



Rekenkamercommissie
Borger-Odoorn

BOCE, Werkt dat een beetje?

*Onderzoek naar twee dienstverleningsovereenkomsten
tussen Borger-Odoorn en Emmen*

Deel 1: Conclusies en aanbevelingen

Rekenkamercommissie gemeente Borger-Odoorn

Samenstelling :

I. van Slooten (voorzitter)

D. Strijker

H. Dijkman

B. Brink

Contact:

M. Deiman (secretaris)

Postbus 3

7875 ZG Exloo

T 0591-535353

E rekenkamercommissie@borger-odoorn.nl

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Leeswijzer	4
1.2	Aanleiding	4
1.3	Doelstelling en verantwoording	4
2	Conclusies, beantwoording deelvragen en aanbevelingen	6
2.1	Conclusies	6
2.2	Beantwoording vijf deelvragen	6
2.3	Aanbevelingen	8
3	Tot slot	8
4	Bijlagen	9
4.1	Bestuurlijke reactie op rapport	9

1 Inleiding

Op 3 maart 2022 heeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad per brief op de hoogte gesteld van het voornemen onderzoek te doen naar de dienstverleningsovereenkomst tussen Borger-Odoorn, Emmen en Coevorden (BOCE). Deze raamovereenkomst, waarbij de gemeente Emmen als gastheer optreedt is vastgesteld door de gemeente in 2009.

In deze Nota van conclusies en aanbevelingen lichten wij de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toe. Tevens trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

Na een meervoudig onderhandse aanbesteding is *Domenie doelgericht onderzoek* gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is begonnen met een startbijeenkomst op 13 april 2022.

Het rapport van het uitgevoerde onderzoek vindt u in de bijlage.

1.1 Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van *conclusies en aanbevelingen*, is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek evenals de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd.

Het tweede deel is de nota van *bevindingen*. In deze nota zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht die de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 2 van de nota geven we feitelijke informatie over doel en inrichting van de samenwerking tussen Emmen en Borger-Odoorn. In hoofdstuk 3 en 4 bespreken we doeltreffendheid en doelmatigheid van beide dienstverleningsovereenkomsten. In hoofdstuk 5 bespreken we de rol van de gemeenteraad bij het toezicht op de uitvoering.

1.2 Aanleiding

In onze gesprekken met uw raadsfracties in het voorjaar van 2021 heeft een aantal aangegeven dat zij het zinvol vinden om de resultaten van deze samenwerking te onderzoeken. Bij de onderwerpkeuze hanteert de rekenkamercommissie, conform het onderzoeksprotocol, een aantal criteria, namelijk: maatschappelijk belang, financieel belang, uitvoerbaarheid en gericht op effectiviteit, doelmatigheid en/of rechtmatigheid. Bij de onderwerpkeuze naar dit onderzoek is effectiviteit en doelmatigheid doorslaggevend geweest.

1.3 Doelstelling en verantwoording

De rekenkamercommissie heeft in 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de dienstverleningsovereenkomst(en) tussen gemeente Borger-Odoorn en buurgemeente Emmen. Ook gemeente Coevorden heeft een dergelijke overeenkomst met Emmen. Deze samenwerking wordt gemakshalve 'BOCE' genoemd en is in 2009 operationeel geworden. De overeenkomst is door de gemeenteraad bekrachtigd en voor onbepaalde tijd vastgelegd in de 'verordening uitvoering gemeentelijke diensten' op 26 oktober 2009. Het betreft hier in oorsprong drie diensten, te weten Sociale Zaken, Inkoop en aanbesteding en ICT. Per deelterrein is een afzonderlijke overeenkomst vastgesteld. Uit ons onderzoek is gebleken dat voor Inkoop en aanbesteding geen overeenkomst is gesloten zodat dit ook geen onderdeel meer uit maakt van deze rapportage. Met het aangaan van

deze overeenkomsten met gastheer Emmen zijn ook medewerkers overgegaan en is het mandaat voor de uitvoering overgedragen aan de gemeente Emmen.

Naast deze dienstverleningsovereenkomst kennen de drie gemeenten een vrijwillige samenwerking op een aantal beleidsterreinen, de zogenoemde BOCE-Beleidsagenda. Deze samenwerking is begin 2018 inhoudelijk bekrachtigd door de drie gemeenteraden onder de titel “Visie op een regionale beleidsagenda voor Zuidoost-Drenthe”. Recent heeft een interne, ambtelijke, evaluatie plaats gevonden die in de respectievelijke gemeenteraden is besproken. Dit deel van de BOCE-samenwerking maakt dan ook geen onderdeel uit van ons onderzoek.

De rekenkamercommissie heeft een controlerende en adviserende taak, ter ondersteuning van de gemeenteraad. Zij adviseert de raad als volksvertegenwoordigend orgaan bij de controle van het college van burgemeester en wethouders, als dagelijks bestuur van de gemeente.

De taak van de rekenkamercommissie is het onderzoeken van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur. De rekenkamercommissie beoordeelt de rechtmatigheid door te onderzoeken of de gemeente handelt overeenkomstig de bestaande wet- en regelgeving. De doeltreffendheid blijkt uit de mate waarin activiteiten het doel daadwerkelijk effectief bereiken. De commissie beoordeelt de doelmatigheid door te onderzoeken of middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet om het gestelde doel te bereiken. De rekenkamercommissie bepaalt zelfstandig en onafhankelijk welke onderzoeken zij gaat uitvoeren. Om tot een goede keuze te komen beoordeelt de rekenkamercommissie alle suggesties aan de hand van criteria als maatschappelijk belang, financieel belang en risico's voor de gemeente. Het gaat nadrukkelijk om zaken die het persoonlijk belang overstijgen.

(bron: website Borger-Odoorn)

Doelstelling

Het aangaan van overeenkomsten en de bedrijfsvoering is een bevoegdheid van het college. De resultaten hiervan verdwijnen vaak uit het zicht van de gemeenteraad, terwijl deze er voor verantwoordelijk blijft. Omdat de BOCE-overeenkomsten al in 2009 zijn afgesloten is het van belang dat de raad zicht krijgt op de uitvoering. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie daar een bijdrage aan leveren.

2 Conclusies, beantwoording deelvragen en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie weten of aan de oorspronkelijke (en eventueel daarna bijgestelde) doelstellingen is voldaan.

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het onderzoek beantwoord. Vervolgens worden de aanbevelingen gedaan. In onderstaande paragrafen worden de deelvragen - geclusterd en samengevat - beantwoord.

Hoofdvraag

Wordt met de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomsten voldaan aan de oorspronkelijke (en eventueel daarna bijgestelde) doelstellingen en ontvangt de gemeenteraad van Borger-Odoorn tijdig de juiste informatie om zijn controlerende en kaderstellende taak uit te kunnen voeren?

Conclusie in kort bestek

Of aan de doelstellingen van de raamovereenkomst en deellovereenkomsten wordt voldaan is niet objectief vast te stellen, doordat de doelen van de overeenkomsten niet zijn uitgewerkt in meetbare doelen met streefwaarden. De organisatie gaat pragmatisch om met de in de overeenkomsten vastgelegde werkwijze, betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering van de dienstverlening, en er wordt gewerkt op basis van vertrouwen in plaats van op basis van evaluaties en benchmarks. De raad is afhankelijk van informatie door het college om kaderstellend te kunnen bijsturen. Controle door de raad is op basis van de huidige informatievoorziening niet mogelijk.

Voor een uitgebreide onderbouwing van de conclusies verwijzen wij u naar het bevindingenrapport.

2.2 Beantwoording vijf deelvragen

Op basis van de beschikbaar gestelde documenten en de gesprekken die daarna met betrokken zijn gevoerd komen de onderzoekers tot de volgende beantwoording van de deelvragen:

1. Wat wil het college van de gemeente Borger-Odoorn bereiken met de samenwerking?

Vanuit een bredere strategische visie op de samenwerking in BOCE verband is gekozen voor een kader voor de samenwerking op een aantal bedrijfsvoeringstaken. Daarbij staan drie doelen centraal: De continuïteit waarborgen; De kwaliteit verbeteren; Efficiency verhogen/kosten reduceren.

Deze doelen worden door alle betrokkenen nog steeds onderschreven, zowel in gesprekken als in deellovereenkomsten.

2. Hoe is de uitvoering van de twee dienstverleningsovereenkomsten ingericht?

In de deellovereenkomsten is een stevige overlegstructuur beschreven die in de praktijk niet wordt gehanteerd.

Bij nieuwe taken en activiteiten wordt de deellovereenkomst aangepast. De organisaties zijn zoekend naar wat het juiste niveau van beschrijven is, te veel detail maakt dat de overeenkomsten snel achterlopen, te veel op hoofdlijnen maakt het bepalen van de kostprijs ingewikkeld.

De uitvoering is kwetsbaar, doordat op beide deelgebieden veel zaken zijn belegd bij één zogenaamd sleutelfiguur.

3. Welke factoren zijn van invloed op de doeltreffendheid van de uitvoering en hoe doeltreffend is de uitvoering?

De doelen van de deellovereenkomsten zijn niet uitgewerkt in meetbare doelen met streefwaarden. Er is geen richting aangegeven, alleen randvoorwaarden geformuleerd voor de taken en activiteiten waarop wordt samengewerkt. De gewenste resultaten: de kwaliteit van de taken en activiteiten zijn in beide deellovereenkomsten concreet en specifiek beschreven. De wijze waarop over de kwaliteit wordt gerapporteerd verschilt. De betrokkenen zijn gemiddeld genomen tevreden over de geleverde kwaliteit: Emmen kan dit beter doen dan Borger-Odoorn het zelf zou kunnen. Bij de deellovereenkomst Sociale Zaken worden taken soms ook weer teruggehaald naar Borger-Odoorn als het daar passend bij de eigen identiteit kan worden uitgevoerd. Bij ICT wordt de uitvoering door alle medewerkers beoordeeld als doeltreffend, maar er zijn geen benchmarks of rapporten waaruit dat concreet blijkt.

4. Welke factoren zijn van invloed op de doelmatigheid van de uitvoering en hoe doelmatig is de uitvoering?

Ook als het gaat om doelmatigheid zijn er geen concrete doelen geformuleerd anders dan de doelen uit de raamovereenkomst. Er zijn concrete afspraken gemaakt over de kosten voor de dienstverlening door Emmen en de factoren die van invloed zijn op het stijgen/dalen van de kosten zijn in beeld.

De medewerkers zijn tevreden over de manier waarop de kosten zijn vastgesteld en vastgelegd - prijzen bepalen de gemeenten samen. Ook hier geldt: de voorgeschreven benchmarks worden niet uitgevoerd. De medewerkers kunnen niet op basis van objectieve informatie beoordelen of het daadwerkelijk doeltreffend is. Er is vertrouwen in het proces en de werkafspraken, maar er is geen zicht op de daadwerkelijke doelmatigheid.

5. Is de raad voldoende in positie om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren?

De raad is kaderstellend betrokken geweest aan de start en is bij verdere uitbreiding afhankelijk van informatie van het college voor een eventueel kaderstellende rol. De raad is vooral controlerend betrokken. Hoewel de verwachting en intentie is dat de raad via de planning en control cyclus wordt geïnformeerd, is de informatie over de kwaliteit van de uitvoering en de kosten/resultaten van de uitvoering niet te herleiden uit de stukken. De raad is daarmee op dit moment niet in staat om de controlerende rol te vervullen.

2.3 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd die in onze visie de kwaliteit, en de sturing daarop, van de samenwerking zou kunnen verbeteren.

Voor de raad zijn de belangrijkste, samenvattende, aanbevelingen:

- Definieer als raad de eigen informatiebehoefte om de controlerende rol beter in te vullen. Weeg hierbij af in hoeverre deze behoefte aan informatie afhankelijk is van of een taak is uitbesteed of niet;
- Geef het college de opdracht om naar aanleiding van de informatiebehoefte van de raad en de behoefte van de organisatie de overeenkomsten aan te passen. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij hoe de praktijk functioneert;
- Geef het college de opdracht om deze overeenkomsten vervolgens beter en strakker na te leven, evalueren en waar nodig tijdig bij te stellen (contractmanagement);
- Geef het college de opdracht om voldoende aandacht te hebben voor, en beheersmaatregelen te nemen op de personele kwetsbaarheden in de uitvoering.

3 Tot slot

De rekenkamercommissie bedankt de betrokken ambtenaren en het college van Borger-Odoorn en de betrokkenen van de gemeente Emmen voor hun bereidheid aan het onderzoek mee te werken.

Tevens bedanken wij de onderzoekers, Miranda Domenie en Avelien Haan voor hun inzet en prettige samenwerking.

De rekenkamercommissie zal met belangstelling de discussie in de gemeenteraad volgen en heeft het voornemen om over een jaar of twee wederom een (quick)scan te doen om de opvolging van de aanbevelingen en de daaruit voortvloeiende besluiten te toetsen.

Namens de rekenkamercommissie Borger-Odoorn,

Ico van Slooten, voorzitter

4 Bijlagen

4.1 Bestuurlijke reactie op rapport

Rekenkamercommissie Borger-Odoorn

Hoofdstraat 50

7875 AD Exloo

Ons kenmerk
37789-2023:649150

Behandeld door

J. Wolters

Doorkiesnummer
14 0591

Bijlage

Datum
20 oktober 2023

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek samenwerking Borger-Odoorn - Emmen

Geachte heer Van Slooten,

Op 11 april 2023 heeft u namens de Rekenkamer van Borger-Odoorn het onderzoeksrapport 'Twee dienstverleningsovereenkomsten Borger-Odoorn – Emmen' verzonden evenals de daarop gebaseerde bestuurlijke nota 'BOCE, Werkt dat een beetje?'. Daarbij heeft u ons college verzocht een bestuurlijke reactie te geven. Wij voldoen graag aan uw verzoek.

9

Samenwerking in Zuidoost-Drenthe

In 2009 is de raamovereenkomst BOCE tot stand gekomen en is niet veel later een aantal deellovereenkomsten afgesloten. Deze samenwerking past in een trend die ook 14 jaar later nog niet is gewijzigd: het aantal taken dat naar de gemeenten komt stijgt en dit maakt dat een kleinere gemeente als Borger-Odoorn moeilijker in staat is om deze taken zelf uit te voeren. Dit heeft te maken met de specialistische kennis die nodig is om de taken uit te voeren of de schaalgrootte van de gemeenten. Onder meer om deze reden hebben de drie gemeenten samenwerking gezocht in Zuidoost-Drenthe.

Wat ons college betreft gaan we hiermee door. Samenwerking is één van de leidraden in het bestuursprogramma voor de periode 2022-2026. Op het terrein van Beschermd Wonen (Wmo) werken we inmiddels ook samen met de gemeente Emmen en we zijn BOCE-verband in overleg over een gezamenlijke kansenagenda.

In dit kader gezien heeft het onderzoek van uw Rekenkamer grote waarde, omdat het ons inzicht geeft in hoe de samenwerking in BOCE verband vorm heeft gekregen en hoe zich deze heeft ontwikkeld. Dit biedt wellicht ook een handreiking voor hoe we de samenwerking in de toekomst vorm kunnen geven.

Onze reactie op uw conclusies

In het algemeen kunnen wij ons goed vinden in de conclusies die uw Rekenkamer trekt. Voor ons is daarbij van belang dat u aangeeft dat er veel draagvlak is voor en consensus is over de doelstellingen

van de raamovereenkomst en de daaronder vallende deellovereenkomsten. Dit komt overeen met onze waarneming.

Onze algemene reactie op de gehanteerde vorm van een gastheerconstructie

Wij vinden de gekozen vorm nog steeds passend voor de manier waarop de uitvoering is geregeld. Het draagt enerzijds bij aan de realisatie van onze doelen dan wel wettelijke taken en anderzijds is er, ook al zij het beperkter, ruimte voor couleur local en maatwerk.

Daarnaast maakt de gastheergemeente Emmen in deze vorm van publieke samenwerking geen winst, waardoor de ingezette middelen ook in volle omvang bijdragen aan de realisering van deze doelen.

En tenslotte geven de overlegstructuren ons voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen. De overleggen voeren we in alle lagen informeel waar het kan, zakelijk waar het moet.

Algemene reactie ten aanzien van de deellovereenkomst Sociale Zaken

De deellovereenkomst sociale zaken was de eerste samenwerking waarbij een deel van de wettelijke bevoegdheden van ons college (te weten het nemen van besluiten op grond van de Wet werk en bijstand/Participatiewet) is gemandateerd aan het college van de gemeente Emmen. En daarmee de uitvoering van deze wet is ondergebracht bij diezelfde gemeente.

Een belangrijke wijziging was de keuze om in 2018 een deel van de taken (te weten het re-integratiedeel van de Participatiewet) onder te brengen bij de Stichting sociale teams Borger-Odoorn. De aanleiding was de wens van de gemeente Emmen om de re-integratie onder te brengen in een overheidsstichting, maar bovenal de wens om in Borger-Odoorn zo integraal mogelijk de wettelijke taken in het sociaal domein uit te voeren. De inkomensvoorzieningen zijn, ook vanwege de specialistische kennis die daarbij vereist is, gebleven bij de gemeente Emmen. Wij zijn in het algemeen zeer tevreden over de uitvoering.

Algemene reactie ten aanzien van de deellovereenkomst ICT

De deellovereenkomst ICT richt zich hoofdzakelijk op automatisering en techniek (computers, telefonie, servers en ICT infrastructuur etc.). Dit vakgebied kenmerkt zich door specialistische kennis en is voortdurend aan verandering onderhevig. Een expertise dat we in de volle breedte niet meer in eigen huis kunnen en willen organiseren, omdat we daar als organisatie te klein en te kwetsbaar voor zijn geworden.

Ons uitgangspunt bij deze deellovereenkomst is dat we zoveel mogelijk ontzorgd willen worden en dat we binnen de samenwerking toekomstbestendig willen zijn.

Een belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de toenemende beheerlast op gebied van cybersecurity en informatieveiligheid. Dit is een belangrijke pijler binnen de nieuwe deellovereenkomst, die we in 2023 moeten gaan afsluiten.

Tot slot

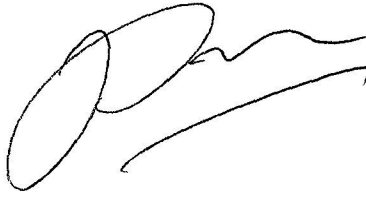
We zullen uw aanbevelingen meenemen in de verdere samenwerking in BOCE-verband en vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de locosecretaris, de burgemeester,

Nota van Conclusies en Aanbevelingen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angelina Helder' with a stylized flourish at the end.

L.E. Helder - Klammer

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Seton' with a large, looping initial 'J' and a long horizontal stroke.

mr. J. Seton