jaarlijks wordt door het bestuur ook het Intern Controleplan vastgesteld. Het bestuur is verplicht zorg te dragen voor de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Deze toetsing vindt in de organisatie plaats aan de hand van het Intern Controleplan. De informatie uit interne controles plus de inbedding van interne controlemaatregelen in de organisatie helpen om de kwaliteit van de bedrijfsvoering in alle opzichten te verbeteren. Omdat we vanaf het boekjaar 2014 met verscherpte eisen te maken hebben, zijn ook de vereisten voor de interne controles strenger geworden. In 2016 is door de organisatie invulling gegeven aan de interne controles zoals vastgelegd in het Intern Controleplan 2016. Daarnaast is gewerkt aan het verder doorontwikkelen van de (verbijzonderde) interne controles. De aangescherpte werkwijze stelt de organisatie in staat om een onderbouwd oordeel over de kritische en niet-kritische processen te vormen. Tegelijkertijd worden de budgethouders/proceseigenaren voorzien van adviezen waarmee de processen qua risicobeheersing verbeterd kunnen worden. Het dagelijks bestuur is tussentijds geïnformeerd over de bevindingen uit de controles over het eerste halfjaar. Belangrijkste conclusie hierbij was dat de geconstateerde fouten/onzekerheden en de risico's daaruit voortvloeiend beperkt zijn. De aanbevelingen ter verbetering zijn inmiddels vertaald naar concrete maatregelen en ingebed in de reguliere controles.
Jaarrekening 2017		Naast de visie op dienstverlening is ook veel aandacht besteed aan zaakgericht werken, talentmanagement, goede informatievoorziening aan inwoners, helder schrijven & goede bestuurlijke advisering en het digitaliseren van de dienstverlening. In 2017 is tenslotte met volle kracht ingezet op het verder ontwikkelen van zowel de externe als de interne dienstverlening. Interne dienstverlening gaat daarbij niet alleen om de interne bereikbaarheid, maar ook om de manier waarop alle medewerkers in de organisatie met hun klanten omgaan, met andere woorden: de persoonlijke benadering.
1e tussen-rapportage 2018	Strategisch business-adviseurs domein Financiën	In het verbeterplan Financiën is € 250.000 voor 4 jaar beschikbaar gesteld om een ontwikkeling te kunnen maken. Hiervoor is geen extra budget gevraagd aan de gemeenten. Dit bedrag is de afgelopen jaren betaald uit het tijdelijke overschot bij de kapitaallasten. De nieuw gecreëerde functie van Strategisch Businessadviseur voldoet aan de behoeften van de wethouders. Bij de evaluatie van het domein in november 2017 is dit nogmaals gebleken. Daarnaast is het domein Financiën vanaf de start van de BAR-samenwerking belast met het opstellen van de P&C-producten van een 'vierde' bedrijf: de GR BAR. Dit vergt een substantieel tijdsbeslag.
2e tussen-rapportage 2018	Bureau Bestuurs-ondersteuning Ridderkerk	Dit betreft de doorontwikkeling van het Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk met als doel het dienstbaar zijn aan een zelfstandige en autonome gemeente Ridderkerk en het bevorderen van de externe en interne herkenbaarheid van het gemeentebestuur. Hiervoor wordt van Ridderkerk een bijdrage ontvangen.

Jaarverslag/ jaarrekening	Thema	Ontwikkeling
Jaarrekening 2018	Bedrijfvoeringsprioriteiten BAR-organisatie 2017-2018	Ontwikkeling van medewerkers (via de BAR-academie): • Burgersensitiviteit • Bestuurlijke sensitiviteit • Strategisch vermogen • Adviesvaardigheden • Helder schrijven

8.3.2 Berenschotrapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' (2017)

Berenschot heeft in 2017 een evaluatie van de BAR-samenwerking uitgevoerd vanuit het perspectief van de gemeente Barendrecht. Het doel van deze evaluatie was 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. In dit onderzoek is onder meer ingegaan op de kwaliteit van de interne dienstverlening aan de bestuurders. Hoewel dit onderzoek werd uitgevoerd vanuit het perspectief van de gemeente Barendrecht, geeft het een algemeen inzicht in (onder meer) de kwaliteit van de interne dienstverlening. Hieronder treft u een (uitgebreid) citaat uit dit rapport aan.

Citaat Berenschot rapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking' (2017)

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 is 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 coalitieakkoord zijn afgesproken.

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 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 enkele 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.

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 kan 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 overlegcultuur). 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 kan 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.

Op grond van deze bevindingen komen de onderzoekers van Berenschot tot de volgende analyse en conclusie; de focus op dit citaat ligt op interne dienstverlening.

Citaat Berenschotrapport 'Evaluatie Barendrecht in de BAR-samenwerking': analyse en conclusies interne dienstverlening

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 leiden 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 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 laatstgenoemd 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.

8.3.3 Evaluatie doorontwikkeling Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (2019)

Deze bijlage bevat de hoofdlijnen van de evaluaties van Bureau Bestuursondersteuning Ridderkerk (BBR) uit 2018 en 2019.

Context en doel BBR

In de BAR-Code is onder meer aangegeven dat iedere gemeente de beschikking krijgt over een regieteam. Zie het volgende citaat.

Citaat uit 'BAR-Code'

Het regieteam ondersteunt het bestuur in zijn taak visies en beleid op en met de samenleving te ontwikkelen. Het regieteam helpt het bestuur zo een prominente rol in maatschappelijke verbanden te vervullen. Het legt verbindingen tussen de gemeente en de burgers of tussen burgers onderling. Het regieteam zorgt ervoor dat de gemeentelijke taken gebeuren, zonder het zelf te doen. De omvang van het regieteam wordt bepaald door de behoefte aan beleid en sturing op (uitvoerende) partners en organisaties.

De gemeenten kunnen de vormgeving en omvang van hun eigen regieteam zelf bepalen:

Citaat uit 'BAR-Code'

In de nota 'BAR-Beter' gingen wij uit van eenduidig opgezette regieteams (...). Hoewel eenduidigheid voor de uitvoeringsorganisatie(s) het meest duidelijk is, is het niet noodzakelijk. Aangezien wij als eerste randvoorwaarde stellen dat we zelfstandige gemeenten blijven, achten wij het belangrijker dat besturen eigen keuzes kunnen maken dan dat we uniformiteit voorschrijven.

Sinds de start van de BAR-organisatie is BBR actief. BBR heeft tot doel het college en de individuele collegeleden optimaal te ondersteunen bij de uitoefening van hun taken. Daarbij vormt het bureau de schakel tussen de BAR-organisatie en het college. BBR helpt het college en de individuele collegeleden een prominente rol in maatschappelijke verbanden te vervullen. Het legt verbindingen tussen gemeente en inwoners of tussen inwoners onderling.

Bij het bewaken van de eigen identiteit en herkenbaarheid van de gemeente speelt BBR een belangrijke rol. De BAR-organisatie voert in de gemeente de opdrachten uit voor het college. Daarbij gaat het om beleid en het leveren van producten en diensten. Het is de taak van BBR om hierbij in de gaten te houden of de eigenheid van de lokale gemeenschap en het lokale bestuur gewaarborgd is. Zij adviseert het college en de individuele collegeleden hierover.

Hieronder volgt samengevat een aantal uitgangspunten waar BBR voor staat:

- Centraal voor BBR staat het bestuurlijk comfort, de externe en interne herkenbaarheid, de zelfstandigheid en de autonomie van de gemeente Ridderkerk. BBR is de spil tussen het college, de Ridderkerkse samenleving en de BAR-organisatie.
- BBR stuurt op en bewaakt het collegeprogramma (inclusief de gemeentelijke programmabudgetten). Met name beleidscontrol vindt dicht op het bestuur plaats, terwijl managementcontrol in de BAR-organisatie plaatsvindt.
- Het bestuurlijk en inhoudelijk opdrachtgeverschap ligt bij het college. BBR zorgt ervoor dat de gemeentelijke taken gebeuren, zonder het zelf te doen. BBR is ambtelijk opdrachtgever naar de BAR-organisatie. De BAR-organisatie is dus opdrachtnemer.

Doel en resultaten evaluatie BBR 2018

Doel van de evaluatie uit 2018 was het in kaart brengen van de ontwikkelpunten binnen BBR, om zo nog beter het bestuurlijk comfort te kunnen bieden en de verbinding met de medewerkers in de BAR-organisatie te versterken. Voor de doorontwikkeling van BBR zijn verschillende scenario's gepresenteerd.

Terugblik van de bestuurders op BBR (2018)

In de evaluatie worden de ervaringen van het vorige college (collegeperiode 2014-2018) met BBR weergegeven. Hierna volgen een aantal citaten inzake de ervaringen met de verschillende onderdelen van BBR.

Ervaringen met de verschillende onderdelen van BBR

Algemeen

- Er is behoefte aan directe (inhoudelijke en procedurele) ondersteuning op thema's als ruimte en verkeer.
- Verbinding met de organisatie is van wezenlijk belang en wordt nu als te mager ervaren.
- BBR moet geen barrière worden voor medewerkers om bij een wethouder binnen te lopen.
- Er wordt een stuk aansturing vanuit BBR gemist richting de organisatie, zoals bijvoorbeeld het monitoren en sturen op acties die voortkomen uit de portefeuillehoudersoverleggen. De acties zijn onvoldoende geborgd i.h.k.v. het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Sturing door een portefeuillesecretaris die ook werkzaam is binnen het domein van de portefeuille is niet voldoende en tevens een lastige combinatie. Dit vraagt meer bestuurlijk comfort.
- De directie springt met regelmaat in dossiers of processen. Dit wordt door het college als prettig ervaren, maar is tegelijkertijd niet wenselijk gezien de andere taken en rollen. De organisatie moet dit meer zelf oppakken.

Bestuurssecretariaat

Ervaringen zijn onder meer:

- De wethouders hebben behoefte aan inhoudelijke en procesmatige ondersteuning, inclusief bewaking. De vraag is of dit kan worden belegd bij een secretaresse/PA of dat dit een andere type functie is. De behoefte van het bestuur gaat namelijk verder dan een secretaresse plus.

Wijkregie

Ervaringen zijn onder meer:

- De wijkregisseurs informeren, adviseren en delen signalen met name met de portefeuillehouder Participatie/wijken en de burgemeester, zij zijn daar voldoende zichtbaar voor. De zichtbaarheid voor de andere wethouders is onvoldoende. Fysieke aanwezigheid en proactief binnen lopen bij de individuele collegeleden is gewenst.
- Positie van de wijkregisseurs richting de organisatie vraagt meer stevigheid. Organisatie moet sneller reageren op acties vanuit wijkregie.

Communicatie

Er is een onderscheid tussen bestuurscommunicatie dat is belegd binnen BBR en communicatie vanuit de afdeling in onze BAR-organisatie. De bestuurscommunicatieadviseur is het eerste aanspreekpunt van de bestuurders op het gebied van communicatie en adviseert over de communicatie met en haar positionering in de buitenwereld. De adviseur is verantwoordelijk voor de communicatie rond politie-bestuurlijk (complexe) aangelegenheden. De adviseur is een spil naar de afdeling Communicatie.

Ervaringen zijn:

- De bestuurscommunicatieadviseur is niet altijd voldoende zichtbaar.
- Social media behoeft meer aandacht. Het wordt niet als positief ervaren.
- Webcare werkt te passief. Hier is veel meer uit te halen.
- Communicatie zou zelf ook bij moeten houden wanneer we waarover kunnen communiceren en hier dan proactief een advies op uitbrengen.

Gemeentecontrol

De controller adviseert het hoofd BBR in haar rol als opdrachtgever en budgethouder van de gemeente. Ook adviseert hij en is hij sparringpartner voor de collegeleden en collega's zowel op inhoud als op proces. De controller coördineert en bewaakt het proces van mondelinge en schriftelijke vragen van de raad aan het college ten aanzien van de P&C. De controller heeft een belangrijke rol bij het financieel opstellen van het collegeprogramma, monitort de voortgang van het programma en bewaakt de bestuurlijke acties en raadstoezeggingen in BABS. Dit wordt tevens gebruikt als voorbereiding op de RAD-gesprekken met de domeindirecteuren. De controller is verantwoordelijk voor het proces van de kadernota en geeft advies bij bezuinigingsrondes en/of dekkingsproblemen bij de begroting. De analyse output en outcome jaarrekening, evenals het monitoren van de opmerkingen van de accountant is een taak van control. Coördinatie en advies m.b.t. Waarstaatjegemeente vraagt jaarlijks aandacht en zo ook de rekenkameronderzoeken.

Ervaringen zijn:

- Niet voldoende zichtbaar.
- Moet steviger en actiever.

Terugblik van de bestuurders van de gemeente Ridderkerk op de BAR-organisatie (2018)

In de evaluatie wordt verder aandacht besteed aan de ervaringen van het vorige college van de gemeente Ridderkerk met de BAR-organisatie. In zijn algemeenheid is het vorige college tevreden over het functioneren van de BAR-organisatie. De meeste prestatieafspraken en doelstellingen zijn gehaald, de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is verminderd, de kwaliteit en deskundigheid zijn verbeterd en de efficiency is vergroot. Ook de doelen uit het collegeprogramma zijn goed uitgevoerd; dit blijkt ook uit het rapport van Berenschot uit 2017. Aandachtspunten staan weergegeven in het volgende citaat.

Aandachtspunten

Herkenbaarheid

- Bestuurlijk/politiek wordt er een grotere kloof dan voorheen ervaren tussen de organisatie en de samenleving, tegelijkertijd waarderen de inwoners de gemeente als zeer positief.
- In de loop van de tijd is er een vermenging ontstaan over de discussie BAR-organisatie en de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. In hoeverre moet deze vermenging worden toegestaan? Autonomie en zelfstandigheid van de gemeente staat voorop, dus beleidsvrijheid. Bestuurlijke samenwerking is vrijwillig waar mogelijk en met alle omliggende gemeenten.
- Nadenken over de vorm en een slimmere connectie tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van de BAR-organisatie, waarbij de gemeente meer in positie komt.
- Herkenbaarheid BAR-organisatie (werkgever) versus gemeente (bestuur/beleid).

Sturing en structuur

- De organisatie staat (gevoelsmatig) verder weg voor het bestuur/politiek en geeft het gevoel dat er onvoldoende direct kan worden gestuurd.
- De gemeenteraad gaat niet primair over bedrijfsvoering, maar op welke wijze kan de raad toch meer betrokken worden bij bijvoorbeeld majeure bedrijfsvoeringsvraagstukken met financiële consequenties voor de gemeente en met politieke impact.
- Informatievoorziening richting de bestuurders moet beter.
- Flexibiliteit is noodzakelijk om in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. De maatschappij verandert snel en ambtenaren en de organisatiestructuur moeten daarmee om kunnen gaan en dit vergt nieuwe manieren van betrokkenheid.
- Steeds meer domeindirecteuren komen met capaciteitsvraagstukken en verzoeken om extra geld, maar er wordt niet gesproken over bijvoorbeeld prioriteren of temporiseren. Hier moet meer sturing en grip op komen.
- Het management stuurt op de mensen en niet op de inhoud. Dit doet soms afbreuk aan de kwaliteit en de integraliteit van de producten en diensten.
- Meer aandacht voor kwaliteiten en talenten van medewerkers en juiste plaatsing.
- Er loopt op dit moment een discussie rond de gebiedsgerichte inrichting van het domein Maatschappij, waarbij herkenbaarheid, nabijheid en sturing vanuit de gemeente wordt versterkt. Mogelijk ligt er met een dergelijke inrichting een kans voor de hele organisatie.
- Domein Strategie was een gouden greep bij de oprichting van de BAR-organisatie, maar er is een te groot gat ontstaan tussen dit domein en de inhoudelijke domeinen. Het is van belang om terug te gaan naar de kern van het bestaan van dit domein (core business) en de vraag te stellen of een apart domein Strategie in deze fase nog steeds noodzakelijk is. Bij de bestuurders is de wens aanwezig om de strategen meer in te zetten en te plaatsen binnen de domeinen. Van de kwaliteit van deze high potentials kan dan optimaal gebruik worden gemaakt. Aandachtspunt is dat er veel strategische denkkracht zit, maar dat deze met regelmaat los komt van de werkelijkheid (filosofische beschouwingen).
- Er zijn medewerkers die goed invulling kunnen geven aan de ZOP (zelfstandige overheidsprofessional) en die dit vertalen naar zelfstandigheid en verantwoordelijkheid met oog voor het totaal. Anderen zien zelfstandigheid op het eigen onderdeel en niet op het groter geheel, dit bevordert de integraliteit niet.

Op basis van de ervaringen worden vervolgens in de evaluatie van 2018 vier scenario's uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Vervolgens wordt afgesloten met een advies voor het voorkeursscenario.

Doorontwikkeling BBR na juni 2018: Ridderkerkse driehoeken

Kern van de besluitvorming van het college van Ridderkerk op 7 juni 2018 over de doorontwikkeling van BBR zijn de zogenaamde 'Ridderkerkse driehoeken.' Zie het volgende citaat.

Citaten 'Ridderkerkse driehoeken'

Het bevorderen van de zelfstandigheid, de (externe/interne) herkenbaarheid en het bestuurlijk comfort staan centraal bij de doorontwikkeling van BBR en het invoeren van het model met Ridderkerkse driehoeken. De positie van BBR richting onze BAR-organisatie wordt versterkt en zorgt voor kortere lijnen en meer nabijheid. Het ambtelijk opdrachtgeverschap en daarmee de vertaling van het collegeprogramma en de begroting is belegd bij het hoofd BBR. De wijkregisseurs, de veiligheidsregisseur, de gemeentecontroller en de directiesecretaris hebben een bredere focus gekregen. Zij zijn doorontwikkeld naar verbinders en vormen ieder een driehoek met een collegelid (waar mogelijk aansluitende portefeuille) en een bestuurssecretaresse. De verbinders zijn de spil tussen de individuele collegeleden, de organisatie en de samenleving. Regisseurs zijn er voor alle collegeleden, verbinders voor specifiek de burgemeester/wethouder. De aansturing op onderdelen richting de organisatie ligt bij de verbinders en zorgt voor een directere sturing en meer grip. Ook wordt de externe verbinding met het maatschappelijk middenveld en onze inwoners versterkt ten opzichte van de situatie vóór de besluitvorming op 7 juni 2018.

De pool van verbinders bestaat uit de wijkregisseurs, de veiligheidsregisseur, de gemeentecontroller en de directiesecretaris. Zij vormen ieder een driehoek met een collegelid en een bestuurssecretaresse. Een verbinder biedt het bestuurlijk comfort tussen binnen en buiten en met de organisatie, zoals bij portefeuillehoudersoverleggen, commissievergaderingen, als sparringspartner en bij bestuurlijke voorstellen. Daarnaast heeft iedere verbinder ook andere taken gerelateerd aan de functie. De wijkregisseurs hebben ieder minimaal 2 wijken die zij bedienen. De gemeentecontroller heeft geen wijken, maar de rol van verbinder daar waar het gaat over financiën en bedrijfsvoering. De directiesecretaris heeft de rol van verbinder, maar het accent ligt op de taken van directiesecretaris

Hoofdlijnen evaluatie BBR in 2019

Voor het invoeren van de Ridderkerkse driehoeken was er geen blauwdruk of voorbeeld van andere gemeenten. Na 9 maanden zijn in gesprek met collegeleden en medewerkers de ervaringen en wensen geïnventariseerd. Het hebben van een BBR en de doorontwikkeling van BBR worden in het algemeen als positief ervaren. Hieronder volgt een citaat uit de evaluatierapportage.

Hoofdlijnen evaluatie BBR in 2019

BAR-organisatie

De doorvertaling van de doorontwikkeling van BBR naar onze BAR-organisatie betekent extra sturing vanuit BBR richting de organisatie. Het opdrachtgeverschap wordt daarmee geprofessionaliseerd. Dit vraagt ook wat van het opdrachtnemerschap van de directeuren. Op dit moment worden daar binnen de directieraad gesprekken over gevoerd en wordt dit meegenomen in de analyse van de BAR-organisatie.

Aandachtspunt is de kwaliteit vanuit de BAR-organisatie t.a.v. advisering en aanlevering van voorstellen. Momenteel is BBR op verschillende gebieden aan het compenseren. Dit kan even, maar moet geen structureel karakter krijgen.

Analyse van de ervaringen

Vanuit het gesprek met de collegeleden vraagt het bewaken van de eigen identiteit en herkenbaarheid van de gemeente steeds meer de aandacht. De ervaringen met BBR en het verstevigen van de schil van de eigen 'Ridderkerkse' ambtenaren zijn positief te noemen, het bestuurlijk comfort heeft nadrukkelijk de aandacht en men staat positief tegenover de doorontwikkeling.

Er is meer inzicht in vraagstukken en meer nabijheid van ondersteuning op inhoud en proces met kennis van de couleur locale. De afgelopen maanden is het collegeprogramma uitgerold richting onze BAR-organisatie. Tijdens zo'n proces wordt het opdrachtgeverschap vanuit het hoofd BBR samen met de verbinders extra benadrukt. Ook vraagt dit professioneel opdrachtnemerschap van de BAR-organisatie en gesprekken over bijvoorbeeld prioriteiten. Dit is momenteel onderwerp van gesprek met de directieraad.

De sturing vanuit BBR richting de organisatie bij onder andere het monitoren en bewaken van acties die voortkomen uit de (portefeuillehouders)overleggen is verbeterd. Het is zoeken naar een goede balans, waarbij BBR niet overcompenseert en overneemt, maar wel het belang van de gemeente borgt. De Ridderkerkse driehoeken vergen tijd en investeren in elkaar. De personele wisselingen binnen de afdeling zorgen ervoor dat de continuïteit binnen sommige driehoeken onder druk staat. Tegelijkertijd biedt dit een kans om op basis van de ervaringen de vrijkomende functies in te vullen.

Op basis van de evaluatie wordt in het vervolg van 2019 nadrukkelijk geïnvesteerd in het verder ontwikkelen van de rol van de verbinders ten aanzien van het bestuurlijk adviseren, wordt er geïnvesteerd in de Ridderkerkse driehoeken en vinden er gesprekken plaats met de directieraad over het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, inclusief de sturing en structuur.

8.4 Bijlage bij hoofdstuk 5 governance: enquêteresultaten governance

Deze bijlage bevat de enquêtevragen die specifiek ingaan op governance. De enquêteresultaten van raads- en collegeleden zijn hierbij samengevat weergegeven in één tabel.

Overige opmerkingen ten aanzien van deze enquêteresultaten zijn:

- Wij geven in deze bijlage de enquêteresultaten weer zonder verdere duiding. Een overzicht van de bevindingen die wij uit deze enquêteresultaten hebben gedestilleerd, is terug te vinden in hoofdstuk 5.
- Niet alle vragen zijn zowel aan raads- als collegeleden gesteld. Indien een vraag niet is gesteld aan een bepaald gremium, staat er bij het betreffende gremium 'n.v.t.' weergegeven.
- Aandachtspunten die hiervoor staan genoemd ten aanzien van de enquête onder de raadsleden (zie paragraaf 6.1.4) en collegeleden (zie paragraaf 6.1.5), gelden ook voor de enquêteresultaten in deze bijlage.

Vraag: Ik heb voldoende inzicht in de prestaties van de BAR-organisatie.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	18 (volledig) oneens; 5 (volledig) eens; 2 hier ik geen zicht op	-	9 (volledig) oneens; 4 eens; 2 hier ik geen zicht op
College	4 (volledig) eens; 2 oneens	Eens	Volledig eens

Vraag: Als ik informatie wil over het functioneren van de BAR-organisatie, dan ontvang ik die informatie ook.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	17 (volledig) oneens; 8 (volledig) eens	-	6 (volledig) oneens; 6 (volledig) eens; 3 hier ik geen zicht op
College	5 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	Volledig eens	Volledig eens

Vraag: Er wordt voldoende verantwoording afgelegd over het functioneren van de BAR-organisatie.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	18 (volledig) oneens; 7 (volledig) eens	-	9 (volledig) eens; 5 eens; 1 hier ik geen zicht op
College	3 (volledig) eens; 3 (volledig) oneens;	Volledig eens	Volledig eens

Vraag: Ik ervaar voldoende invloed op de BAR-organisatie.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	17 (volledig) oneens; 7 (volledig) eens; 1 hier ik geen zicht op	-	9 (volledig) oneens; 4 eens; 2 hier ik geen zicht op
College	2 eens; 3 oneens; 1 hier heb ik geen zicht op	Eens	Eens

Vraag: Mijn rol en taak als raadslid ten opzichte van de BAR-samenwerking zijn voor mij helder.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	2 (volledig) oneens; 23 (volledig) eens	-	2 oneens; 13 (volledig) eens
College	N.v.t.		

Vraag: Ik beschik over voldoende handvatten/instrumenten in mijn 'gereedschapskist' om mijn rol richting de BAR-organisatie goed te kunnen vervullen.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	3 oneens; 21 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	-	5 (volledig) oneens; 8 (volledig) eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	N.v.t.		

Vraag: Het is mij duidelijk hoe de gemeenteraad, het college, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie zich tot elkaar verhouden: Ik ben goed bekend met ieders rollen, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	1 volledig oneens; 24 (volledig) eens	-	3 oneens; 14 (volledig) eens
College	6 (volledig) eens	Eens	Volledig eens

Vraag: Ik ervaar doorgaans dat ieder gremium (de gemeenteraad, het college, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie) goed vanuit de eigen formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden werkt.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	16 (volledig) oneens; 9 (volledig) eens	-	7 oneens; 6 eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	5 (volledig) eens; 1 oneens	Volledig eens	Eens

Vraag: Daar waar er sprake is van 'dubbele petten' (iemand die bijvoorbeeld collegelid en lid van het dagelijks bestuur is), weet de betreffende functionaris hier goed mee om te gaan.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	N.v.t.	-	N.v.t.
College	5 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op	Eens	Volledig eens

Vraag: Ik ervaar dat onze gemeente in ruime mate zelfstandig beleid en beleids- en uitvoeringskaders kan bepalen.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 11 (volledig) eens	-	6 (volledig) oneens; 9 (volledig) eens
College	N.v.t.		

Vraag: Er is in mijn beleving steeds een goede balans tussen harmonisatie en standaardisatie van beleid, producten en werkwijzen en het respecteren van de zelfstandigheid/'couleur locale' van iedere BAR-gemeente.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 11 (volledig) eens	-	9 (volledig) oneens; 4 (volledig) eens; 2 hier heb ik geen zicht op
College	N.v.t.		

Vraag: De specifieke kenmerken van onze gemeente ('couleur locale') worden goed gerespecteerd in de dienstverlening; ik ervaar dat de BAR-organisatie goed rekening houdt met lokale behoeften.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Raad	14 oneens; 11 (volledig) eens	-	8 (volledig) oneens; 6 (volledig) eens; 1 hier heb ik geen zicht op
College	N.v.t.		

8.5 Bijlage bij hoofdstuk 6 en 7: analyses, conclusies en aanbevelingen

8.5.1 Vergelijking ervaring ambtelijke samenwerking met BAR-samenwerking

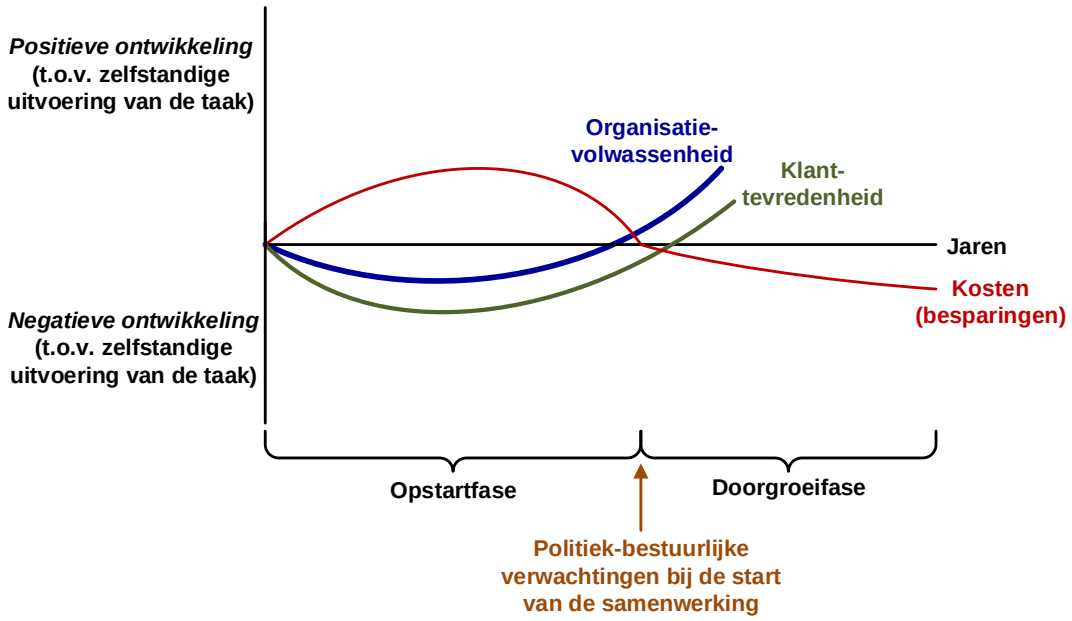
Inleiding

Deze bijlage bevat de ervaring van Berenschot met andere ambtelijke samenwerkingsverbanden. We vergelijken deze ervaringen met wat we bij de BAR-samenwerking gezien hebben. We gaan in op de volgende twee thema's:

- De levenscyclus van een ambtelijke organisatie.
- Het ingebouwde spanningsveld van ambtelijke samenwerking.

De levenscyclus van een ambtelijke organisatie

De levenscyclus van een ambtelijke organisatie lichten we toe aan de hand van de nu volgende grafiek. Deze grafiek laat de 'normale' levenscyclus van een interbestuurlijk samenwerkingsverband (fusie-organisatie) zien.



Een toelichting op het model:

Het groei- of ontwikkelpad van een samenwerkingsverband is onderverdeeld in twee fases, namelijk de opstartfase (die in de regel twee á drie jaar duurt) en de doorgroeifase. Regelmatig zien we dat politiek-bestuurlijk gezien de verwachting heerst dat de opstartfase overgeslagen kan worden en het samenwerkingsverband gelijk kan starten met de doorgroeifase. De bruine pijl geeft dit weer. In onze beleving is deze verwachting niet realistisch. Het zorgt er in onze ervaring zelfs geregeld voor dat de ambtelijke organisatie bij aanvang met een onhaalbaar doel wordt 'opgezadeld' en politici en bestuurders ontevreden raken omdat (logischerwijs) de hoge verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt.

Hieronder volgt een theoretische toelichting op het model en vervolgens de vergelijking met onze waarnemingen van de BAR-organisatie.

1. *De curve van organisatievolwassenheid*. Bij organisatievolwassenheid gaat het om de volwassenheid van de organisatie op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten als sturing, werkprocessen, organisatiestructuur, informatiesystemen en cultuur.

2. *De curve van de klanttevredenheid*. De relatie van de opdrachtnemer[70] met de opdrachtgevers[71] is door de komst van een samenwerkingsverband zakelijker geworden. Zowel de opdrachtgevers, opdrachtnemer als de medewerkers van het samenwerkingsverband moeten daaraan wennen. Dit komt tot uitdrukking in de curve van de klanttevredenheid. De perceptie bij opdrachtgevers is in de opstartfase al snel dat de klantgerichtheid en de dienstverlening achteruit gaat door het ontstaan van formele werkrelaties en standaardisatie van dienstverlening: meer afstand, 'formaliteit', professionaliteit en -voor de medewerkers van het samenwerkingsverband- 'nee' kunnen verkopen. Dat vergt dan van beide kanten behoorlijk wat aanpassingsvermogen. Partijen zullen over en weer in staat moeten zijn om verwachtingen, wensen en leveringscondities expliciet(er) te maken. En dat expliciteren noopt tot beter nadenken, betere communicatie en zorgvuldiger organiseren.
3. *De curve van de kosten.* Een van de doelstellingen voor de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband is veelal kostenbesparing, te realiseren door standaardisatie oftewel 'operational excellence'. Om dit te kunnen realiseren, gaat de 'kost voor de baat uit': er zijn aanvankelijk additionele kosten en investeringen. De voorgaande figuur laat zien dat pas na enige jaren de beoogde efficiency c.q. kostenbesparingen gerealiseerd worden. Daarvoor is dan wel harmonisatie van beleid en standaardisatie van de wijze van werken randvoorwaardelijk.

Vertaling model naar de BAR-organisatie

Als wij dit model vertalen naar de situatie van de BAR-organisatie zien we het volgende:

- Alle drie de gemeenten hadden een sterke wens tot behoud van couleur locale. De constructie van de BAR-organisatie biedt elke gemeente hiervoor ook de ruimte. In de paragraaf over governance gaan we daar nader op in.
- De BAR-organisatie heeft de ambitie om excellente dienstverlening te leveren.
- Eén van de doelstellingen van de BAR-organisatie was het behalen van een efficiëntievoordeel van € 6,2 miljoen op de bedrijfsvoering. Eind 2018 is deze taakstelling gerealiseerd; uiteindelijk is de besparing op circa € 7 miljoen uitgekomen.

In onze ervaring zijn dit drie conflicterende doelen, zeker voor een organisatie die nog in de opstartfase zit. Ook bij de BAR-organisatie heerste politiek-bestuurlijk gezien de verwachting dat de BAR-organisatie de opstartfase zou overslaan en gelijk in de doorgroeifase zou komen. Dat de BAR-organisatie desalniettemin én couleur locale weet te leveren aan de gemeentebesturen, de externe dienstverlening weet te verbeteren in de opstartjaren, de taakstelling heeft weten te realiseren én niet door een 'ondergrens'[72] is gezakt, vinden wij een knappe prestatie.

Tegelijkertijd is van belang aan te geven dat wij niet hebben onderzocht wat de impact van het tegelijkertijd willen realiseren van deze conflicterende doelstellingen is geweest op:

- Het personeel. Vaak komt een dergelijke 'k*n*appe' prestatie alleen tot stand bij een 'k*r*appe' organisatie-opbouw. Symptomen van krapte zijn bijvoorbeeld weinig mogelijkheden om in te huren, een hoog ziekteverzuim (meer dan 6%), een relatief hoog personeelsverloop en lage scores in het medewerker-tevredenheidsonderzoek. Hoe deze cijfers zich ontwikkeld hebben in de periode vóór de BAR-organisatie (met drie zelfstandige organisaties) en in de opstartjaren hebben wij niet onderzocht.

---

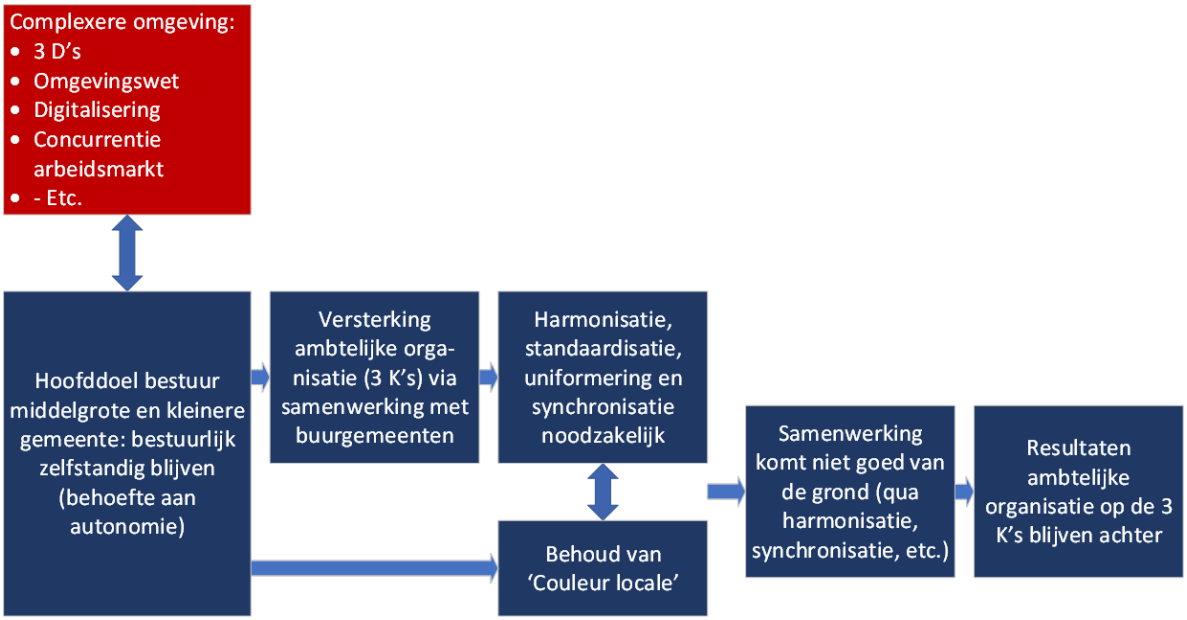
[70] Zoals aangegeven in het hoofdstuk met onze bevindingen ten aanzien van de governance waren dit eerst de domeindirecteuren. In het nieuwe model zijn dit de directeuren die niet tevens gemeentesecretaris zijn.
[71] Bij de BAR-organisatie gaat het dan om de colleges, die ambtelijk vertegenwoordigd worden door de regieteams/BBO's.
[72] Symptomen dat een ambtelijke organisatie door de ondergrens is gezakt zijn bijvoorbeeld miljoenentekorten (ten opzichte van de begroting), geen goedkeuring over de jaarrekening en/of een negatief oordeel van de accountant en negatieve berichten in de pers over de kwaliteit van de dienstverlening van de organisatie.

- Het vermogen van de BAR-organisatie om integraal te werken en te innoveren. Vaak zien we bij een organisatie waar krapte heerst de verschillende teams zich vooral focussen op de eigen doelstellingen (van het betreffende team), waardoor een eilandcultuur ontstaat. Integraal werken en innovatie komt dan niet of beperkt van de grond, omdat dit tijd (en daarmee geld) kost. In hoeverre zich dit bij de BAR-organisatie heeft voorgedaan in de eerste jaren, hebben wij ook niet onderzocht.

Uit het onderzoek komt overigens wel naar voren dat sommige bestuurders ervaren dat er meer afstand en 'formaliteit' is. Tegelijkertijd spelen het regieteam en Bureaus Bestuursondersteuning een belangrijke rol in het overbruggen van de afstand tussen de bestuurders en de BAR-organisatie.

Het ingebouwde spanningsveld van ambtelijke samenwerking

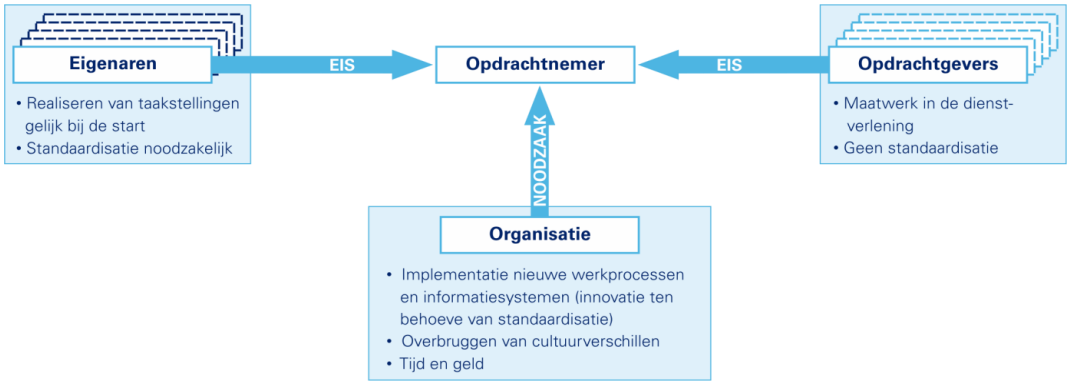
In onze ervaring zit bij elke ambtelijke samenwerking een ingebouwd spanningsveld. Zie de volgende figuur.



We lichten de figuur als volgt nader toe. Ontwikkelingen in de externe omgeving, en in de periode 2012-2014 bij diverse (kleinere) gemeenten, maakt(e) het voor middelgrote en kleinere gemeenten steeds lastiger om zelfstandig te blijven. Waarbij soms ook druk van de provincie werd ervaren. Die wens is er bestuurlijk gezien wel heel sterk, vanuit de behoefte van behoud van couleur locale naar de inwoners. Een mogelijke oplossing is dan één ambtelijke organisatie met buurgemeenten. Om het maximale uit deze gezamenlijke organisatie te halen is harmonisatie en standaardisatie randvoorwaardelijk. Het wiel hoeft dan immers maar één keer uitgevonden te worden voor een grotere schaal van werken. Dat staat echter op gespannen voet met de wens tot behoud van couleur locale. Het risico van dit spanningsveld is dat de samenwerking niet goed van de grond komt, waardoor de resultaten achter blijven. Dit kan weer tot gevolg hebben dat het politiek-bestuurlijke draagvlak voor de samenwerking vermindert.

Deze spanning wordt met name gevoeld door de opdrachtnemer

Dit ingebouwde spanningsveld wordt met name gevoeld door de opdrachtnemer. In de nu volgende figuur maken we inzichtelijk wat de spanning van de opdrachtnemersrol inhoudt.



Een toelichting op de figuur:

- Vanuit de eigenaarsrol (DB en directie) werd aan de opdrachtnemer een taakstelling van 10% meegegeven. Standaardiseren en realiseren van efficiency is hiervoor randvoorwaardelijk.
- De colleges van de BAR-gemeenten (inclusief de gemeentesecretarissen) hebben -vanuit het lokale belang- juist behoefte aan maatwerk in de dienstverlening ('couleur locale'). Tevens willen de opdrachtgevers zo min mogelijk 'dip in de (externe en interne) dienstverlening' ervaren als gevolg van opstartperikelen.
- De domeindirecteuren hadden de opgave om binnen de randvoorwaarden en toegekende middelen de drie (verschillende) opdrachtgevers optimaal te bedienen. Om daadwerkelijk meerwaarde te creëren, is het van belang dat de gezamenlijke ambtelijke organisatie meer is dan de optelling van de drie 'losse' gemeentelijke organisaties. Dit maakt het noodzakelijk om werkprocessen en informatiesystemen te gaan innoveren en tegelijkertijd cultuurverschillen te overbruggen. Hiervoor is tijd en geld nodig. Tegelijkertijd verwachten de opdrachtgevers 'dat de winkel openblijft' en de taakstelling wordt gerealiseerd.

Vertaling model naar de BAR-organisatie

In de situatie van de BAR-organisatie zien we dit spanningsveld in enige mate terug komen:

- Een meerderheid van de bestuurders ervaart niet dat de couleur locale beperkt wordt; daarbij is een meerderheid wel tevreden over de prestaties[73]. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête onder raadsleden dat zij in meerderheid ervaren dat de samenwerking wel leidt tot beperking van couleur locale. Een bestuurder gaf aan bij het begin van de BAR-organisatie veel belang te hechten aan de eigen couleur locale. Nu de samenwerking zich bewezen heeft (en er geen sprake is van een mogelijke herindeling) werd het voor deze bestuurder makkelijker om de behoefte aan couleur locale wat meer los te laten. De BAR heeft zich zo ontwikkeld dat er vertrouwen is. Bovendien is het thema herindeling niet meer aan de orde in de regio.
- Vanuit de BAR-organisatie en verbonden partijen komt naar voren dat er meer harmonisatie en standaardisatie kan plaatsvinden. Ook voor meer operationele vraagstukken kan het voorkomen dat een verbonden partij met elke gemeente apart afspraken moet maken over hoe het betreffende vraagstuk binnen de gemeente wordt geïmplementeerd. Daarbij kan het voorkomen dat de betrokken medewerkers van de BAR-organisatie elkaar niet informeren over de gemaakte afspraken met de betreffende verbonden partij.

8.5.2 Bijlage 2. Vier perspectieven op sturing bij gemeenten

Ontwikkelingen lokale overheid

Er komt veel af op gemeentelijke organisaties. We noemen een aantal ontwikkelingen. In de eerste plaats een trend van schaalverandering. Enerzijds is er een beweging naar opschaling door fusies van gemeenten of gezamenlijke uitvoering op specifieke domeinen. Anderzijds zien we een beweging naar maatwerk:

[73] Niet alle bestuurders zijn overigens altijd tevreden. Sommige bestuurders gaven bijvoorbeeld aan nog wel eens een BAR-adviseur te spreken die de lokale context onvoldoende kent.

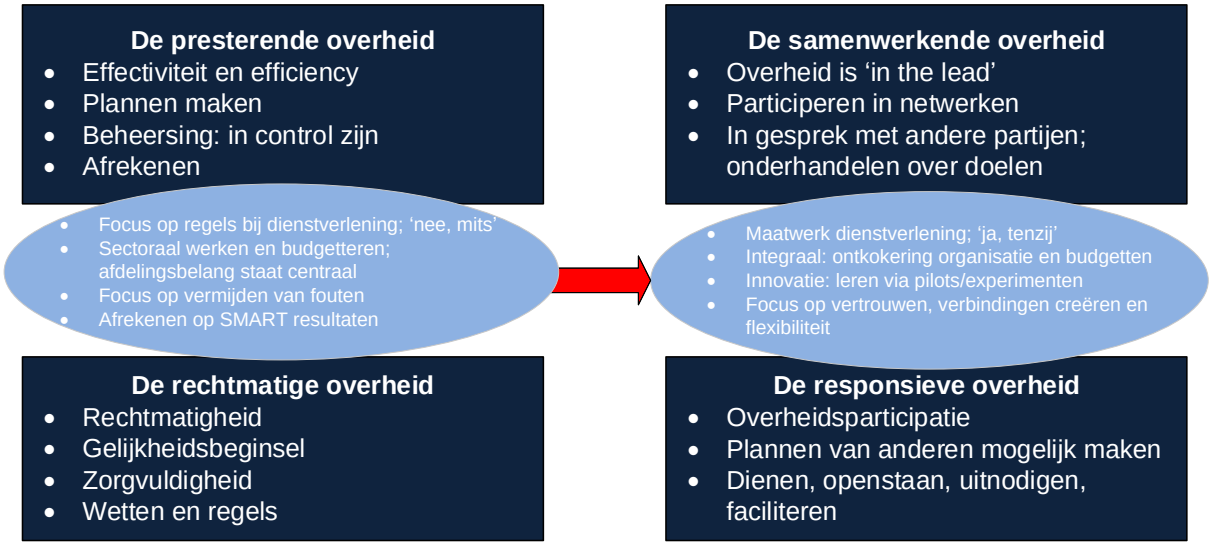
dienstverlening dichtbij burgers (in de wijk of de kern) en ondersteuning van lokale participatieve initiatieven. Daarbij hebben gemeenten te maken met veranderende wetgeving (zoals rond de omgevingswet en in het sociaal domein) en een toenemende informatisering en digitalisering. Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat gemeenten steeds meer in een netwerk samenwerken met een veelheid aan partners op regionaal en lokaal niveau. Deze ontwikkelingen vragen om nieuwe competenties van bestuur, organisatie en medewerkers.

Om in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen is het in onze visie van belang dat gemeenten -raden, colleges en ambtelijke organisatie- de vaardigheid ontwikkelen om vanuit meerdere (verschillende) perspectieven en belangen te sturen. Vier uiteenlopende perspectieven op sturing werken wij in het vervolg nader uit.

Vanuit meerdere perspectieven (belangen) kunnen sturen

Qua sturing op de gemeentelijke organisatie zien we vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw een verschuiving van de focus van de rechtmatige overheid naar de presterende overheid (ook wel 'New Public Management' genoemd). Sinds de eeuwwisseling wordt van de overheid steeds meer verwacht dat deze kan samenwerken met andere partijen (het perspectief van de samenwerkende overheid) en responsief is op plannen van anderen (de responsieve overheid). Begrippen als maatwerk, integraal werken, innovatie, vertrouwen en flexibiliteit staan bij deze twee perspectieven centraal.

De nu volgende figuur laat deze vier perspectieven zien.



We lichten de vier verschillende perspectieven op sturing nu kort toe[74]:

- In het perspectief van de *rechtmatige overheid* staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Hier doet de overheid het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Sturing is in dit perspectief in de eerste plaats een kwestie van het instellen van procedures en het verankeren van doelen en middelen in wetten en regels.
- In het perspectief van de *presterende (realiserende) overheid* gaat het niet primair om de procedure om de doelen te formuleren, maar om methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die SMART en afrekenbaar is. Prestatiemeting met behulp van prestatie-indicatoren is in dit perspectief een belangrijk sturingsinstrument. De overheid doet het goed als ze ervoor zorgt dat beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd.

[74] De figuur met de beschrijving van de vier perspectieven is geïnspireerd door de publicatie 'Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt' (NSOB, 2017).

- In het perspectief van de *samenwerkende* (*netwerkende) overheid* gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar nu met behulp van inspanningen van anderen. De overheid trekt meer naar buiten, om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Dat betekent ook dat die partijen hun eigen doelen in het proces inbrengen, waardoor de overheid moet kunnen onderhandelen met andere partijen. Bovendien nemen partijen in het netwerk ook (al of niet in gezamenlijkheid) initiatieven om publieke waarde te genereren met een beperkte of ondersteunende rol van de overheid. Het gebeurt niettemin vaak dat de overheid een regierol in het proces krijgt.
- Het perspectief van de *responsieve overheid* gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief. De overheid gaat niet naar buiten om daar haar eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij beweging die er buiten al is. Beweging die uit zichzelf overheidsdoelen ondersteunt of beweging die de overheid graag zou willen bijsturen.

De vier perspectieven stellen dus verschillende waarden (belangen) in overheidssturing centraal. Ze kunnen alle vier voorop gesteld worden, maar niet alle vier tegelijk. Het ene perspectief is ook niet beter dan het andere. Daarom is er per type dienst of product (per type klantwaardeketen) van een gemeente altijd een keuze voor een primair perspectief (belang of waarde) aan de orde. Tegelijkertijd geldt dat bij een keuze voor een bepaald primair perspectief het van belang is ook de waarden van de andere perspectieven te respecteren.

Het primaire perspectief (belang) hangt af van het type dienst/product

Een gemeentelijke organisatie kan in onze visie vergeleken worden met een bedrijventerrein. Op dit bedrijventerrein zijn verschillende bedrijven met uiteenlopende bedrijfsmodellen gevestigd. Het meest relevante perspectief (belang) verschilt -zoals hiervoor beschreven- per type dienst wat een gemeente levert aan een inwoner of een ondernemer. Oftewel: 'one size does not fit all'. Voor een paspoort en het verstrekken van een bijstandsuitkering ligt de focus op rechtmatigheid en presteren. Voor een complexe bouwvergunning of jeugdhulp licht de focus meer op de perspectieven van de samenwerkende en/of de responsieve overheid.

Het wordt daarmee de uitdaging voor een gemeente om voor elke dienst te bepalen welk perspectief leidend is[75]. De BAR-organisatie streeft naar excellente dienstverlening. Per perspectief zal moeten worden nagegaan wat de betekenis/definitie is van excellente dienstverlening. Vervolgens zullen voor elk perspectief passende sturingsmechanismen en –instrumenten ingezet moeten worden.

Paradigma shift (transformatie) voor ambtenaren, colleges en raden

Onze ervaring is dat veel ambtelijke organisaties, maar zeker ook colleges en gemeenteraden, de focus leggen op de perspectieven van de presterende overheid en de rechtmatige overheid. Vanuit deze perspectieven wordt gestuurd op 'in control' zijn, het voldoen aan de regels en het realiseren van SMART gedefinieerde prestaties. Als vanuit deze twee perspectieven van een ambtelijke organisatie wordt verwacht dat deze zich bewijst op de perspectieven van de samenwerkende en de responsieve overheid ontstaan per definitie teleurstellingen, gezien het hiervoor beschreven verschil in focus. Voor het kunnen sturen op de samenwerkende en de responsieve overheid is daarom een zogenaamde 'paradigma shift' nodig, een transformatie naar een 'fundamenteel ander beeld van de werkelijkheid'. Het is van belang dat niet alleen de ambtelijke organisatie en de betrokken maatschappelijk partners deze transformatie weten te realiseren, maar ook de colleges en raden.

Het creëren van een leercyclus

Voor het gezamenlijk doormaken van deze paradigma shift is het van belang de volgende vragen te beantwoorden: welke wijze van sturen past bij de BAR-organisatie vanuit de perspectieven van de

[75] Bij complexe diensten of producten kan het primaire perspectief overigens in de loop van de tijd van aard veranderen.

samenwerkende en de responsieve overheid? En voor welke taakgebieden (diensten of producten) zijn deze twee perspectieven met name relevant? En welk sturingsinstrumentarium past daar vervolgens het beste bij?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is volgens ons een veranderproces nodig dat ruimte biedt voor ontwikkelen, experimenteren en leren. De nu volgende figuur geeft dit veranderproces c.q. deze leercyclus weer.

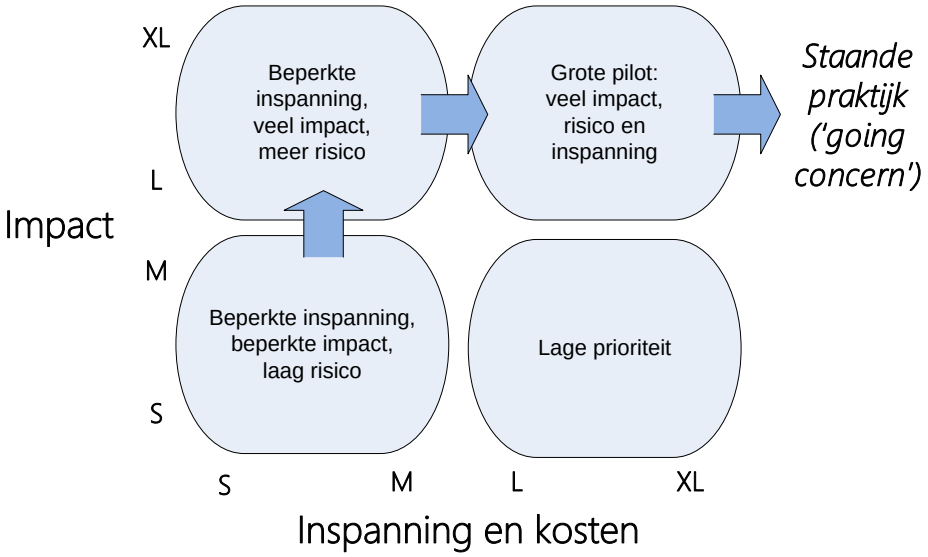
Deze veranderstrategie gaat uit van een incrementele leercyclus, waarbij steeds weer het effect van een interventie op de weerbarstige praktijk wordt meegenomen in een volgende ronde van de leercyclus. Anders gezegd gaat deze veranderstrategie uit van een ontwikkelbenadering (en niet van een ontwerpbenadering[76]).

Bij deze ontwikkelbenadering is het van belang om de verschillende interventies *in samenhang* met elkaar te beschouwen en dus niet losstaande, onsamenhangende (verbeter)activiteiten per perspectief uit te voeren. We lichten het belang hiervan als volgt nader toe. Om een leercyclus te creëren voor de perspectieven van de samenwerkende en de responsieve overheid is in onze visie het uitvoeren van interventies, zoals pilots en experimenten, cruciaal. Om een continue leercyclus te creëren, zal steeds goed geëvalueerd moeten worden wat het effect van een interventie is geweest. Wanneer met een bepaalde werkwijze goede ervaringen zijn opgedaan, kan deze uiteindelijk ingevoerd worden in de 'going concern'.

Om op een gestructureerde manier te leren van een interventie, hebben wij de zogenaamde *pilot canvas* ontwikkeld. Deze pilot canvas treft u aan in het einde van deze bijlage. In deze pilot canvas besteden wij specifiek aandacht aan wat van de betreffende pilot geleerd kan worden. De leeropbrengst kan weer aanleiding zijn om een nieuwe pilot te starten. Op deze wijze wordt een continue leercyclus ingericht met behulp van pilots, experimenten en andere interventies.

Om deze leercyclus te starten, adviseren wij om een aantal interventies (pilots of experimenten) voor het komend half jaar te ontwikkelen. Begin daarbij met pilots met een beperkte inspanning en een beperkt (politiek) risico/ impact. Succesvolle pilots kunnen dan opgeschaald worden. Indien er dan weer goede ervaringen worden opgedaan, kan de nieuw ontwikkelde werkwijze uiteindelijk ingevoerd worden in de 'going concern'. De nu volgende figuur geeft deze stappen schematisch weer.

[76] Een ontwerpbenadering gaat uit van een groot, alomvattend plan om van een bekende huidige (IST-)situatie naar een smart gedefinieerde nieuwe (SOLL-)situatie te komen.



Door deze stappen te volgen, wordt geborgd dat de organisatie niet blijft steken in pilots en experimenten (die geen vervolg krijgen). Er wordt dan doelbewust gestreefd naar het leren van de pilots op een zodanige manier dat het uiteindelijk opgenomen kan worden in de bestaande werkprocessen van de reguliere dienstverlening ('going concern'). Om dit te kunnen realiseren is een kerngroep randvoorwaardelijk, die zicht houdt op de lopende en geplande interventies binnen de organisatie.

Aansluiting zoeken bij BAR 2020

In onze visie is het van belang om met deze leercyclus aansluiting te zoeken bij reeds lopende organisatie-ontwikkelingen. Het belangrijkste lopende organisatieontwikkelingstraject is BAR 2020. Hiervoor is reeds een kerngroep met sleutelfiguren ingericht.

Een goede verbinding tussen de lopende organisatieontwikkelingen vinden wij belangrijk omdat dat zowel kansen oplevert als risico's oplevert als het niet gebeurt. Een belangrijke *kans* is dat een koppeling de paradigma shift binnen de organisatie kan versnellen. De relevante medewerkers worden dan via verschillende manieren uitgenodigd om houding en gedrag te ontwikkelen wat hoort bij de perspectieven van de samenwerkende en de responsieve overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om een integrale aanpak, samenwerking met externe partners en innovatie en ontwikkeling.

Een *risico* van onvoldoende koppeling is dat de verschillende organisatieontwikkelingen verwarrend kunnen overkomen op medewerkers, bijvoorbeeld omdat met verschillende begrippen hetzelfde wordt aangeduid en aan dezelfde begrippen verschillende uitleg wordt gegeven. Verder bestaat het risico dat medewerkers 'overvoerd' raken door bijeenkomsten gericht op ontwikkeling. Het 'gewone' werk blijft daardoor liggen, waardoor er weerstand gecreëerd kan worden tegen de organisatieveranderingen ('verandermoeheid').

Pilot canvas

De nu volgende figuur bevat de zogenaamde pilot canvas. Deze hebben wij specifiek ontwikkeld voor pilots en experimenten rondom de Omgevingswet. Deze pilot canvas kan op maat gemaakt worden voor pilots binnen andere taakgebieden.

8.6 Evaluatie Berenschot van 9 ambtelijke fusie organisaties (2017 en 2018)

In de periode 2017-2018 onderzocht Berenschot op verzoek van de provincies Zuid-Holland en Gelderland in hoeverre ambtelijke fusies het lokale bestuur helpen versterken, en welke rol provincies kunnen spelen in een fusieproces[77]. Voor dit onderzoek zijn negen ambtelijke fusies -waaronder de BAR-organisatie- onderzocht op tal van aspecten.

In deze bijlage zijn de voor dit onderzoek meest relevante conclusies opgenomen, ingedeeld naar de volgende categorieën: a) de voorbereiding op het besluit tot een ambtelijke fusie, b) de opstartfase van een ambtelijke fusie en c) kenmerken en effecten van een ambtelijke fusie in de praktijk.

Hierbij is van belang op te merken dat deze conclusies niet één op één van toepassing zijn op de situatie van de BAR-organisatie. Het betreft een rode draad uit de analyse van de door ons onderzochte 9 casussen.

[77] Ambtelijke fusie: een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht, Berenschot (2018).

a. Voorbereiding op het besluit tot een ambtelijke fusie

Conclusies onderzoek naar ambtelijke fusies: Voorbereiding op het besluit tot een ambtelijke fusie

- **Doelstellingen veelal bedrijfsmatig**; de aandacht bij de onderzochte ambtelijke fusies ligt primair bij het realiseren van bedrijfsmatige voordelen. De drie k's (kostenbesparing, verbetering kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid) zijn daarbij meestal doelstelling én ijkpunt.
- **Totstandkoming politiek overzienbaar, praktijk leidt tot veel gedoe**; de totstandkoming ('deal-making') van ambtelijke fusies heeft veel aandacht van colleges en ambtelijke top. De gemeenteraden voelen zich veelal goed meegenomen. Politiek-bestuurlijk wordt de samenwerking veelal bedrijfsmatig en als businesscase aangevlogen. Ambtelijke fusies leiden na de totstandkoming -zo blijkt- geregeld tot politiek-bestuurlijk 'gedoe' (afstand tot de fusie-organisatie, tegenvallende resultaten, een -in de praktijk- toch veel meer strategische waarde).
- **Tussenstap of definitieve oplossing**; zelden is de ambtelijke fusie gedefinieerd als een tussenoplossing of tussenstap, met uitzondering van die situaties waar de ambtelijke fusie een eerste stap is in een reeds overeengekomen herindelingsproces. De weging of een fusie een tussenstap is, is meer impliciet dan expliciet onderdeel van besluitvorming.
- **Afwegen ambtelijke fusie ten opzichte van andere samenwerkingsvormen op zijn plaats**; de potentie en meerwaarde van een ambtelijke fusie komen in een complexe setting tot stand. Een gerichte afweging van te realiseren voordelen door een ambtelijke fusie ten opzichte van andere meer simpele vormen, zoals de lichtere centrumgemeente-constructie of de zwaardere herindeling, is wenselijk.

b. De opstartfase van een ambtelijke fusie

Conclusies onderzoek naar ambtelijke fusies: De opstartfase van een ambtelijke fusie

- **Een goede gezamenlijke ambtelijke organisatie vraagt tijd en geld**; het integreren van meerdere ambtelijke organisaties kost tijd en geld. In de politiek-bestuurlijke besluitvorming moet dit explicieter worden meegenomen om in de eerste jaren financiële tegenvallers en teleurstellende performance te voorkomen én om de startende nieuwe organisatie een faire kans te geven een professionele organisatie op te bouwen.

c. Kenmerken en effecten van een ambtelijke fusie in de praktijk

Conclusies onderzoek naar ambtelijke fusies: Kenmerken en effecten van een ambtelijke fusie in de praktijk

- **Voordelen in praktijk beperkt**; hoewel de perceptie bij een aantal gemeenten positief is, blijkt uit de onderzoeken en cijfers dat de dienstverlening aan de samenleving niet aantoonbaar verbetert. Ook zijn kostenbesparingen niet onderscheidend ten opzichte van niet-gefuseerde ambtelijke organisaties, blijft de kwaliteitsimpuls (ook voor strategische functies) uit en vermindert alleen de operationele kwetsbaarheid.
- **Optimalisatie mogelijk**; de werking van een ambtelijke fusie kan verbeteren door krachtiger in te zetten op harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie en het benutten van de beleidskracht voor het gehele gebied van de samenwerkende gemeenten.
- **Potentie aanwezig**; ambtelijke fusie heeft met de optimalisatiemogelijkheden de potentie om meerwaarde te creëren op beleidsterreinen, vermindering van operationele kwetsbaarheid en het versterken van de regionale positie. Ook zijn er voordelen op de arbeidsmarkt door het zijn van een aantrekkelijkere werkgever.
- **Complexe besturing en organisatie**; optimaal gebruikmaken van ambtelijke fusies stelt hoge eisen aan de governance. Dit is een aanvulling op de in zichzelf al complexe vorm, waarbij de gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven met een eigen gemeenteraad, eigen college, eigen griffier en eigen gemeentesecretaris. Daarenboven komt de politiek en bestuurlijke verbinding en de inrichting van de besturing van de Gemeenschappelijke Regeling. De besturing en organisatie is complex, tijdrovend en brengt hogere administratieve lasten met zich mee.
- **Nieuwe deelnemers worden niet uitgesloten, maar zijn ook niet welkom**; samenwerkende gemeenten sluiten deelname van nieuwe gemeenten niet uit. Ook bestuurs-juridisch is daar ruimte voor gemaakt in de regelingen. De praktijk leidt er echter vaak toe dat de samenwerking al complex genoeg is en veel energie vraagt om met elkaar van de samenwerking een succes te maken. Het enthousiasme en de neiging tot uitbreiding is in de praktijk gering of afwezig.
- **Inleveren van autonomie eerder te gering dan teveel**; bij iedere vorm van samenwerking wordt macht ingeruild voor invloed. Bij een goede ambtelijke samenwerking is harmonisatie van beleid wenselijk. Dit beperkt de autonomie sterk. Echter, in de praktijk is juist deze harmonisatie gering. Ambtelijke fusies worden effectiever indien de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten bereid zouden zijn meer autonomie af te staan.
- **Legitimiteit verkleurt gedurende de tijd**; de legitimiteit van de keuze voor een ambtelijke fusie is bij de besluitvorming gemiddeld relatief groot. De eerste twee of drie jaar komt dezelfde legitimiteit sterk onder druk te staan. Er ontstaan frictiekosten, een deel van de energie van de ambtenaren is nodig voor de integratie en de bedrijfsmatige voordelen vallen tegen. Na deze periode kan de legitimiteit weer toenemen, op voorwaarde dat de randvoorwaarden voor optimalisatie goed zijn ingevuld.

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot