Reactie Rekenkamer Waterland op bestuurlijk wederhoor (BCM)

De Rekenkamer Waterland onderschrijft het belang dat het college hecht aan verdere versterking van Business Continuity Management (BCM). Wij waarderen ook dat het college dit onderwerp bestuurlijk agendeert. Tegelijkertijd achten wij de bestuurlijke reactie op onze rekenkamerbrief op meerdere punten onduidelijk, onvolledig of verwarrend. Dit is relevant, omdat de bestuurlijke reactie impliciete vraagtekens zet bij de basis van ons onderzoek (de zelfevaluatie) en bij de duiding van onze bevindingen. Daarom maken wij gebruik van de mogelijkheid om dit nawoord te publiceren. Hierin gaan wij puntsgewijs in op onderdelen van de bestuurlijke reactie.

1. Aard van het onderzoek: zelfevaluatie met ruimte voor toelichting
De Rekenkamer heeft bewust gekozen voor een onderzoeksvorm waarbij de ambtelijke organisatie een door de Rekenkamer opgestelde zelfevaluatie heeft ingevuld, gebaseerd op een internationale norm (ISO 22301:2019). De Rekenkamer kon vervolgens een toets uitvoeren op (een selectie van) de aangeleverde informatie om tot een onafhankelijk beeld te komen.

Deze werkwijze betekent dat de primaire informatiebron door de organisatie zelf is ingevuld en aangeleverd. In de zelfevaluatie is bovendien ruimte geboden voor toelichting (vrije velden). Het college stelt nu dat ‘bestaande BCM-elementen niet volledig [zijn] meegenomen’. De Rekenkamer merkt hierover het volgende op: als bepaalde elementen niet (voldoende) zijn opgenomen, dan betekent dit dat deze niet (voldoende) door de organisatie zijn aangeleverd of toegelicht. De organisatie heeft verder bij het ambtelijk wederhoor de gelegenheid gehad om de volledigheid en juistheid van de aangeleverde informatie te verifiëren en eventuele omissies te signaleren. Ook toen is niet aangegeven dat de zelfevaluatie of onderbouwing onvolledig waren. De Rekenkamer vindt dit punt in de reactie zorgelijk. Het wekt de indruk dat óf de organisatie destijds onvolledige informatie heeft aangeleverd, óf dat er achteraf een andere werkelijkheid wordt gepresenteerd dan op basis van de zelfevaluatie is vastgelegd.

2. Houding en medewerking bij het onderzoek
Het college stelt dat de waardering voor de medewerking en de positieve houding ‘beperkt naar voren’ komt. De Rekenkamer herhaalt graag de woorden uit de rekenkamerbrief:

- “Enkele medewerkers zetten zich vanuit hun achtergrond en expertise in om BCM verder te brengen. Zonder vastgelegde rollen en structurele ondersteuning ontbreekt de grondslag om organisatiebreed naleving af te dwingen. (…) Wij zien een organisatie die klein en wendbaar is, met medewerkers die bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen. Zonder verankering blijft die inzet echter kwetsbaar. ”
- “Betrokken medewerkers doen zichtbaar hun best en hebben al stappen gezet om BCM vorm te geven. De wil en inzet zijn aanwezig.”

Wij hebben de gesprekken met de betreffende medewerkers als constructief ervaren en wij danken deze personen voor hun openheid en bereidheid om informatie te delen. Ook danken wij hen voor hun inzet om BCM zonder formele grondslag naar een hoger niveau te tillen.

3. Gesprekken en duiding: geen formele interviews, wel toelichting in gesprekken
Het college schrijft dat conclusies in de rekenkamerbrief zijn gebaseerd op een zelfevaluatie ‘zonder aanvullende interviews’. De Rekenkamer wil dit preciseren. Onze keuze om geen verdiepingsslag te maken, was mede gebaseerd op het uitgangspunt dat:

- BCM nog beperkt was uitgewerkt binnen de gemeentelijke organisatie;
- relevante documenten (nog) geen formele status/implementatie hadden;
- een diepgaander onderzoek naar conceptstukken de organisatie onevenredig zou belasten, terwijl het geen wezenlijk nieuwe inzichten zou opleveren.

Er is wel op achtergrondbasis gesproken met betrokken medewerkers. In die gesprekken hebben zij een toelichting gegeven op de ingediende zelfevaluatie en onderbouwing. Als er meer relevante documenten voorhanden waren, dan is de Rekenkamer mogelijk niet volledig geïnformeerd. En dan hebben wij deze niet kunnen meenemen in de afweging over de proportionaliteit van aanvullende verificatie/interviews.

4. Duiding van de aanpak
Het college stelt: ‘Onze aanpak werd realistisch genoemd en passend bij de schaal van de organisatie.’ De Rekenkamer kan deze formulering in deze stelligheid niet onderschrijven. Het is niet onze bedoeling geweest (en ook niet onze lezing) dat hierover een dergelijk oordeel is afgegeven.

Wat wel is besproken, is het algemene gegeven dat kleinere organisaties met beperkte capaciteit en middelen specifieke uitdagingen kennen bij het opzetten van BCM. De rekenkamerbrief beschrijft ook de context van beperkte capaciteit en middelen en de noodzaak om keuzes te maken. Daarnaast heeft de Rekenkamer benoemd dat beperkte borging van mensen en middelen beperkend is voor het realiseren van een robuust BCM-stelsel.

Wij hebben complimenten gegeven aan de betrokken medewerkers, mede omdat zij aangaven vanuit achtergrond/expertise bij te dragen zonder dat rollen formeel waren toebedeeld. Dat is echter iets anders dan concluderen dat de huidige aanpak ‘passend’ is.

5. Gefaseerde ontwikkeling versus borging
Het college schrijft: ‘De constatering dat de volwassenheid laag is binnen ISO-kaders is juist, maar het betekent niet dat er onvoldoende aandacht of opzet is’. De Rekenkamer onderschrijft dat ontwikkeling gefaseerd kan plaatsvinden. Tegelijkertijd blijft onze kernconclusie overeind: BCM moet aantoonbaar zijn ingericht en geborgd, niet alleen ‘in ontwikkeling’ of ‘in voorbereiding’. In onze rekenkamerbrief staat dat de borging in sturing, beleid en middelen ontbreekt en dat zonder bestuurlijke keuzes en concrete acties het risico blijft bestaan dat dienstverlening stilvalt bij incidenten. Kort gezegd: ‘aandacht’ en ‘roadmaps’ zijn op zichzelf onvoldoende. Het gaat om bestuurlijke besluitvorming, formele toedeling van rollen, middelen, juiste en tijdige implementatie en periodieke oefening/toetsing.

6. Momentopname

Het college benadrukt dat de zelfevaluatie een momentopname was tijdens een lopende ontwikkeling en dat er inmiddels diverse instrumenten/plannen/beleidsstukken bestaan of in voorbereiding zijn.

De Rekenkamer neemt kennis van deze uitspraak. Tegelijkertijd constateren wij dat het college hiermee óf bevestigt dat de destijds aangeleverde zelfevaluatie niet de volledige stand van zaken weergaf, óf dat er sindsdien substantiële versnelling is opgetreden. Als de huidige stand van zaken wezenlijk afwijkt van het beeld dat uit de zelfevaluatie en onderbouwing naar voren kwam, dan ligt het op de weg van het college om dit concreet en verifieerbaar te maken voor de raad.

Daarom doet de Rekenkamer het college de aanbeveling om de raad te informeren over:

- Welke BCM-documenten en -instrumenten inmiddels zijn vastgesteld (inclusief datum vaststelling en besluitvormend orgaan) en welke nog in voorbereiding zijn.
- De implementatiestatus: wat is organisatiebreed ingevoerd, wat geldt alleen voor onderdelen, en welke verantwoordelijkheden (rollen/eigenaarschap) zijn formeel belegd.
- De beschikbare capaciteit en middelen (structureel versus ad hoc), inclusief de wijze waarop continuïteit in bezetting is geborgd.
- De concrete planning en mijlpalen voor verdere uitrol (inclusief afhankelijkheden en beoogde oplevermomenten).
- De wijze waarop oefenen, testen en evalueren plaatsvindt (inclusief frequentie) en hoe bevindingen leiden tot bijsturing (plan-do-check-act).
- De actuele kritieke processen/systemen (scope) en de daarbij gehanteerde hersteldoelstellingen, inclusief status van onderliggende plannen.

7. Tot slot

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat de bestuurlijke reactie beperkt concreet is waar het gaat om de opvolging van de aanbevelingen. De reactie maakt onvoldoende duidelijk welke acties volgen, binnen welke termijn deze worden uitgevoerd en op welke wijze het college hierop zal sturen en monitoren. Daarmee blijft juist op het punt van bestuurlijke borging niet voldoende zichtbaar hoe de opvolging van de aanbevelingen vorm krijgt.

De Rekenkamer blijft bij de kern van de rekenkamerbrief: de inzet van medewerkers is waardevol, maar zonder bestuurlijke aandacht, formele borging, middelen en aantoonbare implementatie blijft Waterland kwetsbaar voor (ernstige) verstoringen.