De rekenkamer onderzocht



NAZORGONDERZOEK REKENKAMER OVERBETUWE 2018-2022

Rekenkamer Overbetuwe
Datum: september 2023

Registratienummer: 2023-050950

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Voorwoord/inleiding 3
Onderzoeksvraag en deelvragen 4
1. Burgerparticipatie in Overbetuwe (Raad 2019-09-03) 5
   a. Opvolging, resultaten en effecten 5
   b. Doorwerking 6
2. Onderzoek Sociaal Kernteams (Raad 2020-01-07) 7
   a. Opvolging, resultaten en effecten 7
   b. Doorwerking 7
3. Quickscan Duurzaamheid (Raad 2020-02-04) 7
   a. Opvolging, resultaten en effecten 7
   b. Doorwerking 8
4. Quickscan digitale en schriftelijke toegankelijkheid WMO pagina's op website en brieven (Raad 2020-07-07) 8
   a. Opvolging, resultaten en effecten 8
   b. Doorwerking 8
5. Voorbij het opgavegericht werken (Raad 2020-09-08) 9
   a. Opvolging, resultaten en effecten 9
   b. Doorwerking 11
6. Ruimtelijke initiatieven beoordeeld (Raad 2020-12-08) 12
   a. Opvolging, resultaten en effecten 12
   b. Doorwerking 12
7. Volwassenheidsonderzoek Informatiebeveiliging gemeente Overbetuwe (Raad 2021-04-20) 12
   a. Opvolging, resultaten en effecten 12
   b. Doorwerking 15
8. Overbetuwe uit de schulden (Raad 2021-05-25) 16
   a. Opvolging, resultaten en effecten 16
   b. Doorwerking 19
9. Van Wob naar Woo (Raad 2022-05-24) 19
   a. Opvolging, resultaten en effecten 19
   b. Doorwerking 20
10. Klimaatbeleid in Overbetuwe 2008-2021 (Raad 2022-05-24) 20
   a. Opvolging, resultaten en effecten 20
   b. Doorwerking 21
11. Dorpsprofielen (Raad 2022-05-24) 21
   a. Opvolging, resultaten en effecten 21
   b. Doorwerking 22
12. (Be)Grip Sociaal Domein (Raad 2022-05-24) 22
   a. Opvolging, resultaten en effecten 22
   b. Doorwerking 24
Monitoring 25
Conclusies 26
Aanbevelingen 26
Interviews 26
Bestuurlijke reactie 27
Nawoord rekenkamer 33

Voorwoord/inleiding

Lokale rekenkamers hebben tot taak om te controleren of het gemeentelijke beleid overeenkomstig de vastgestelde kaders en de begroting is uitgevoerd en of er naar behoren verantwoording over is afgelegd. Daarbij beoordelen zij of het (gevoerde) beleid doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is geweest. Kortom, of het beleid (in voldoende mate) heeft bijgedragen aan de door de gemeenteraad vastgestelde doelen, of dit op de meest voordelige wijze is uitgevoerd en of dit paste binnen de daaraan te stellen wettelijke eisen en normen. Kortom, doen we de goede dingen en doen we de dingen goed.

Het doel van de door ons uitgebrachte onderzoeksrapporten is om een bijdrage te leveren aan de controlerende rol van de gemeenteraad, de kwaliteit van de meningsvorming over het gekozen onderwerp en de kwaliteit van het lokaal beleid en de uitvoering daarvan.

Dit laatste aspect is de kern van dit onderzoek. Want, wat leveren onze conclusies en aanbevelingen in de praktijk, afgezien van een bijdrage aan de controlerende rol van de gemeenteraad, nu eigenlijk precies op? Worden de beleidsmakers en beslissers ermee bereikt? Worden onze aanbevelingen overgenomen en hebben zij effect op de kwaliteit van het beleid en de uitvoering daarvan. Kortom, wat is het effect van rekenkameronderzoek op de Overbetuwse praktijk?

Tijdens ons periodiek rondje langs de Overbetuwse raadsfracties was dit een onderwerp dat steeds terug kwam. Met name, de vraag in hoeverre de aanbevelingen die de raad heeft overgenomen ook daadwerkelijk zijn opgevolgd en uitgevoerd. En in hoeverre het daarmee beoogde effect ook is gerealiseerd. Hoe is het gesteld met de uitvoering van de aanbevelingen van afgelopen rekenkameronderzoeken en het effect dat we daarmee beoogden? Dat noemen we ‘doorwerking’. En ’doorwerking’ is belangrijk, gegeven de ambitie die wij hebben uitgesproken om niet alleen een rekenkamer maar ook een ‘verbeterkamer’ te zijn.

Nu was het niet ondenkbaar dat we verschillen ontdekken in de mate waarin aanbevelingen door het bestuur en door de organisatie zijn opgepakt. In dat geval onderzochten we wat de hierbij relevante factoren waren die van invloed zijn geweest op de (mate van) doorwerking. Daar kunnen ook wij, als rekenkamer, namelijk rekening mee houden bij onze onderzoeksprogrammering of onderzoeksaanpak.

Voorafgaand aan de start van dit nazorgonderzoek hebben we ons gerealiseerd dat het opnieuw tegen het licht houden van deze twaalf rekenkameronderzoeken een flinke klus zou zijn. Niet alleen voor onszelf maar ook voor de organisatie. De organisatie is immers gevraagd te reflecteren op de door ons gedane aanbevelingen en gevraagd de bewijsstukken die daarbij horen aan te leveren. Aan ons de taak om beide tegen elkaar af te wegen. Dit heeft daarmee niet alleen een overzicht opgeleverd van ons werk in de afgelopen vier jaar, maar ook een mooie inkijk in hoe de organisatie hiermee aan de slag is gegaan en daarmee hoe deze zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Wij wens u veel leesplezier toe.

Namens de rekenkamer,

Harry Smeets, voorzitter

Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:
Wat is het effect van rekenkameronderzoek op de Overbetuwse praktijk?
Deze onderzoeksvraag valt uiteen in een drietal deelvragen:

1. Welk deel van de aanbevelingen is door de gemeenteraad overgenomen en zijn deze aanbevelingen door het college en de organisatie geïmplementeerd?
2. Op welke wijze hebben deze aanbevelingen geleid tot veranderingen (resultaat en effect) in:
   a. de beleidsvorming door ambtelijke organisatie, college en/of de raad;
   b. de (beleids-)uitvoering;
   c. verbeterde resultaten en/of maatschappelijke effecten;
   d. de verantwoording (aan de gemeenteraad) over het gevoerde bestuur.
3. Welke verklaringen zijn er voor de (verschillen in de) mate van doorwerking?
   Hierbij valt bijvoorbeeld te denken de mate waarop het onderzoeksonderwerp aansloot bij de behoefte van de raad, de timing van het onderzoek, de kwaliteit van het onderzoek (door de Rekenkamer), de vorm van het onderzoek, de gevolgde procedure bij de (raads-)behandeling, de interactie tussen rekenkamer, de raad en de ambtelijke organisatie en het college of de mate waarin de aanbevelingen konden steunen op acceptatie binnen de ambtelijke organisatie.

Onderzoeksaanpak

Wat betreft de aanpak hebben we ten dele gebruik gemaakt van het instrument dat de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) hiervoor in 2018 heeft ontwikkeld, namelijk de Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten. Omdat dit instrument is ontwikkeld voor rekenkamers en rekenkamercommissies in zowel provincies, waterschappen als voor gemeenten van zeer verschillende omvang hebben wij de in onze ogen voor Overbetuwe meest relevante vragen hieruit gedestilleerd.

Om te komen tot een overzichtelijk en een te overzien aantal onderzoeken hebben we ervoor gekozen om de door ons in de raadsperiode 2018-2022 uitgebrachte rapporten te onderzoeken. Dat wil zeggen de twaalf rapporten die wij in de periode van 29 maart 2018 t/m 30 maart 2022 hebben uitgebracht, de bestuursperiode van de vorige gemeenteraad.[1]

Per door ons uitgebrachte onderzoek beantwoorden wij de door ons hiervoor aangegeven deelvragen en (daarop aansluitend) de centrale onderzoeksvraag.

Gegeven het karakter van het onderzoek hebben wij de stand van zaken geconstrueerd aan de hand van een door de organisatie opgestelde reflectie op de (opvolging van de) aanbevelingen en daarop aansluitende documentatie, in de vorm van beleidsplannen, rapportages, verslagen enz.

Op basis daarvan hebben wij uit de onderzoeken een selectie gemaakt aan de hand waarvan we een verdiepingsslag hebben gemaakt in de vorm van een beperkt aantal interviews.
De conclusies en aanbevelingen richten zich zowel op het college van B&W (en de organisaties) als op de gemeenteraad of op de Rekenkamer.

Het onderzoek is door twee externe leden van de rekenkamer uitgevoerd.

[1] https://www.raadoverbetuwe.nl/Rekenkamer/Onderzoeksrapporten.

Onderzoeksperiode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2023 t/m juli 2023. Het proces was als volgt:

- Inventarisatie documentatie (februari - maart 2023);
- Opstellen bevindingen (maart - april 2023)
- Interviews (april - mei 2023)
- Analyse (april - mei 2023)
- Ambtelijk wederhoor (mei - juni 2023)
- Bestuurlijke reactie (juli-augustus 2023)
- Aanbieding rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen (september 2023)

Bevindingen

1. Burgerparticipatie in Overbetuwe (Raad 2019-09-03)

a. Opvolging, resultaten en effecten

De gemeenteraad heeft de aanbevelingen geamendeerd overgenomen. Wij gaan in dit onderzoek uiteraard uit van deze aanbevelingen. De raad heeft het college een 6-tal opdrachten gegeven. In samenspraak met raad en inwoners een gezamenlijke visie op inwoners en overheidsparticipatie formuleren, een (nieuwe) participatiewijzer opstellen en deze beiden te laten vaststellen door de gemeenteraad, uiterlijk op 1 april 2020. Dit heeft geresulteerd in een (in de raadsvergadering van 8 september 2020 als hamerstuk vastgestelde) richtinggevende visie op interactie met de samenleving, gevolgd door een nieuwe interactiewijzer, welke is vastgesteld op 8 december 2020.

De samenspraak met inwoners bij het formuleren van de visie is echter maar beperkt gelukt. In het raadsvoorstel merkt het college daar het volgende over op: ‘Ons voorstel is om voor het vaststellen van het visiedocument zelf géén actief participatietraject te starten. We verwachten relatief weinig concrete input op te halen. Een abstract visiedocument is doorgaans niet iets wat inwoners en bewonersoverlegorganisaties zal interesseren. Het wordt voor inwoners vermoedelijk pas interessant als het vertaald kan worden naar hun concrete eigen situatie of initiatief.’ De rekenkamer merkt op dat -in plaats van af te zien van een participatietraject- de keuze had kunnen zijn om een voor inwoners een leesbaar en begrijpelijk visiedocument op te stellen.

Tijdens de wederhoorfase merkt de organisatie -in reactie op onze bevindingen- echter op dat er bewust (en dus in afwijking van het eerder ingenomen collegestandpunt) de keuze is gemaakt om (groepen) inwoners en partners te benaderen die op dit abstractieniveau kunnen en vooral willen meedenken. Hierover heeft op 19 augustus 2020 een gesprek plaats gevonden tussen vertegenwoordigers van bewonersoverlegorganisaties, belangenorganisaties, inwoners, partners en raadsleden.[2] Daaraan voorafgaand heeft de Participatieraad een reactie gegeven op de nota Samenlevingsgericht, Communicatief en Betrouwbaar. Afgezien van een groot aantal opmerkingen merkt zij op dat de tekst van ‘hoog academisch niveau’ is en adviseert dan ook om een document te schrijven in ‘voor inwoners begrijpelijk taal’.[3] Dat is dus conform de opmerking die we daarover reeds voorafgaand aan de ambtelijk wederhoorfase hebben gemaakt. Het advies om een publieksvriendelijke samenvatting te maken is overigens inmiddels opgevolgd.[4]

Op welke wijze de Participatiewijzer van de Nationale ombudsman als uitgangspunt is genomen bij de formulering van de documenten is niet te traceren. De uitgangspunten worden wel opgesomd en dat deze van de Nationale ombudsman zijn wordt duidelijk door een verwijzing naar een voetnoot.

[2] E-mail, 6 juli 2023 en gespreksverslag, 19 augustus 2020 (20int03740)
[3] Participatieraad, 4 juni 2020
[4] Gemeente Overbetuwe: samenlevingsgericht, communicatief en betrouwbaar! Een visie die richting geeft aan ons handelen in interactie met de samenleving, september 2020.

Dat de aanbevelingen in het onderzoeksrapport ‘Schurende democratie’ bij de vaststelling van de visie en participatiewijzer zijn betrokken, hebben we niet aangetroffen.

Desgevraagd wordt ambtelijk aangegeven, dat van de aanbevelingen aan de raad uit het onderzoeksrapport ‘Schurende democratie’ alleen de aanbeveling die door de Rekenkamer is overgenomen relevant is, namelijk: ‘Formuleer een visie op burger- en overheidsparticipatie’. Wij begrijpen deze redenering niet. Waarom wordt er teruggegrepen op een aanbeveling van de rekenkamer, terwijl de betreffende aanbeveling door de raad, bij amendement, is gedaan en waarom zou alleen deze aanbeveling relevant zijn? In het vervolg van het antwoord op onze vraag wordt toegelicht hoe de visie op interactie tot stand is gekomen. Al met al wordt een duidelijke relatie met het rapport “Schurende democratie” nog steeds gemist.

Inwonersparticipatie onderdeel laten uitmaken van de ontwikkeling en uitvoering van daarvoor geschikt(e) beleid/projecten, was een volgende opdracht aan het college. In welke mate daar gevolg aan is gegeven, is niet duidelijk, omdat er nog maar beperkt invulling is gegeven aan een andere opdracht, namelijk het stelselmatig evalueren van het proces van inwoners- en overheidsparticipatie en hierover jaarlijks aan de gemeenteraad te rapporteren, voor het eerst in september 2020.

Bij de uitvraag aan de ambtelijke organisatie is wel het voorbeeld genoemd van het nieuwe speelbeleid[5], In het betreffende raadsvoorstel wordt weergegeven hoe de interactiewijzer is toegepast. Bij de informatie voor de raad troffen wij een tweetal inspraakreacties aan voor de politieke avond op 2 februari 2022. Tot welk resultaat de participatie inhoudelijk heeft bijgedragen was voor ons niet zichtbaar. Mogelijk ligt het accent van participatie meer op de uitvoering van het beleid. Verder werd met betrekking tot de stelselmatige evaluatie bij de uitvraag gewezen op een tweetal informatiememo’s voor de raad over de stand van zaken rond de interactievisie[6] en op een RTGC over de Uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen en participatie[7]. Op de RTGC komen we terug bij ons onderzoek Dorpsprofielen. De twee informatiememo’s bevatten in hoofdzaak een herhaling van beleidsuitgangspunten en aspecten van de interne organisatie rond het thema participatie. Wij hadden liever gezien, dat wordt geëvalueerd hoe de inwoners van Overbetuwe het participatiebeleid ervaren. Een aanvulling op de informatie uit de ambtelijke uitvraag levert voor de commissie in dit opzicht geen ander gezichtspunt op.

Voor participatie in het kader van de nieuwe Omgevingswet is in de raadsvergadering van 7 december 2021 wel de nota ‘Participatiebeleid Omgevingswet’ vastgesteld. Wat verder wel is gebeurd, is het opstellen van een nieuw format van raadsvoorstellen, waarin aandacht wordt besteed aan participatie. In welke mate dat format ook wordt toegepast hebben we niet onderzocht.

Over resultaten en effecten hadden we kunnen rapporteren in een onderzoek naar het perspectief van inwoners, dat we in het vervolg van ons onderzoek Dorpsprofielen voornemens waren in te stellen. Dat onderzoek had de instemming van de fracties, die we hebben geconsulteerd voor het onderzoeksprogramma voor 2023. We hebben het onderzoek echter stopgezet, omdat het niet mogelijk was op naam gestelde uitnodigingen te versturen om aan het onderzoek deel te nemen. Daar is de gemeenteraad in een brief over geïnformeerd. Deze is door de raad voor kennisgeving aangenomen.

b. Doorwerking

Het bepalen van doorwerking is bij een onderwerp als burgerparticipatie niet eenvoudig. Dat vergt een uitgebreid afzonderlijk onderzoek of een rapportage door het college.

---

5 Samenspel(en) in Overbetuwe, vastgesteld in de raadsvergadering van 15 februari 2022.

6 https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/b8e24bea-b760-4027-89c8-4b4d9468f7b4 en https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/36bf1e73-4fff-489f-975a-d4af4a2d3a4f

7 https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/6fc6a117-939c-440c-bfbc-dadffeb1e34c

2. Onderzoek Sociaal Kernteams (Raad 2020-01-07)

a. Opvolging, resultaten en effecten

De gemeenteraad heeft bij amendement aan de aanbevelingen uit het onderzoek de opdracht aan het college toegevoegd, om aan de raad uiterlijk in juli 2020 een uitvoeringsnota ter besluitvorming voor te leggen, waarin duidelijk alle aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport worden behandeld binnen de dan geldende situatie. Dit heeft geresulteerd in een collegevoorstel[8], waarbij het 'Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025, een sterke sociale basis' aan de raad wordt voorgelegd en dat de raad op 10 november 2020 heeft vastgesteld. Met het oog op verbeteringen en optimalisaties op onderdelen van de huidige inrichting van het STO, staat in het Uitvoeringsprogramma 2022-2026 aangekondigd hiertoe een plan uit te werken. Om toe te werken naar een optimaal en consistent geheel van de inrichting van onze dienstverlening, wordt hiervoor in 2023 een extern advies ingewonnen.

Daarnaast wordt vóór de zomer van 2023 de oplevering van de tussenevaluatie van het beleidsplan sociaal domein verwacht. Ook daarin zal nader worden ingegaan op het rekenkameronderzoek, de aanbevelingen daaruit en de opvolging daarvan. Een nieuwe formatiescan om te kijken of de uitvoeringspraktijk in lijn ligt met de doelstellingen zoals deze zijn opgesteld in het beleidsplan, wordt gemaakt in 2023.

In de ambtelijke reactie op de aanbevelingen m.b.t. monitoring en outcome-indicatoren wordt verwezen naar een rondetafelgesprek over de monitor sociaal domein op 29-11-2022. Daarin is o.a. ingegaan op de wijze en frequentie van monitoring, kpi's, sturing op output v.s. outcome en de mate van ambities en het sturen daarop. De opbrengst is verwerkt in de Beleidsmonitor Sociaal Domein die is besproken tijdens de RTG op 14 juni 2023. Dat was overigens een reactie op ons onderzoek '(Be)grip sociaal domein'.

Op de aanbeveling om huisartsen te betrekken volgt een ambtelijke reactie, dat met de huisartsen sinds 2020 een tweemaandelijks overleg bestaat om de samenwerking te intensiveren. De eerste jaren heeft de samenwerking zich vooral gericht op Jeugd. Recentelijk is deze uitgebreid naar thematische vraagstukken sociaal domein breed.

b. Doorwerking

De opvolging van de door de rekenkamer en door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen is weliswaar opgepakt, de mate van doorwerking is op dit moment -mede met het oog op de aangekondigde tussenevaluatie van het beleidsplan sociaal domein- nog niet te bepalen.

3. Quickscan Duurzaamheid (Raad 2020-02-04)

a. Opvolging, resultaten en effecten

Aan de aanbevelingen, betrekking hebbende op de informatiebehoefte van de raad, heeft de gemeenteraad bij amendement opdrachten aan het college geformuleerd op het vlak van monitoring en communicatie, intern en extern, over de voortgang van het duurzaamheidsbeleid.

In een informatiememo[9] d.d. 19 februari 2020 over de actualisatie van de routekaart Duurzaam Overbetuwe werden de oorspronkelijke aanbevelingen van de rekenkamer meegenomen. Op 10 maart 2020 is er een RTGC[10] gehouden over de voorbereiding van die actualisatie.

---

8 8 september 2020
9 https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/256fc81e-e2c7-428a-b20f-4a4167a98c55
10 https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/05968737-f0c0-4643-80d7-8e175dad747b

Daarop volgde nog een TIC[11] d.d. 17 november 2020 over de evaluatie, nog een RTGC[12] op 16-februari 2021 en een besluit van de gemeenteraad op 7 december 2021[13] over de Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2025. In het raadsvoorstel geeft het college aan, dat het met name bij de beleidsthema's met een 'pionierend karakter' nog niet alle aanbevelingen uit de 'Quickscan Duurzaamheid' van de rekenkamer een plek kan geven. In de routekaart zelf meldt het college, dat bij het opstellen daarvan er nadrukkelijk rekening is gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer Overbetuwe.

b. Doorwerking

De opvolging van de door de rekenkamer en door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen is weliswaar ten dele opgepakt, de mate van doorwerking is op dit moment nog niet te bepalen. In de praktijk zal moeten blijken in hoeverre de aanbevelingen, waarvan het college aangeeft daar rekening mee te hebben gehouden bij het opstellen van de routekaart, leiden tot verbetering van de effect van het lokaal duurzaamheidsbeleid.

4. Quickscan digitale en schriftelijke toegankelijkheid WMO pagina's op website en brieven (Raad 2020-07-07)

a. Opvolging, resultaten en effecten

Beide aanbevelingen zijn opgevolgd en gerealiseerd in de vernieuwde websites van de gemeente Overbetuwe en het Sociaal Team Overbetuwe. De voorleesfunctie en de mogelijkheid om de lettergrootte aan te passen zijn als functionaliteit aan de website(s) toegevoegd.

De aanbeveling om een weblink toe te voegen naar gedetailleerde informatie over de WMO is niet overgenomen. De website is een toptakenwebsite, gericht op onze dienstverlening en niet op het verstrekken van achtergrondinformatie, aldus de ambtelijke reactie. Dit was ook al in de bestuurlijke reactie op het onderzoek aangegeven, doch de gemeenteraad heeft de aanbeveling gehandhaafd.

In de ambtelijke reactie wordt nog verder toegelicht, dat veel informatie over de WMO op de website is te vinden. Daarbij wordt echter niet specifiek de term 'WMO' gehanteerd, maar het begrip/onderwerp waar mensen op zoeken, zoals bijvoorbeeld 'mantelzorg', of 'huishoudelijke hulp'. Dit sluit beter aan op de leefwereld van inwoners en dit wordt bevestigd doordat uit de statistieken blijkt dat mensen niet specifiek zoeken op de term 'WMO'.

Het effect van de aanbevelingen is dat de toegankelijkheid van digitale informatie is verbeterd.

b. Doorwerking

De opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer is geheel afgerond.

[11] https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/87099eaa-90f7-41d1-bf68-b22a4ec38ddf
[12] https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/aaa0a3b7-b5d6-424e-8430-f70e0a7883f5
[13] https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/7576961c-4b68-4abc-ad22-105072976f60

5. Voorbij het opgavegericht werken (Raad 2020-09-08)

a. Opvolging, resultaten en effecten

Naar aanleiding van de secretariswisseling en de aanpassing van het organisatie- en besturingsmodel die daarop volgden hebben wij in 2020 onderzocht op welke wijze dit nieuwe model veronderstelde oplossingen biedt ten opzichte van het oude organisatie- en besturingsmodel. De gemeenteraad nam alle door ons gedane aanbevelingen over.

Ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen merken wij het volgende op:

Gedurende het proces dat daarop volgde heeft het college van B&W de gemeenteraad geïnformeerd door toezending van TIC Organisatievisie en koers 2020[14] en heeft de gemeentesecretaris de gemeenteraad bijgepraat op 15 juni 2021 en op 4 oktober 2022. Zowel in de begrotingen van de betreffende jaren als in de jaarstukken is in de paragraaf bedrijfsvoering informatie opgenomen met betrekking tot organisatieontwikkeling. Deze informatie is echter buitengewoon summier.

Daarnaast merken wij op dat er in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2021 een herijking wordt aangekondigd van de ‘Visie op bedrijfsvoering Overbetuwe, Meer-Waarde Creeren 2018-2020’, waarbij de Organisatievisie en Koers 2020 - 2023 leidend is. Daarnaast wordt een integratie van de visie op bedrijfsvoering en dienstverlening nagestreefd. In de jaarrekening 2021 vinden we over dit voornemen echter niets meer terug.

Sterker nog, in de begroting 2022 is van herijking geen sprake meer en wordt teruggegrepen op de Visie op de bedrijfsvoering uit 2018 en een in 2021 vastgestelde ontwikkelagenda. Daarvan hebben we -op internet- de op 15 juni 2021 voor de raad gehouden presentatie aangetroffen.[15] Daaruit en uit de begroting 2023 destilleren we de opdracht om de (organisatie-)structuur begin 2023 te evalueren. Deze evaluatie (of informatie daarover) hebben we tijdens de uitvoering van ons nazorgonderzoek niet aangetroffen. Na afronding van ons onderzoek is -tijdens de ambtelijk wederhoorronde- door organisatie aangegeven dat deze evaluatie in februari 2023 is gestart en door een extern onderzoeksbureau Hiemstra en De Vries is uitgevoerd. In mei 2023 is de eindrapportage aan de organisatie opgeleverd[16] en op ons verzoek alsnog op 4 juli jl. aan ons toegestuurd en meegenomen in onze bevindingen.

De gemeenteraad gaf het college -bij de bespreking van ons onderzoeksrapport- een aantal opdrachten mee. Deze opdrachten hadden met name betrekking op het nalopen van de leerpunten uit de evaluatie opgavegericht werken, het opstellen van een implementatieplan met haalbare, duidelijke afspraken en een tijdpad waarbij de uitvoering zou worden belegd bij de directeur ontwikkeling en de monitoring bij de concerncontroller.

In het verlengde van de organisatievisie is er een implementatieplan opgesteld, de ‘Ontwikkelagenda 2021-2022’. De uitvoering was belegd bij de directeur ontwikkeling en ligt sinds haar vertrek bij de gemeentesecretaris. De concerncontroller heeft conform het vigerende Organisatiebesluit een monitorende (en adviserende) rol ten aanzien van het naleven van kaders, richtlijnen en regelgeving. Wij stellen vast dat zij daarmee de beoogde monitorende rol heeft opgepakt.

[14] https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/a73cde0e-a440-4d72-be1f-f728bacebe64
[15] Organisatieontwikkeling Overbetuwe 2021-2023 https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=overbetuwe&id=100136839
[16] Hiemstra en De Vries, Focussen, sturen en vasthouden. Lerende evaluatie over de hoofdstructuur en verfijning, organisatievisie en koers Gemeente Overbetuwe, 19 mei 2023

De Ontwikkelagenda 2021-2022 is door de gemeentesecretaris aan het college gepresenteerd op 30 maart 2021. Het Organisatieplan 2023 is via een presentatie aan het college toegelicht alvorens het ter kennisname aan het college is aangeboden[17].

Voor de jaren 2021-2022 zijn er domein- en teamplannen opgesteld, met daarin specifieke ontwikkelpunten voor domeinen en teams. In deze plannen is zo specifiek mogelijk aangeven welk resultaat beoogd werd, door wie en met welk tijdspad.

Tot slot werd het college opgedragen om de gemeenteraad te informeren zoals is afgesproken. Wat betreft dit punt verwijzen we naar de hiervoor vermelde bevinding dat informatie-uitwisseling weliswaar heeft plaats gevonden, maar dat deze erg summier is (en voor zover deze op 15 juni 2021 en 4 oktober 2022 mondeling heeft plaats gevonden, niet openbaar en niet verifieerbaar[18]).

Begin 2023 is het vervolg op de ontwikkelagenda vastgesteld, het 'Organisatieplan 2023'.[19] Hierin treffen we drie strategische, domeinoverstijgende opgaven aan op het vlak van organisatieontwikkeling, i.c. Basis op orde, Boeien, binden en blijven ontwikkelen en Anders werken met de samenleving. Op hoofdlijnen en zeer beknopt. De concretisering vindt plaats in de domein-, team- en werk- en ontwikkelplannen. Wij hebben -binnen de scope van dit onderzoek- hiervan geen kennis genomen, maar het niet 'blijven hangen in goede bedoelingen' blijft in Overbetuwe een aandachtspunt.

Ter illustratie. Wij adviseerden het college in 2020 om een goed oog en oor te hebben voor signalen uit de gemeenschap die niet alleen duiden op onduidelijkheden binnen de organisatie of op tekortkomingen in de beleidsvoorbereiding en dienstverlening, maar vooral ook op successen en verbeteringen.

De ambtelijke reactie hierop is dat dit streven aanwezig blijft, passend bij een dienstverlenende organisatie als de gemeente en dat aansluiten bij de samenleving de kern is van het programma 'Anders werken met de samenleving', dat beleid bij voorkeur samen mét inwoners wordt gemaakt, waarbij altijd het algemeen belang voor ogen wordt gehouden en dit een luisterende en waarderende houding van medewerkers vraagt. Daarna volgt een passage over eind 2022 vastgestelde nieuwe principes in de dienstverlening.[20]

Wij zijn van oordeel dat het de gemeente Overbetuwe niet ontbreekt aan goede bedoelingen en voornemens, maar dat dit nog niet getuigt van adequate opvolging. Wij hebben (nog) niet kunnen vaststellen dat het college een goed oog en oor heeft voor signalen uit de gemeenschap. Dat zou immers kunnen blijken uit inwonersonderzoek, enquêtes, inwonersavonden, klachten en bezwaren enz. In de ambtelijk wederhoorreactie merkt de organisatie dat 'het feit dat er geen bevolkingsonderzoeken of enquêtes worden gehouden niet aantoont dat de college geen oog en oor zou hebben voor signalen uit de samenleving. Er zijn immers vele manieren om signalen op te pikken en dat doen we ook.'[21]

In het evaluatierapport van Hiemstra en De Vries wordt opgemerkt dat in de onderzoeksopzet (van de door hen uitgevoerde evaluatie) niet is gekozen voor externe reflectie, door inwoners van de gemeente te vragen in hoeverre de organisatiedoelen zijn bereikt. De onderzoekers van Hiemstra en De Vries merken dan ook op dat ze geen conclusies kunnen trekken over hoe de buitenwereld de gemeentelijke organisatie beschouwt.[22]

[17] Collegevoorstel 'Organisatieplan Overbetuwe 2023', 20 december 2022, kenmerk 2022-054524.
[18] Er zijn geen opnames raadpleegbaar op de website van de gemeente Overbetuwe
[19] Organisatieplan Overbetuwe 2023, november 2022
[20] Ambtelijke reactie op opvolging aanbevelingen, maart 2023
[21] Ambtelijk wederhoor, e-mail 3 juli 2023
[22] Hiemstra en De Vries, Focussen, sturen en vasthouden. Lerende evaluatie over de hoofdstructuur en verfijning, organisatievisie en koers Gemeente Overbetuwe, 19 mei 2023, pag. 2.

De te formuleren heldere, meetbare doelen om te (kunnen) bepalen wanneer er sprake is van een behaald resultaat, hebben wij niet aangetroffen, net zo min als de (jaarlijkse) monitoring van de wijze waarop medewerkers het veranderingsproces en hun werk (-omgeving en -omstandigheden) beoordelen. Ook het evaluatierapport is daar niet duidelijk over. In het rapport wordt daarover opgemerkt dat 'ons onderzoek kwalitatief van aard is, juist omdat het moeilijk is om exact te meten of organisatiedoelen behaald zijn.'[23]

We hebben echter wel kunnen vaststellen dat de organisatie zeker niet stil heeft gezeten, een plan heeft opgesteld, deze heeft door vertaald tot op de werkvloer en in beweging is. De vaststelling of dit op dit moment ook heeft geleid tot daadwerkelijk progressie is zonder concrete informatie over resultaten en doelbereik echter (nog) niet te verifiëren.

Desgevraagd geeft de voorzitter van de ondernemingsraad -in reactie op onze bevindingen- aan dat ook de OR opmerkt dat de organisatie 'in rustig vaarwater is' gekomen en dat dit gewaardeerd wordt en dat het rapport van Hiemstra en De Vries inmiddels aan de OR is aangeboden en wordt besproken met de gemeentesecretaris ten aanzien van het vervolgproces en de rol van de OR hierin.[24]

In het Organisatieplan 2023 zien en lezen we echter dat een aantal ontwikkelopgaven zijn (en nog worden) voorzien van indicatoren, met een bijbehorende normen welke worden gehanteerd om tussentijds te kunnen verantwoorden en (bij)sturen. Binnenkort, zo is de verwachting, kan het bestuur (dus) kennis nemen van de effecten van deze inspanningen. Dergelijke indicatoren zouden overigens niet misstaan in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en in de jaarstukken.

In de periode 2020-2022 zijn er geen organisatiebrede medewerkersonderzoeken uitgevoerd, mede als gevolg van de coronapandemie. In 2023 wordt er een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) uitgevoerd, aangevuld met een aantal 'plusthema's'. Deze rapportage geeft inzicht in hoe medewerkers hun werkomgeving ervaren en de plusthema's geven inzicht in een aantal aanvullende thema's (zoals binden & boeien). Belangrijk, gegeven 'de staat van zijn' van het personeel tijdens het in 2020 uitgevoerde rekenkameronderzoek. En zeker in de tijden van arbeidsmarktkrapte, zoals nu.

Wij hebben kunnen vaststellen dat er door het college en door de organisatie (geheel of ten dele) opvolging is gegeven aan de door de raad overgenomen aanbevelingen. Resultaten laten zich nog vooral meten in termen van voornemens en plannen en een kwalitatieve (en zeer leesbare) evaluatie, echter nog niet in meetbare resultaten en effecten. Een aantal adviezen van Hiemstra en De Vries herkennen wij in ieder geval uit het eerder door ons uitgevoerde onderzoeken zoals namelijk onze aanbeveling om de concerncontroller onafhankelijk te positioneren[25] of de integraliteit binnen de veiligheidsopgaven te verbeteren.[26]

b. Doorwerking

De inhoud van het rekenkameronderzoek heeft op basis van de door ons onderzochte documentatie navolgbaar een bijdrage heeft geleverd aan de inhoud en het proces van organisatieontwikkeling. De timing van dit onderzoek, tijdens de voorbereiding van de doorontwikkeling van de organisatie, heeft hieraan ongetwijfeld bijgedragen. Nog niet alle aanbevelingen zijn opgepakt en uitgevoerd. Een voor de hand liggende verklaring is uiteraard de recente pandemie geweest.

---

[23] Idem, pagina 2.
[24] E-mail, 6 juli 2023
[25] Onderzoek (Be)grip sociaal domein
[26] Onderzoek Verkeersveiligheid

De rekenkamer merkt op, op basis van eigen waarnemingen, dat de organisatie in rustiger vaarwater lijkt te zijn gekomen en de managerial aansturing sterk is verbeterd. Desgevraagd geeft de organisatie aan zich weliswaar te herkennen in dit beeld, maar dat dit proces nog niet helemaal is afgerond en er binnenkort een evaluatie zal worden aangeboden aan het college van B&W.[27] Dat is (dus) het rapport van Hiemstra en De Vries. Ook daaruit komt het beeld naar voren dat de door ons hiervoor gedane bevindingen onderschrijft. Het bureau adviseert om te focussen, te sturen en vast te houden en doet een groot aantal aanbevelingen. Die onderschrijven wij.

Op één na en dat is de mate waarin het college en de organisatie een goed oog en oor zouden hebben voor signalen uit de gemeenschap (of zoals Hiermstra en de Vries het formuleert: 'de buitenwereld'). De reactie uit de organisatie dat het niet doen van onderzoek daarnaar evenmin betekent dat dit oog en oor er niet zou zijn[28] is natuurlijk juist, maar geen enkel bewijs dat er van een grote mate van ambtelijke en bestuurlijke responsiviteit sprake zou zijn. Gegeven de ambities die de gemeente Overbetuwe op dit gebied heeft en de mate waarin het gemeentelijk beleid hiernaar verwijst ligt een inwonersonderzoek voor de hand.

6. Ruimtelijke initiatieven beoordeeld (Raad 2020-12-08)

a. Opvolging, resultaten en effecten

Het onderzoek leverde één aanbeveling op, namelijk het verzoek aan het college om bij de voorbereiding op de Omgevingswet bijzonder aandacht te hebben voor het aspect 'burgerparticipatie'. Deze aanbeveling is door de gemeenteraad overgenomen en uitgevoerd door de vaststelling van de nota Participatiebeleid Omgevingswet in de raadsvergadering van 7 december 2021.

b. Doorwerking

Met de vaststelling door de gemeenteraad van de nota Participatiebeleid Omgevingswet is de (enige) aanbeveling uit het rapport 'Ruimtelijke initiatieven beoordeeld' opgevolgd.

7. Volwassenheidsonderzoek Informatiebeveiliging gemeente Overbetuwe (Raad 2021-04-20)

a. Opvolging, resultaten en effecten

In 2020 deden wij, naar aanleiding van recente incidenten waarbij gemeentelijke organisaties het slachtoffer werden van hackers, een onderzoek naar de mate waarin de informatieveiligheid in Overbetuwe op orde was. We hanteerden daarbij de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (de BIO). We stelden vast dat de gemeente Overbetuwe er zich van bewust was dat het noodzakelijk is om het beveiligingsbewustzijn te stimuleren. Dat bleek uit de investeringen die waren gedaan om ervoor te zorgen dat alle medewerkers beschikken over de juiste kennis, houding en gedrag ten aanzien van informatiebeveiliging. Toch stelden we vast dat de gemeente Overbetuwe op dat moment nog onvoldoende inzicht had in de mate waarin zij momenteel (aantoonbaar) voldoet aan de eisen van de BIO. Technische kwetsbaarheden waren nog onvoldoende inzichtelijk en basisprocessen niet aantoonbaar op orde. Waarmee wij concludeerden dat aan het overgrote deel van de normen die de BIO hanteert aantoonbaar (nog) niet werd voldaan. Gegeven de gevoeligheid van de onderzoeksinformatie kozen we ervoor om deze detailinformatie niet openbaar te maken.

De eerste drie aanbevelingen uit ons onderzoek hadden betrekking op kennis en bewustzijn van het management en van de medewerkers. Wij hebben kunnen vaststellen dat niet alleen de verantwoordelijkheden ten aanzien van (de zorg voor) informatieveiligheid zijn vastgelegd[29], maar (belang-

[27] Interview, 9 juni 2023
[28] Ambtelijk wederhoor, e-mail 3 juli 2023
[29] HR-Functiereeks Management Overbetuwe, 2020

rijker nog) dat alle lijnmanagers actief zijn betrokken bij het organiseren van bewustwordingssessies voor hun teams, ondersteuning hebben gegeven aan het verplicht stellen van de benodigde online cursus en direct betrokken bij controles van autorisaties van belangrijke applicaties.

Tegelijkertijd wordt inmiddels ook tijdens de organisatiebrede introductiedag (voor nieuwe medewerkers) specifiek aandacht gegeven aan informatieveiligheid. Ter illustratie hebben wij een presentatie aangetroffen gericht op medewerkers in het sociaal domein die uitgebreid en specifiek voor de gemeente Overbetuwe ingaat op vrijwel alle aspecten die wij destijds in ons onderzoek hebben meegenomen.[30]

Daarnaast wordt er een nieuw 'onboardingsproces' ontwikkeld waarin het thema 'informatie' wordt opgenomen in een specifieke leerlijn in de Overbetuwe Academie (het Leer Management Systeem van de gemeente Overbetuwe). Iedere medewerker van de gemeentelijke organisatie zou daarmee op de hoogte moeten zijn van de afspraken rondom informatieveiligheid, inclusief externe inhuur en tijdelijke medewerkers.[31]

Onze aanbeveling om kritische bedrijfsmiddelen te identificeren, deze te voorzien van betrouwbaarheidseisen en te koppelen aan eigenaren is inmiddels deels uitgevoerd op ICT-infrastructuurniveau en geheel ten aanzien op applicatieniveau. Per afdeling heeft de organisatie inmiddels de beschikking over een bedrijfscontinuïteitsplan waarin de acties zijn beschreven die uitgevoerd dienen te worden, nadat een calamiteit heeft plaatsgevonden en er op is gericht om de (IT-)dienstverlening binnen de daarvoor gestelde tijd (MTPD/MTU) te herstellen.[32]

De verklaring die wordt gegeven voor het nog niet geheel hebben uitgevoerd van deze aanbeveling is dat de gemeente Lingewaard de betreffende ICT-infrastructuur (mede voor de gemeente Overbetuwe) aanschaft en beheert, waardoor er minder aandacht zou zijn voor het eigenaarschap van de specifiek voor Overbetuwe aanwezige ICT-componenten. De organisatie geeft aan dat er inmiddels samen met de gemeente Lingewaard is gestart met een verbeterd proces.

Onze aanbeveling om minimaal de verplichte beleidsstukken van de BIO vast te stellen, waarbij er op een gedetailleerder niveau invulling wordt gegeven aan de strategische doelstellingen van de gemeente Overbetuwe is opgevolgd.[33]

Wij adviseerden het college om risicomanagement integraal te introduceren zodat alle risico's, dus niet alleen in het kader van informatiebeveiliging, op dezelfde manier zouden worden geïdentificeerd, geclassificeerd en behandeld. Wij adviseerden om zo snel mogelijk risicoanalyses uit te voeren voor de bedrijfskritische processen en bedrijfsmiddelen zodat deze adequaat beheerst kunnen worden. Deze aanbeveling is (op dit moment) deels uitgevoerd.

In de opzet van de nieuwe planning & control cyclus (P&C-cyclus) is integraal risicomanagement meegenomen als een van de uit te werken onderdelen. De CISO[34] organiseert, als onderdeel van de activiteiten 2023, een risicomanagementsessie die input kan leveren voor het Programma Informatiebeveiliging en Integraal Risicomanagement. Op basis van de incidentenregistraties is in 2022 wel gerapporteerd en actie genomen op de onderliggende risico's en oorzaken. Er is een basaal risicoregister gestart dat door CISO en Privacy Officer wordt gebruikt voor het vastleggen van gesignaleerde risico's. Verder worden externe bronnen zoals vanuit de VNG/IBD[35] meegenomen bij

30 Gemeente Overbetuwe, presentatie Informatiebeveiliging & Privacy medewerkers sociaal domein
31 Interview, 7 juni 2023
32 Ter illustratie hebben wij inzage gehad in het bedrijfscontinuïteitsplan van het team Externe dienstverlening, maart 2022
33 Informatiebeveiligingsbeleid gemeente Overbetuwe, 30 juni 2020
34 CISO: Chief Information Security Officer
35 IBD: De Informatiebeveiligingsdienst van de VNG ondersteunt gemeenten op het gebied van informatiebeveiliging en privacy.

het prioriteren van (wijzigings)activiteiten. Op dit moment -ruim twee jaar nadat de gemeenteraad de aanbevelingen vaststelde- zijn de aanbevolen risicoanalyses op de bedrijfskritische processen ten aanzien van informatieveiligheid nog niet uitgevoerd.

Wat de betrokkenheid van de gemeenteraad betreft merken we op dat de raad jaarlijks wordt gerapporteerd over de stand van zaken en er een webinar is verzorgd over 'Veilig Werken in de Raad'. Daarnaast is de gemeenteraad meegenomen in het gebruik van de eLearning iBewustzijn Overheid, die voor alle medewerkers van de gemeente ook verplicht is gesteld.

De betrokkenheid van de Raad op informatieveiligheid heeft ertoe geleid dat er een verzoek van het Presidium is gekomen om ook een nieuwe interactieve sessie te ontwerpen om de discussie met de raad verder te voeren.

De aanbeveling om ervoor zorg te dragen dat de planning met betrekking tot informatiebeveiliging alle verplichte activiteiten bevat voor het continu verbeteren daarvan is geheel uitgevoerd. Jaarlijks worden door een onafhankelijke partij penetratietesten uitgevoerd waarbij getest wordt op het beveiligingsniveau. Daarnaast zijn evaluaties in de ENSIA-cyclus[36] en input vanuit incidenten leidend in de uit te voeren activiteiten. Gewenste acties rondom continue kwetsbaarhedenscanning door de gemeente Lingewaard zijn vertraagd door capaciteitsgebrek in hun ICT afdeling.

De aanbeveling om ervoor te zorgen dat de bewijslast waarmee kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan BIO-eisen wordt vastgelegd op een centrale locatie is (nog) niet opgevolgd. Hiermee zou een helder overzicht ontstaan van de eventuele tekortkomingen te opzichte van de BIO. In het oorspronkelijke informatiebeveiligingsprogramma was een actie opgenomen om hiervoor een ISMS[37] op te zetten en is er een licentie gekocht om een ISMS applicatie te gaan gebruiken. Door wijzigingen in het portfolio van de leverancier, vertrek van de betrokken CISO en beperkte beschikbaarheid van de ICT organisatie van Lingewaard is dit echter niet succesvol geïmplementeerd. Momenteel wordt er gezamenlijk gewerkt aan een nieuwe opzet binnen Lingewaard. Dat betekent dat de beschikbare bewijslast (zoals voorheen) opgeslagen worden op standaard bestandslocaties op het netwerk. Daarmee is bewijslast wel beschikbaar, alleen is de controle op tijdigheid en volledigheid minder efficiënt.

In aansluiting op onze aanbeveling zijn er in 2021 en 2022 penetratietesten uitgevoerd op de ICT Infrastructuur. Bij de beheerder, ICT Lingewaard, zijn de mogelijkheden aangeschaft voor kwetsbaarhedenscanning. In 2022 zijn acties uitgevoerd om de bevindingen van de penetratietest 2021 te verhelpen, zodat het beveiligingsniveau is verbeterd. De opvolging van de bevindingen van de penetratietest van december 2022 loopt nog, maar is vertraagd door capaciteitsproblemen bij de ICT afdeling Lingewaard. Dit is ook het geval voor het structureel inrichten en uitvoeren van de kwetsbaarhedenscans.

De aanbeveling om ICT-basisprocessen (beter) op orde te brengen en te monitoren is opgepakt. Inmiddels zijn verschillende processen (beter) beschreven, vastgesteld of nog onderwerp van implementatie.

De aanbeveling om de ICT-documentatie op orde te brengen en te houden en (op basis daarvan) periodiek hersteltesten uit te voeren (of backups succesvol teruggeplaatst kunnen worden) is niet opgevolgd. Belangrijkste oorzaak is het ontbreken van capaciteit bij de ICT-afdeling van de gemeente Lingewaard. Voor de ENSIA-verantwoording is een echter beperkte hersteltest uitgevoerd om aan te tonen dat bestanden van de backup kunnen worden teruggezet. Deze was positief.

[36] ENSIA: Eenduidige Normatiek Single Information Audit, de verantwoordingsmethodiek voor informatieveiligheid en basisregistraties van gemeenten
[37] ISMS: Information Security Management System (ISMS) betreft alle zaken en de werkwijze voor het beveiligen van alle (vertrouwelijke) informatie binnen uw organisatie

De aanbeveling om ervoor te zorgen dat duidelijk is op welke locaties zich bedrijfsmiddelen van de gemeente Overbetuwe bevinden zodat daar adequate beveiliging op kan worden toegepast, is gewijzigd opgepakt. De organisatie is bezig met het opstellen van een toegangsbeveiligingsbeleid voor fysieke toegang, waarin diverse beveiligingszones zijn opgenomen. Voorraden bedrijfsmiddelen zoals bijv. bij de ServiceDesk zijn in een aparte zone opgenomen die niet voor iedereen toegankelijk zijn. Het is duidelijk dat dit bijdraagt aan de beveiliging van bedrijfsmiddelen, maar (nog) niet in hoeverre dit bijdraagt in verbetering van het overzicht (en dus het toezicht).

Tot slot is ook de overweging om de Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) principes toe te passen om gewenst gedrag te stimuleren en om ongewenst gedrag te beperken, gewijzigd toegepast (omdat het een aanpak is vanuit het beheer van de openbare ruimte en niet toepasbaar in de ICT-omgeving). Wel wordt er bij het ontwerpen van de maatregelen voor informatieveiligheid bekeken hoe de organisatie het voor de eindgebruiker zo eenvoudig mogelijk kan maken om veilig te werken. Concreet gaat het in Overbetuwe o.a. om gezichtsherkenning en vingerafdruklezers op laptops en telefoons zodat men geen wachtwoorden hoeft in te geven en het integreren van een geautomatiseerde mogelijkheid om veilig vertrouwelijke informatie te kunnen e-mailen. Dat was uiteraard de kern van onze overweging.

Het is duidelijk dat de gemeentelijke organisatie aan de slag is gegaan met de aanbevelingen en deze (mede) hebben bijgedragen aan verbetering van de informatieveiligheid. Zo geeft de organisatie aan dat het met het toegenomen (risico-)bewustzijn onder de medewerkers het aantal phishing-incidenten laag is en dat er eerder wordt gemeld bij verdachte situaties. Indicaties dus dat het bewustzijn binnen de organisatie verder is toegenomen.

Ook de betrokkenheid van de gemeenteraad lijkt te zijn gegroeid, zo ligt er een verzoek van het presidium om een nieuwe interactieve sessie te ontwerpen om de discussie met de raad verder te voeren. Eerder heeft de gemeenteraad kennis kunnen nemen van het webinar ‘Veilig Werken in de Raad’ en kennis kunnen maken met de eLearning iBewustzijn

De gemeente Overbetuwe is inmiddels in staat om door het vastleggen van de beleidsregels terug te wijzen naar de vereisten bij bijv. het implementeren van nieuwe applicaties en systemen. De organisatie geeft aan dat ook in het opstellen van contracten met derde partijen standaard wordt verwezen naar de beveiligingseisen van gemeente Overbetuwe, bijvoorbeeld in verwerkersovereenkomsten.

De opname van integraal risicomanagement als onderdeel van de P&C-cyclus maakt dat risico’s onder de aandacht blijven van bestuur en management, prioriteiten beter kunnen worden gesteld en de opvolging wordt meegenomen in de planning van de activiteiten. Ook het instellen van een programma voor informatiebeveiliging en een opstellen van een plan van aanpak draagt hieraan bij.

Daarnaast zijn er concrete acties ondernomen die zorgen dat het beveiligingsniveau is toegenomen, zoals de zonering van bedrijfsruimten en het faciliteren van veilig internetgebruik van medewerkers.

b. Doorwerking

Ten aanzien van het bewustzijnsniveau van de organisatie merken wij op dat deze sterk lijkt te zijn verbeterd, zowel op medewerkers- als managementniveau. Ten aanzien van de identificatie en het beheer van ICT-applicaties doen wij een zelfde waarneming.

Dat laat onverlet dat, hoewel het beheer van de ICT-infrastructuur door de gemeente Lingewaard wordt uitgevoerd, dit uitbestede beheer (en het gebrek aan capaciteit in de gemeente Lingewaard) geen excuus mag zijn voor het niet opvolgen van deze aanbeveling. De verantwoordelijkheid hiervoor is namelijk niet 'uitbesteed'. Dat geldt overigens ook voor het achterwege blijven van de acties die niet zijn uitgevoerd met betrekking tot de continue kwetsbaarhedenscanning, de centrale vastlegging van de BIO-bewijslast en de hersteltesten. Dit verdient naar onze overtuiging, gegeven het effect dat dit capaciteitsgebrek heeft op de (achterblijvende) opvolging van aanbevelingen, nadrukkelijk aandacht.

Verder merken we op dat informatiebeveiliging meer aandacht heeft gekregen in het P&C-proces, beleidsmatig (beter) is geborgd en onderdeel van de interne bedrijfsvoeringsprocessen. Vooralsnog stellen wij vast dat de organisatie veel werk heeft gemaakt van de aanbevelingen, maar deze (op dit moment) nog niet in zijn geheel zijn uitgevoerd.

8. Overbetuwe uit de schulden (Raad 2021-05-25)

a. Opvolging, resultaten en effecten

Mede tegen de achtergrond van de bestuurlijke ambitie om problemen zoveel mogelijk 'aan de voorkant' te voorkomen en te willen inzetten op zowel preventie als op goede nazorg hebben wij in 2020/2021 onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Overbetuwe invulling geeft aan de (gemeentelijke) schuldhulpverlening. Tegelijkertijd werd op 1 januari 2021 de (gewijzigde) Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht die eveneens de nadruk op legt op vroegsignalering en daartoe een betere uitwisseling van gegevens mogelijk heeft gemaakt.

Wij stelden vast dat de gemeente Overbetuwe in haar beleid goed anticipeerde op deze wetswijziging, dat er sprake was van helder geformuleerd beleid, er veel initiatieven in gang waren gezet, er goede afspraken zijn gemaakt met maatschappelijke partners en dat de uitgaven voor deze vorm van ondersteuning (van alle cliënten) niet significant afweken van vergelijkbare gemeenten. In het verlengde van onze bevindingen bevolen wij aan de interne afstemming, de doorlooptijden, de (door cliënten) beleefde drempel, het vastleggen van afspraken met partners en de monitoring (verder) te verbeteren. Daarnaast zou een analyse mogelijk iets kunnen vertellen over de relatief hoge recidive (terugval) van cliënten en de gemiddeld hogere kosten per cliënt.

Inmiddels kunnen we vaststellen dat de meeste van onze aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. Zo zijn met diverse partners inmiddels schriftelijke afspraken gemaakt, zoals met Forte Geldzaken, Santé Partners, Over Rood en Kredietbank Nederland en vindt er periodiek evaluerend overleg plaats. Daarnaast is er een Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV) afgesloten waar inmiddels de meeste vaste lastenpartners (waterbedrijven, zorgverzekeraars, energiemaatschappijen en woningcorporaties) op zijn aangesloten. Dit convenant biedt landelijk de uitgangspunten hoe vroegsignalering moet worden uitgevoerd. Schriftelijke afspraken met (beschermings) bewindvoerders worden -als sluitstuk- in 2023 verwacht.

Er is in het beleidsplan schuldhulpverlening aandacht om in eerste instantie (problematische) schulden en een regulier schuldentraject te voorkomen door de extra inzet op preventie en vroegsignalering.

Met het vaststellen van de Verordening beslistermijn schulddienstverlening[38] heeft de gemeenteraad de termijn waarbinnen een aanvraag (na het eerste gesprek) dient te zijn afgehandeld bepaald op 8 we-

[38] Gemeenteraad, 14 maart 2023 (https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR693740/1)

ken. Het college geeft aan dat het ‘lastig is’ om vast te stellen of deze ook daadwerkelijk gehaald wordt, maar dat er een KPI is geformuleerd en ingericht in de nieuwe applicatie schuldhulpverlening waarmee de organisatie in staat zijn de beslistermijn te meten.[39]

De organisatie geeft aan zich (meer) bewust te zijn van de factor schaamte en derhalve heeft dit een plaats gekregen in het beleidsplan.[40] Door middel van een gericht communicatieplan werkt de organisatie aan een andere beeldvorming over het hebben van (problematische) schulden en beoogt de organisatie een open gesprek over financiën te faciliteren. Dit communicatieplan is eind 2023 gereed.

Daarnaast is de toegang tot schuldhulpverlening recent aangepast. Aansluitend op de werkwijze van het Sociaal Team Overbetuwe (STO) verloopt de toegang via het screenersteam. Die een eerste brede uitvraag doen en bepalen welke hulp passend is. Het is evident dat de integraliteit van het aanbod en de aanpak hiermee wordt vergroot.

In opvolging van onze aanbeveling om het toezicht op de uitvoering te versterken is er in 2022 ieder kwartaal overleg geweest met de Stichting Rijnstad over vroegsignalering en met Kredietbank Nederland over de schuldregelingen (fase 2 schuldhulpverlening). Het overleg met Stichting Rijnstad was vooral op beleidsniveau en het overleg met Kredietbank Nederland zowel op beleidsniveau als uitvoerend niveau. Verder is er iedere twee maanden contact met de coördinator van Forte Geldzaken om lopende en operationele zaken te bespreken. Elke zes maanden is er contact met Over Rood, een vrijwilligersorganisatie van ondernemers voor ondernemers die ondersteunt bij het op orde brengen van de financiële administratie. Afgezien van het nog geringe contact met een aantal externe hulpverleners, met name (beschermings)bewindvoerders, is deze aanbeveling goed opgepakt.

De intensivering van het overleg met Stichting Rijnstad heeft tot de constatering geleid dat er (nog) te weinig mensen bereikt worden in het kader van vroegsignalering en van het deel dat wel wordt bereikt er slechts een klein deel hulp accepteert. De gemeente Overbetuwe heeft derhalve vroegsignalering -per 1 mei 2023- opgepakt in eigen beheer. Weliswaar is er sprake van intensiever overleg met Kredietbank Nederland, dit heeft echter -op dit moment- nog niet geleid tot een goed en actueel beeld ten aanzien van de behaalde kwaliteit en omvang van de dienstverlening.

In het verlengde van deze vaststelling is de gemeenteraad weliswaar jaarlijks geïnformeerd[41] over de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vanwege het ontbreken van duidelijke en meetbare kritieke prestatie-indicatoren blijft het lastig om eenduidige conclusies te trekken met betrekking tot de (mate van) doeltreffendheid. Om dit te ondervangen zijn er in het door de gemeenteraad in maart 2023 vastgestelde beleidsplan een aantal meetbare KPI’s opgenomen. Aanvullend zijn er voor eind 2024 een tweetal KPI’s aangekondigd[42], over nazorg en een kwalitatieve, op maatschappelijke waarde gerichte KPI. De raad is geïnformeerd dat deze KPI’s begin 2024 nog niet meegenomen kunnen worden in de evaluatie. Beide KPI’s worden in de tussenevaluatie van het beleidsplan begin 2025 voorgelegd aan de raad.[43]

Onze aanbeveling om de ambitie om ‘de gemeenschap in te zetten’ heeft geleid tot aanvulling in het recent vastgestelde beleidsplan om via het netwerk van de inwoner (zoals via scholen, buurthuizen en sportverenigingen) een ingang bij de inwoner te krijgen. Wij merken hierbij op dat dit nu juist niet de achtergrond van onze aanbeveling was. Wij constateerden in ons onderzoek namelijk dat wat betreft de

[39] Bestuurlijke reactie, d.d. 30 augustus 2023
[40] Beleidsplan schulddienstverlening 2023-2026 gemeente Overbetuwe 2023, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 maart 2023
[41] Rapportages 1 februari 2022 en 9 maart 2023
[42] Memo, 9 maart 2023 (2022-055097)
[43] Bestuurlijke reactie, 30 augustus 2023

inzet van de samenleving de Overbetuwse ambities juist (te) hoog leken. Verschillende geïnterviewden gaven namelijk aan dat de gemeente Overbetuwe wellicht iets ‘te optimistisch’ is geweest over (de inzet van) de gemeenschap en het vermoeden bestond dat schaamte hier een belangrijke rol in speelt. Wellicht leidt de eerder aangegeven actieve communicatie en aandacht voor dit aspect tot een andere uitkomst.

De door ons geconstateerde relatief hoge recidive in Overbetuwe is nog niet geanalyseerd. De door de organisatie gegeven mogelijke verklaring hiervoor is de verminderde aandacht (binnen de organisatie) voor de nazorgfase in het schuldhulpverleningstraject. Weliswaar geeft de organisatie aan extra in te zetten op het voorkomen dat inwoners opnieuw in de schulden belanden, dit is nog geen analyse en het blijft (dus) onduidelijk in hoeverre dit tot afname van de recidive leidt.

Ook de door ons aanbevolen analyse van het geconstateerde verschil tussen de lager dan gemiddelde uitgaven voor schuldhulpverlening in Overbetuwe en veel hogere uitgaven per cliënt is (nog) niet volledig uitgevoerd. Zichtbaar is dat er vaak zwaardere producten worden ingezet voor inwoners die een beroep doen op de dienstverlening, waarbij inwoners met schulden zich vaak in een laat stadium melden waardoor zwaardere interventies nodig zijn. Waarom dit zo is, en dan in de gemeente Overbetuwe in het bijzonder, is dus nog niet duidelijk.

De door de rekenkamer aanbevolen meerjarige ‘beleidskalender’ voor die regelingen en verordeningen die (op basis van wet- en regelgeving of lokale uitwerking) periodieke actualisatie behoeven, is geheel uitgevoerd. Gemeentebreed is er inmiddels zelfs een integrale raadsplanning waarin alle beleidsproducten staan die langs de raad moeten.

De met maatschappelijke partners gemaakte afspraken hebben geleid tot meer duidelijkheid en begrip over en weer. Het (nog) ontbreken van een evaluatie ten aanzien van de corporaties en het (nog) ontbreken van afspraken met (beschermings)bewindvoerders leidt soms tot onduidelijkheid over en weer. De verwachting is dat dit in 2023 zal zijn opgepakt.

De toegang tot de hulpverlening is verbeterd en er wordt in communicatieve zin aandacht aan gegeven. Beleidsmatig is het aspect ‘schaamte’ geadresseerd, de integraliteit van de toegang is verbeterd en het zicht van de organisatie op de uitvoering is sterk toegenomen.

De sturing op de uitvoering is aangehaald, maar deze behoeft nog verdere verbetering. Het effect van vroegsignalering blijft nog achter, net als het percentage inwoners dat naar aanleiding van vroegsignalering een hulpaanbod accepteert. Onduidelijk is ook nog steeds wat de achtergronden zijn van de eerder geconstateerde hogere recidive en hoger dan gemiddelde uitgaven per cliënt.

De mate waarin de door de organisatie doorgevoerde verbeteringen uiteindelijk ook leiden tot betere effecten, i.c. minder huishoudens met problematische schulden, snellere doorlooptijden en tevredenheid over de geboden dienstverlening hebben we nog niet kunnen vaststellen. Dat zal moeten blijken uit de nog te ontwikkelen prestatieindicatoren (KPI’s) en de voor 2024 aangekondigde rapportage en de voor begin 2025 aangekondigde evaluatie.

De organisatie voorziet immers een evaluatie van het beleidsplan in het voorjaar van 2025. Dat ligt overigens ook voor de hand, gegeven de wettelijke bepaling om iedere vier jaar het lokaal schuldhulpverleningsbeleid (opnieuw) door de gemeenteraad vast te laten stellen.[44]

[44] Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 2, lid 2

b. Doorwerking

Wij hebben kunnen vaststellen dat de organisatie inmiddels (twee jaar na vaststelling van het rapport door de raad) de meeste aanbevelingen heeft opgepakt. Echter, met name de aanbevolen analyses van de hogere recidive en hoger dan gemiddelde kosten per cliënt zijn nog niet opgepakt en kan leiden tot een beter begrip van de lokale opgave en mogelijk een doeltreffender en doelmatiger aanpak. Deze verdienen het -naar onze overtuiging- om alsnog te worden opgepakt.

9. Van Wob naar Woo (Raad 2022-05-24)

a. Opvolging, resultaten en effecten

De eerste aanbeveling die wij deden was om expliciet beleid vast te (laten) stellen ten aanzien van de wijze waarop de Woo (Wet open overheid) in de gemeente Overbetuwe diende te worden vormgegeven. Op dat moment was de invoering van de Woo (en daarmee de vervanging van de Wob, de Wet openbaarheid van bestuur) per 1 mei 2022 aanstaande.

Overigens constateerden we dat er net als in de gemeente Overbetuwe op dat moment in tweederde van de onderzochte gemeenten (nog) geen sprake was van beleid. Overbetuwe kende op dat moment werkinstructies ten aanzien van de passieve (op verzoek) openbaarmaking en geen beleid ten aanzien van actieve openbaarmaking.

De organisatie geeft aan dat wat betreft de passieve openbaarmaking de werkwijze inmiddels is beschreven en op de website van de gemeente gepubliceerd. De actieve openbaarmaking, waarbij de gemeente de verplichting heeft om bepaalde stukken uit eigen beweging openbaar te maken, wordt fasegewijs in 5 jaar ingevoerd. De Woo koppelt de plicht tot actieve openbaarmaking aan de beschikbaarheid van het Platform open OverheidsInformatie (PLOOI), een centrale voorziening onder auspiciën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.[45]

PLOOI is tot op heden nog niet gereed, waarmee de plicht tot actieve openbaarmaking is opgeschort totdat deze voorziening beschikbaar komt. In maart 2023 is begonnen met een vervolgproject Woo-Wmebv[46], een onderdeel van dit project is het beleid waar nodig verder uit te werken, aansluitend op de actuele stand van zaken.

Met het oog op de aanstaande invoering van de Wet open overheid per 1 mei 2022 concludeerden wij dat met name het verbeteren van de (in de organisatie aanwezige) kennis en vaardigheden, het formaliseren van regels en de interne taakverdeling nadrukkelijk aandacht behoefde. Inmiddels is voor de passieve openbaarmaking een Woo-coördinator en een Woo-contactpersoon aangesteld. De Woo-contactpersoon houdt zich bezig met verzoeken om informatie vanuit inwoners en bedrijven. De Woo-coördinator behandelt de Woo-verzoeken. De werkwijze en taakverdeling voor Woo-verzoeken is beschreven en vindbaar op de website.[47] De werkwijze voor actieve openbaarmaking wordt nog verder uitgewerkt.

De aanbevolen aandacht voor de verbetering van de binnen de organisatie aanwezige kennis en vaardigheden is opgevolgd door de aanstelling (per 1 maart 2023) van een projectleider voor de implementatie van de Woo (in combinatie met de Wmebv welke op 1 januari 2024 van kracht wordt). In dit project wordt naast de implementatie en borging van de Woo ook aandacht besteed aan de te volgen processtappen binnen de uitvoering van de Woo en de borging van de taken en rollen. Daarbij wordt aandacht gegeven aan zowel de implementatie van een ondersteunend systeem als aan houding en gedrag.

---

[45] Bestuurlijke reactie, 30 augustus 2023. Er wordt door de Rijksoverheid geen platform ontwikkeld ten behoeve van het publiceren van de actief openbaar te maken documenten, maar dat er alleen een verwijsindex.
[46] Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Deze treedt in werking per 1 januari 2024.
[47] https://www.overbetuwe.nl/informatieverzoek-wet-open-overheid

Naast de werkwijze en taakverdeling is ook het Woo-beleid inmiddels gepubliceerd op de gemeentelijke website.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de rekenkamer wordt sinds 2022 in de Wob besluiten die de aanvrager ontvangt standaard opgenomen op welke werkwijze binnen de organisatie naar de gevraagde informatie is gezocht, i.c. welke zoektermen zijn gebruikt, welke systemen zijn doorzocht en welke email-accounts zijn doorzocht naar het desbetreffende onderwerp. Deze werkwijze wordt onverminderd toegepast gevolgd bij de Woo besluiten.

Aan het verzoek aan het college van B&W om de raad uiterlijk op 1 november 2022 en 1 mei 2023 te informeren over de stand van zaken van de uitvoering is in april 2023 invulling gegeven.

Hoewel nog niet alle aanbevelingen (in z'n geheel) zijn uitgevoerd wordt hieraan door de organisatie actief invulling gegeven. Dat betekent dat er niet alleen medewerkers zijn aangesteld die in de praktijk invulling geven aan (de verplichtingen uit) de Woo, maar ook een projectleider die invulling geeft aan de (verdere) implementatie. Inmiddels is de vindbaarheid op de gemeentelijke website verbeterd, is duidelijk hoe er gezocht is en wordt er aandacht gegeven aan de gewenste houding en gedrag.

b. Doorwerking

Wij concluderen dat het college in voldoende mate invulling heeft gegeven aan de (door de raad overgenomen en de rekenkamer gedane) aanbevelingen.

10. Klimaatbeleid in Overbetuwe 2008-2021 (Raad 2022-05-24)

a. Opvolging, resultaten en effecten

Ten aanzien van dit onderzoek volstaan wij met het weergeven van de ambtelijke uitvraag, aangezien deze een goed beeld geeft van wat er ten aanzien van de (geamendeerde) aanbevelingen is of nog wordt gedaan.

De routekaart duurzaam Overbetuwe 2025 is een parapluplan dat verschillende beleidsterreinen verbindt en kaders en richting geeft. Waar eerst de meeste aandacht uitging naar de energietransitie, is duurzaamheid verbreed met de thema's circulaire economie en klimaatadaptatie / biodiversiteit. De concrete ambities en doelstellingen op deze thema's zijn (vanuit het verleden) vaak beschreven in sectorale beleidsnota's, zoals Integraal Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte (IKP-OR) of woonagenda, economisch uitvoeringsprogramma of afspraken met woningbouwcorporaties. Duurzaamheid zit vaak 'vast' aan een ander inhoudelijk thema.

Het programmaplan duurzaamheid, in april 2023 vastgesteld door het College, biedt kaders waar de komende jaren op ingezet wordt en hoe we duurzaamheid inbedden in de organisatie. Hiermee wordt invulling gegeven aan het effectief en efficiënt inzetten van beschikbare middelen. Het is deels een politieke keuze wat effectief en efficiënt is. In het programmaplan duurzaamheid zijn bewust geen concrete maatregelen opgenomen. Het programmaplan duurzaamheid is onderdeel van 'Samen aan Zet'. De contouren worden in juni 2023 voorgelegd aan de Raad en na besluitvorming worden deze nader uitgewerkt. Op deze manier wordt de Raad meegenomen en kan ze tijdig (bij) sturen. Na het vaststellen van de kaders worden de activiteiten nader beschreven. Monitoring en rapportage vindt zoveel mogelijk plaats binnen de bestaande P&C cyclus. Hierbij vindt rapportage plaats op doelstellingen of ambitie niveau en niet over elke afzonderlijke activiteit.

Bij nieuwe projecten wordt gewerkt met een plan van aanpak, waarin ook tijd, geld, doelen en acties beschreven staan. Zo is het plan van aanpak Steenbreek vastgesteld door het College begin 2023.

De mogelijkheden voor subsidie worden in de gaten gehouden. Hierbij is de subsidiescan vanuit IGS behulpzaam. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar EU subsidies (die vaak meerjarig zijn en een uitgebreid aanvraag en verantwoordingstraject kennen) maar zeker ook naar landelijke- provinciale en regionale subsidiemogelijkheden. Hierbij kijken we niet alleen naar de subsidies die de gemeente kan aanvragen, maar wijzen we derden soms ook op relevante regelingen. Recent is de subsidieregeling aanvraag regentonnen vastgesteld, waarbij de gemeente de verbinding is met de al bestaande subsidieregeling van het Waterschap. Ook is een aanvraag ingediend en toegekend bij RVO voor CDOKE-gelden van het Rijk. Dit najaar wordt een SPUK aanvraag Lokale aanpak isolatie ingediend. Het aanvragen van de financiële middelen is geen doel op zichzelf. Het moet in verhouding staan tot realisatie van de ambities en doelstellingen. Ook moet een balans gezocht worden tussen financiering van capaciteit / proces en middelen.

De start met programmatisch werken op het gebied van duurzaamheid is ook deels pionieren, innoveren en met elkaar ontdekken. Niet alles is vastgelegd en we zitten midden in een proces.

b. Doorwerking

Gegeven de recente datum van ons onderzoek en daarmee de korte opvolgingsperiode volstaan we met de vaststelling dat hetgeen in ons onderzoek is onderzocht door de organisatie (verder) is opgepakt.

11. Dorpsprofielen (Raad 2022-05-24)

a. Opvolging, resultaten en effecten

De aanbeveling om een vervolgonderzoek te doen naar het vastgestelde participatiebeleid en de praktische werking daarvan, is bij amendement komen te vervallen. De gemeenteraad heeft bij dat amendement besloten om het college een uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen en participatie te laten uitwerken met een duidelijk afwegings- en handelingskader voor werken met Dorpsprofielen en programma's samen met inwoners. Denk hierbij aan opvattingen over hoe bij het overlaten van initiatieven aan de dorpen in het proces waarborgen kunnen worden ingebouwd voor democratische waarden.

Het college heeft een "Uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen en participatie" opgesteld, die aan de orde is geweest in een RTGC op 28 februari 2023. Daar is afgesproken dat het college in de raadsvergadering van april 2023 een voorstel aan de raad doet om het amendement van 24 mei 2022 als afgehandeld te beschouwen. Dat voorstel heeft de raad bij het schrijven van dit rapport over het nazorgonderzoek nog niet bereikt.

Ook is afgesproken dat de raad periodiek wordt geïnformeerd over de stand van zaken van de Dorpsagenda's. Samen met de raad wordt gezocht naar de beste manier voor het bestuur om in contact te blijven met inwonersinitiatieven.

Onder verwijzing naar onze opmerking bij het onderzoek Burgerparticipatie in Overbetuwe merken wij ook hier op dat wij het plan hadden om, in het verlengde van het onderzoek Dorpsprofielen, een onderzoek te doen naar het burgerperspectief rond participatie.
Dat is stopgezet en dat is middels een brief aan de raad medegedeeld, welke brief voor kennisgeving is aangenomen. Het in beeld brengen van het perspectief van inwoners op het participatiebeleid en de uitvoering daarvan, achten wij onverminderd van belang. Participatiebeleid loop anders

het risico vooral een interne aangelegenheid zijn van een in zichzelf gekeerde gemeentelijke organisatie is. Terugkijkend op het RTGC van 28 februari 2023, waar de uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen aan de orde kwam, komt de vraag op of inwoners van Overbetuwe dit nog kunnen volgen. Discussie over ingewikkelde processen en begrippen, gaan aan inwoners over het algemeen voorbij.

b. Doorwerking

De opvolging van de aanbevelingen door het college lijkt met het vaststellen van de Uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen en participatie te zijn afgerond. De rekenkamer is van mening dat de doorwerking pas is afgerond indien ook invulling is gegeven aan de aanbeveling om (de rekenkamer) een vervolgonderzoek te laten doen naar het vastgestelde participatiebeleid en de praktische werking daarvan. Om de hiervoor genoemde (en met de gemeenteraad gecommuniceerde) reden is hieraan door de rekenkamer geen opvolging gegeven.

12. (Be)Grip Sociaal Domein (Raad 2022-05-24)

a. Opvolging, resultaten en effecten

In het -op verzoek van de gemeenteraad vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen uitgevoerde- rapport zijn elf aanbevelingen opgenomen, waarvan negen gericht aan de gemeenteraad en twee aan het college van B&W. Aanvullend heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin de gemeenteraad aangeeft het van belang te vinden om met het college in gesprek te gaan over een aanpassing van de vastgestelde ambities en daarvoor inzicht nodig is in de effecten van de 18 maatregelen die gericht waren op het beheersbaar maken en terugdringen van uitgaven in het sociaal domein. Daarbij zouden de ervaringen van uitvoerend professionals en andere gemeenten betrokken moeten worden, net als actuele en passende gegevens.[48]

Op 29 november 2022 heeft het college met de gemeenteraad van gedachten gewisseld over de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer en de (daaraan gekoppelde) informatie- en sturingsbehoefte van de raad. Er is daarbij gesproken over planning, opzet, inhoud en vormgeving van de beleidsmonitor en in het bijzonder het gebruik van outcome-indicatoren.[49]

Voorop gesteld, dat dit een invulling is van een aantal van de aanbevelingen, dit is daarmee nog geen invulling van de eerste aanbeveling, namelijk ‘vereenvoudig de wijze waarop in Overbetuwe vorm en inhoud is gegeven aan het sociaal beleid en de uitvoering hiervan en verduidelijk hoe met welke middelen welke resultaten dienen te worden behaald die tot welke maatschappelijke effecten (zouden) moeten leiden’. Het is zeer aan te bevelen om als gemeenteraad te bepalen welke maatschappelijke effecten er worden beoogd en deze meetbaar te maken, het moet anderzijds ook duidelijk zijn welke inspanningen en resultaten zouden moeten leiden tot deze effecten. De rekenkamer gaf de gemeenteraad in overweging hiervoor de figuur van een doelenboom te hanteren. Op 14 juni 2023 heeft er tijdens een voorrondevergadering een gesprek plaats gevonden met de raad over de opvolging van onze aanbeveling op dit punt. De beleidsmonitor die daarbij is gepresenteerd voldoet naar onze overtuiging aan hetgeen de rekenkamer bij het doen van haar aanbeveling voor ogen had. De doorontwikkeling met betrekking de daarin op te nemen outcome-indicatoren wordt meegenomen bij de voorbereiding van het nieuwe beleidsplan sociaal domein dat is voorzien in 2024/2025.[50]

[48] Motie ‘Geen grip zonder begrip’, 24 mei 2022
[49] RTGC, Beleidsmonitor sociaal domein, 29 november 2022
[50] Ambtelijke reactie concept-rapportage, 9 juni 2023

Het Overbetuwse sociaal beleid kenmerkte zich door vrij algemeen geformuleerde ambities, zonder de noodzakelijke vertaalslag naar de concrete inspanningen en resultaten. De concretisering zat in de 18 maatregelen waarover -wat betreft de voortgang- de gemeenteraad eveneens tijdens de vergadering op 14 juni 2023 is geïnformeerd.

Het college heeft overigens aangegeven in 2023 met maatschappelijke partners gezamenlijk invulling te geven aan de doorontwikkeling van het sociaal beleid in Overbetuwe.[51]

Het college heeft aangegeven om gekoppeld aan de behandeling van de berap en jaarrekening en in aanloop naar de begrotingsbehandeling met een uitgebreide monitor sociaal domein te komen. Gekoppeld aan de zes beleidsdoelen, tweemaal per jaar dus, conform de aanbeveling van de rekenkamer, met een duiding van de (waardes van de) indicatoren. De eerste monitor terugkijkend naar het voorafgaande jaar, de tweede monitor vooruitkijkend naar het volgende jaar, inclusief prognoses. Op het moment van onderzoek (mei 2023) was er nog geen monitor beschikbaar.

De rekenkamer merkt op dat tijdens de RTGC over dit onderwerp er onduidelijkheid bestond over het verschil tussen de begrippen ‘output’ en ‘outcome’. Voor de helderheid, beide zijn cijfermatig, maar output gaat over de concrete productie (het aantal uitkeringen, het aantal uren huishoudelijk hulp of jeugdhulp enz.), outcome gaat over maatschappelijke effecten zoals gezondheid, werkloosheid, veiligheid of tevredenheid. Daarbij is het van belang om input (wat doe ik ervoor?), output (met welk resultaat?) en outcome (met welk effect?) goed met elkaar te verbinden. De wijze waarop dit gebeurt is bepalend voor de in het beleid opgenomen aannames, de beleidstheorie. Dit was de essentie van de aanbeveling om u meer (dan in het verleden) te richten op de ‘hoe’-vraag, in plaats van de ‘wat’-vraag.

De rekenkamer adviseerde de gemeenteraad om het beleid te vertalen naar de uitvoering en daarbij zowel de beleidsadviseurs van de gemeente Overbetuwe, (de medewerkers van) het STO en maatschappelijke partners te betrekken. Verder vast te leggen wat er precies verwacht wordt en wat er concreet gedaan moet worden, de uitvoering expliciet(er) te betrekken bij de invulling en concretisering van de budgettaire opgave en meer aandacht te geven aan de versterking van het voorliggend veld en algemene voorzieningen.[52] De organisatie geeft aan gemerkt te hebben dat het belangrijk is dat taken, rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden helder dienen te zijn, ook in het kader van verwachtingsmanagement. De uitvoering, dat wil zeggen dat de medewerkers van het STO en de uitvoeringspartners, worden nadrukkelijk(er) betrokken bij de voorbereiding van plannen en het formuleren van beleidsvoornemens. Beleid en uitvoering ontmoeten elkaar regelmatig in periodieke vakgroepen en er is een eveneens frequent overleg op managementniveau met beleid, STO/= en partners in de vorm van de ManagementsOverlegTafel, MOT.

Het college heeft de gemeenteraad toegezegd op zoek te gaan de mogelijkheden om de outcomemeting vorm te geven en een tussenevaluatie uit te (laten) voeren van het beleidsplan sociaal domein 2020-2025. Deze onderwerpen en documenten liggen zoals hiervoor aangegeven ter bespreking voor tijdens de politieke avond op 14 juni 2023.[53]

51 RTGC, Beleidsmonitor sociaal domein, 29 november 2022, wethouder Teunissen
52 Rapport (Be)grip sociaal domein, aanbeveling 5, pagina 36
53 Ambtelijke reactie concept-rapportage, 9 juni 2023

De aanbeveling ten aanzien van prestatiegerichte contractering is door het college opgepakt. De organisatie merkt op dat een aanzienlijk deel van de contractering meerjarig en in regionaal verband heeft plaatsgevonden, hetgeen tussentijdse aanpassing lastig maakt. Het college brengt deze contractvorm wel onder de aandacht van onze lokale en regionale contractbeheerders. Het is de rekenkamer niet duidelijk in hoeverre en in welke mate dit in de toekomst tot aanpassing in de contractvorm leidt en (dus) ook met welke resultaat. Overigens hebben wij niet kunnen vaststellen dat de organisatie iets heeft gedaan met het tweede deel van de aanbeveling om het instellen van uitgavenplafonds inclusief doorleververplichtingen te overwegen of een her-indicering van Wmo-gerelateerde zorg en ondersteuning passend bij het geformuleerde ambitieniveau. Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie aan dat dit inmiddels in veel contracten is ingebouwd. Wij hebben dat niet meer kunnen verifiëren.

De organisatie geeft aan dat (de reden daarvoor is dat) het pro-actief herindiceren van alle bestaande cliënten in de Wmo tegen juridische bezwaren zou stuiten (en de nodige bezwaarprocedures oproepen) en daarnaast een enorme administratieve klus zijn. De rekenkamer volgt deze redenering niet, gegeven de budgettaire uitdaging waarvoor Overbetuwe zich gesteld ziet en de mogelijkheden die er bestaan om te toetsen in hoeverre inwoners daadwerkelijk de ondersteuning ontvangen die passend is bij de hulpvraag.

Overigens geeft de organisatie ook aan dat consulenten zich (steeds meer) bewust (zijn ge)worden van de financiële consequenties van de indicaties die zij afgeven. Het herijken van de verordening, die op korte termijn op de planning staat is een eerstvolgend concreet moment om te kijken of het instrumentarium verder kan worden aangescherpt.[54]

Ten aanzien van de aanbeveling om reëel te begroten en realistisch te zijn ten aanzien van het vermogen van inwoners om zelf- of samenredzaam te zijn wordt door de organisatie aangegeven dat dit vanzelfsprekend is. Het college dient, zo luidt de reactie, immers realistisch te begroten en realistisch te zijn ten aanzien van die verwachtingen. Dat is -naar het oordeel van de rekenkamer- echter onvoldoende om op dit moment al te spreken van een adequate invulling van deze aanbeveling. Die aanbeveling is immers gedaan op basis van de vaststelling dat er de afgelopen jaren juist geen sprake was van een realistische begroting en buitengewoon hoge verwachtingen ten aanzien het zelfoplossend vermogen van de gemeenschap.

In de door het college aangekondigde beleidsevaluatie, de bijstelling van het beleid en op basis van (de progressie op) goed gekozen outcome-indicatoren zal moeten blijken of hiervan sprake is. In dit verband attenderen wij de gemeenteraad en het college overigens op de aanbeveling om uit te gaan van het bestaande, vastgestelde beleid en terughoudend te zijn met het (voortdurend) aanbrengen van (of vragen om) nieuw beleid en het doen van aanpassingen. De organisatie geeft aan dat dit (het uitgaan van en aansluiten op reeds bestaand beleid) het uitgangspunt is.

Ten aanzien van de aanbeveling om de controlfunctie te versterken geeft de organisatie aan dat het college voornemens is om bij de kadernota of begroting met voorstellen te komen. Ten aanzien van de aanbeveling om de ambtelijke en bestuurlijke regionale aanhaking met betrekking tot beschermd wonen te borgen, geeft de organisatie aan dat dit het geval inmiddels het geval is.

b. Doorwerking

Het college en de organisatie zijn het afgelopen jaar zichtbaar aan de slag gegaan met de aanbevelingen uit het rapport (Be)grip op het sociaal domein. Zoveel is duidelijk.

[54] Ambtelijke reactie concept-rapportage, 9 juni 2023

De nadruk lijkt met name te hebben gelegen op de monitoring en het meetbaar maken van de effecten van het beleid(suitvoering). Of ook het realisme ten aanzien van de begroting en de gekozen uitgangspunten aan kracht heeft gewonnen moet (nog) blijken uit de aangekondigde evaluatie en beleidsbijstelling. Daarbij is het van (groot) belang een logische reeks te ontdekken van gewenste effecten (outcome), daarvoor benodigde resultaten (output) en daarvoor benodigde middelen (input). Met andere woorden een (realistische) beleidstheorie die het aannemelijk maakt dat met de ingezette middelen, via de uitvoering, de beoogde effecten ook daadwerkelijk (en voor de gemeenteraad navolgbaar) kunnen worden gerealiseerd.

Het is (op dit moment) nog te vroeg om te kunnen beoordelen of (indien alle aanbevelingen zijn geïmplementeerd) er sprake is van een toegenomen doeltreffendheid en doelmatigheid van het sociaal beleid.

De rekenkamer overweegt (zoals wij aangaven in het nawoord in het onderzoeksrapport) om in ons onderzoeksplan 2024 een opvolgonderzoek op te nemen waarin we nadrukkelijker de concrete uitvoering bekijken, mede in relatie tot de door gemeenteraad vastgestelde ambities en beoogde effecten. Daarbij kan dan ook de door het college aangekondigde beleidsevaluatie en beleidsbijstelling worden betrokken.

Monitoring

Naar aanleiding van ons in 2018 gehouden nazorgonderzoek heeft de gemeenteraad besloten om een de adviezen van de rekenkamer, de bijbehorende raadsbesluiten en monitoring van de implementatie van de raadsbesluiten periodiek te rapporteren en te agenderen bij de kwartaalrapportages (aansluitend op de bestaande P&C-cyclus).[55] Informatie in deze vorm hebben wij niet aangetroffen.

Wel troffen wij in de door ons onderzochte jaarstukken een stand van zaken aan met betrekking tot de voortgang betreffende de door de raad in het verslagjaar overgenomen aanbevelingen van rekenkameronderzoeken. Mits er melding is gedaan dat aanbevelingen geheel zijn geïmplementeerd zou de raad ook in latere jaren (in de jaarstukken) de voortgang moeten kunnen volgen. Daarvan is geen sprake. Er is daarmee sprake van een onvolkomen monitoring van de opvolging van door de raad overgenomen aanbevelingen.

De wetgever heeft inmiddels -bij amendering- bepaald dat, met ingang van 1 januari 2023, het college de raad jaarlijks een overzicht van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer aanbiedt, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.[56]

[55] Raadsvoorstel Rekenkamerrapport ‘Nazorgonderzoek’; doorwerking rekenkameronderzoeken, behandeld in de raadsvergadering van 4 september 2018.
[56] Gemeentewet, artikel 185a.

Conclusies

1. De door de rekenkamer gedane aanbevelingen worden -afgezien van een enkele aanvulling of aanpassing- door de gemeenteraad overgenomen;
2. Deze aanbevelingen worden, afhankelijk van het onderwerp, over het algemeen door het college en de ambtelijke organisatie geïmplementeerd. Een enkele keer is er sprake van een ‘aangepaste implementatie’ of zijn er redenen om (op dit moment, geheel of ten dele) van implementatie van een aanbeveling af te zien;
3. De mate en het tempo van doorwerking lijkt in de praktijk sterk samen te hangen van de interactie met reeds in voorbereidend zijnde beleidsontwikkeling of implementatieprocessen waarbij de gedane aanbevelingen (kunnen) worden meegenomen;
4. Voor zover het college en de organisatie de aanbevelingen hebben geïmplementeerd leiden deze (mede en in samenhang met de daarmee samenhangende beleidsuitvoering) tot de door de rekenkamer verwachte resultaten en effecten;
5. De monitoring is (nog) onvolkomen, doordat de gemeenteraad in de jaarstukken enkel wordt geïnformeerd over de opvolging van aanbevelingen uit onderzoeken die hebben plaats gevonden in het betreffende verslagjaar.

Aanbevelingen

Aan het college en aan de rekenkamer

1. Let in de afstemming tussen college, organisatie en rekenkamer op de mogelijkheden om ‘werk met werk’ te maken, waarbij uitkomsten van rekenkameronderzoek relatief eenvoudig kunnen worden meegenomen in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Aan de gemeenteraad

2. Dring bij het college aan op opvolging van de nog niet geïmplementeerde aanbevelingen of verzoek het college expliciet aan te geven waarom hiervan zou moeten worden afgezien;
3. Zie toe op een adequate opvolging van de afspraken ten aanzien van de monitoring van (de opvolging) van door de gemeenteraad vastgestelde aanbevelingen. Met de invoering van de Wet versterking decentrale rekenkamers is overigens ook de verplichting van kracht geworden om jaarlijks de stand van zaken op te nemen in de jaarrekening.

Interviews

Ten aanzien van de te interviewen personen hebben wij ervoor gekozen om (omwille van de omvang van de hoeveelheid onderzoeken) ons te beperken tot interviews indien de door ons onderzochte documentatie daar aanleiding toe gaf.

Chris van den Brink, CISO en Judith Wissing, concerncontroller (7 juni 2023)

Peter Breukers, gemeentesecretaris (9 juni 2023)

Ben Bloem, Strategisch adviseur sociaal domein (9 juni 2023)

Bestuurlijke reactie

Aan de rekenkamer
t.a.v. de heer H.J.J.M. Smeets

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
11 juli 2023		2023-049039	29 augustus 2023	
Onderwerp:		**Behandeld door**	**Telefoonnummer**	**Bijlage(n)**
Bestuurlijke reactie op concept-rapport 'De rekenkamer onderzocht'		Karin van Reekum	0488 469466	geen

Geachte heer Smeets,

Op 11 juli jongstleden ontvingen wij het concept-rapport 'De rekenkamer onderzocht; Nazorgonderzoek rekenkamer Overbetuwe 2018-2022'. U heeft ons verzocht om in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de concept-rapportage. Bij deze ontvangt u onze reactie.

Algemeen
U heeft ervoor gekozen om de twaalf door u in de raadsperiode 2018-2022 uitgebrachte rapporten te onderzoeken. Insteek van het Nazorgonderzoek was de vraag in hoeverre de aanbevelingen die de raad heeft overgenomen ook daadwerkelijk zijn opgevolgd en uitgevoerd. En in hoeverre het daarmee beoogde effect ook is gerealiseerd. Met belangstelling hebben wij uw uitgebreide concept-rapport gelezen. U heeft per onderwerp uw conclusies en/of aanbevelingen aangegeven. Hieronder reageren wij daar inhoudelijk op.

Inhoudelijke reactie per onderwerp

1. ***Burgerparticipatie in Overbetuwe***

Bewonersparticipatie maakt onderdeel uit van ieder project dat wij uitvoeren. Aard en omvang bepalen wij, samen met de raad, via projectopdracht en -plan. Op beleidsniveau zijn met de interactievisie en -wijzer en het participatiebeleid de kaders voor onze handelingswijze vastgelegd. Daarbij gaat het niet alleen over hoe wij bewonersparticipatie toepassen bij onze initiatieven maar ook hoe wij graag zien dat andere initiatiefnemers dit doen. Daarnaast beschrijven wij ook hoe wij onze rol zien bij initiatieven van inwoners of derden. Met het Uitvoeringsprogramma ambiëren wij dat participatie meer gaat 'leven' en zichtbaar wordt in de samenleving en dat bewonersparticipatie meer het startpunt wordt van onze projecten in plaats van alleen onderdeel van onze projecten. Via het programma 'Anders werken met de Samenleving' geven wij hier uitvoering aan. De rekenkamer ziet graag een bewonersperspectief op inwonerparticipatie. Deze wens onderschrijven wij. Via de CBS-site 'waarstaatjegemeente.nl' is via de burgerpeiling wel de waardering voor het gemeentelijk handelen gemeten. De cijfers geven alleen geen recent beeld en zijn daarom slecht bruikbaar. We onderzoeken of en hoe we een bewonersperspectief op participatie beter meetbaar kunnen maken.

2. *Onderzoek Sociaal Kernteams*

a. Opvolging, resultaten en effecten

De gemeenteraad heeft bij amendement aan de aanbevelingen uit het onderzoek de opdracht aan het college toegevoegd, om aan de raad uiterlijk in juli 2020 een uitvoeringsnota ter besluitvorming voor te leggen, waarin duidelijk alle aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport worden behandeld binnen de dan geldende situatie. Dit heeft geresulteerd in een collegevoorstel[1], waarbij het "Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025, een sterke sociale basis" aan de raad werd voorgelegd en dat de raad op 10 november 2020 heeft vastgesteld. Met het oog op verbeteringen en optimalisaties op onderdelen van de huidige inrichting van het STO, staat in het Uitvoeringsprogramma 2022-2026 aangekondigd hiertoe een plan uit te werken. Om toe te werken naar een optimaal en consistent geheel van de inrichting van onze dienstverlening, wordt hiervoor in 2023 een extern advies ingewonnen.
Daarnaast is vóór de zomer van 2023 de oplevering van de tussenevaluatie van het beleidsplan sociaal domein aangeleverd. Ook daarin is nader ingegaan op het rekenkameronderzoek, de aanbevelingen daaruit en de opvolging daarvan. Een nieuwe formatiescan om te kijken of de uitvoeringspraktijk in lijn ligt met de doelstellingen zoals deze zijn opgesteld in het beleidsplan, wordt gemaakt in 2023.
In de ambtelijke reactie op de aanbevelingen m.b.t. monitoring en outcome-indicatoren wordt verwezen naar een rondetafelgesprek over de monitor sociaal domein op 29-11-2022. Daarin is o.a. ingegaan op de wijze en frequentie van monitoring, kpi's, sturing op output versus outcome en de mate van ambities en het sturen daarop. De opbrengst is verwerkt in de Beleidsmonitor Sociaal Domein die is besproken tijdens de RTG op 14 juni 2023. Tijdens dit RTG is ook informatie gedeeld over een lopend traject ten aanzien van meer outcome-gericht meten. Dat was overigens een reactie op ons onderzoek '(Be)grip sociaal domein'.

b. Doorwerking

De opvolging van de door de rekenkamercommissie en door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen is weliswaar opgepakt, de mate van doorwerking is op dit moment -mede met het oog op de tussenevaluatie van het beleidsplan sociaal domein en het onderzoek naar de dienstverlening in het sociaal domein- nog niet te bepalen.

3. *Quickscan Duurzaamheid*

Het college sluit zich aan bij de Rekenkamer dat een groot deel van de aanbevelingen al zijn opgepakt met de Routekaart. Met de contouren programmaplan duurzaamheid en de bijbehorende monitoringssystematiek die momenteel verder wordt ontwikkeld, wordt ook invulling gegeven aan monitoring en rapportage richting raad en college.

4. *Quickscan digitale en schriftelijke toegankelijkheid WMO pagina's op website en brieven*

Het college kan zich vinden in uw constateringen.

5. *Voorbij het opgavegericht werken*

Het college kan zich grotendeels vinden in de bevindingen van de rekenkamer inzake dit nazorgonderzoek. Wel willen we nog een aantal opmerkingen maken.
Het voornemen is altijd geweest om in 2023 de organisatievisie en koers te evalueren en dat voornemen is met de raad gedeeld (zie TIC Organisatievisie en koers 2020, d.d. juli 2020 in de paragraaf Evaluatie: https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/a73cde0e-a440-4d72-be1f-f728bacebe64). De uitkomst van deze evaluatie konden we ten tijde van uw onderzoek niet delen, omdat de evaluatie toen nog niet was afgerond door Hiemstra & de Vries. Inmiddels hebben we u het rapport doen toekomen.

Uw opmerkingen over ‘oog en oor hebben voor signalen uit de samenleving’ vinden wij opmerkelijk. Met name uw suggestie dat we alleen signalen zouden kunnen opvangen via inwonersonderzoek, enquêtes, inwonersavonden, klachten en bezwaren enz. Ook in het ambtelijk wederhoor is hierop gereageerd. Natuurlijk halen wij signalen uit gesprekken tijdens inwonersavonden of naar aanleiding van klachten en bezwaren. Maar dat doen we eveneens via klanttevredenheidsonderzoeken, bedrijfsbezoeken of gesprekken met scholen, wooncorporaties en zorgorganisaties die veelvuldig plaatsvinden. Onzes inziens doet de focus op het instrumentarium geen recht aan onze inzet en aan onze positie in de lokale samenleving.
Het college onderschrijft de observatie van zowel de rekenkamercommissie als de OR dat de organisatie in rustiger vaarwater is gekomen. Wij delen eveneens de aanbeveling uit de evaluatie door Hiemstra & de Vries dat het van belang is om nu te focussen, te sturen en vast te houden.

6. Ruimtelijke initiatieven beoordeeld

Het college kan zich vinden in uw constateringen.

7. Volwassenheidsonderzoek Informatiebeveiliging gemeente Overbetuwe

Wij herkennen ons in het beeld dat de rekenkamer beschrijft ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit het Volwassenheidsonderzoek Informatiebeveiliging gemeente Overbetuwe. Veel aanbevelingen zijn met succes doorgevoerd en een aantal activiteiten is nog onderhanden. Het bewustzijn rondom informatiebeveiliging is bij medewerkers en bestuurders duidelijk toegenomen en technische maatregelen om de informatieveiligheid te bevorderen, zijn doorgevoerd. Informatiebeveiliging krijgt meer aandacht in het Planning&Control-proces, is beleidsmatig beter geborgd en is onderdeel geworden van de interne bedrijfsvoeringsprocessen. De rekenkamer stelt vast dat door capaciteitsgebrek bij ICT Lingewaard een aantal aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd en dat de opvolging van deze aanbevelingen nadrukkelijk aandacht verdient. De ambtelijke organisatie is zich hier van bewust en voert ook nadrukkelijk actief het gesprek hierover met ICT Lingewaard. Dit vraagstuk zal tevens in de evaluatie van de ICT-samenwerking later dit jaar de nodige aandacht krijgen.

8. Overbetuwe uit de schulden

De conclusies uit de rapportage onderschrijven we grotendeels. Graag geven we nog enkele opmerkingen en/of nuances mee op de concept rapportage en een aantal voorstellen om de tekst op enkele onderdelen te wijzigen.
Op p.18 schrijft u dat het effect van vroegsignalering nog achterblijft, net als het percentage inwoners dat naar aanleiding van vroegsignalering een hulpaanbod accepteert. We willen hierbij opmerken dat we sinds mei 2023 vroegsignalering in eigen beheer uitvoeren (door de eigen schuldhulpverleners in plaats van Stichting Rijnstad) en we inwoners met een betaalachterstand vaker direct benaderen (huisbezoek, telefonisch contact) in plaats van een brief of e-mail te sturen. De eerste resultaten zijn vooralsnog positief.

Op p.16 schrijft u dat het volgens de organisatie ‘lastig is’ om de beslistermijn van 8 weken te halen. Dit is niet helemaal juist. Het is nu nog lastig om te *meten* of we de 8 weken termijn halen. Er is nu een KPI geformuleerd en ingericht in de nieuwe applicatie schuldhulpverlening, waarmee we in staat zijn de beslistermijn te meten. Een aanpassing van de tekst zouden wij op prijs stellen.

Op p.17 schrijft u dat de KPI over nazorg en een kwalitatieve, op maatschappelijke waarde gerichte KPI, begin 2024 geëvalueerd worden. Eerder is de raad echter geïnformeerd dat deze KPI’s begin 2024 nog niet meegenomen kunnen worden in de evaluatie. De KPI over nazorg is inmiddels ingericht in de applicatie schuldhulpverlening. Het meten van deze KPI neemt echter meer tijd in beslag, omdat er nu nog niet voldoende data is om te meten of iemand daadwerkelijk duurzaam schuldenvrij (5 jaar) is. De op maatschappelijke waarde gerichte KPI is nog niet geformuleerd, dit duurt tot eind 2024. Beide KPI’s worden in de tussenevaluatie van het

beleidsplan begin 2025 voorgelegd aan de raad. Een aanpassing van de tekst zouden wij op prijs stellen.

U maakt een terechte opmerking op p.18. dat de analyses naar de hoge recidive en de gemiddelde hogere kosten per cliënt nog niet zijn opgepakt. We streven ernaar deze analyses alsnog uit te voeren in de tweede helft van 2024.
Wat we daarnaast waarnemen, is dat veel inwoners die een schuldhulpverleningstraject volgen vaak lang wachten voordat er hulp van ons ingeroepen wordt. Dat betekent vaak dat er een grotere disbalans in de financiële huishouding is. Om die reden zijn er relatief weinig inwoners die in een schuldhulpverleningstraject zitten met daarbij een grotere inzet van middelen. Door vroegsignalering in eigen beheer uit te voeren, zien we al in korte tijd dat we inwoners met beginnende betaalachterstanden beter weten te bereiken. We denken dat in de toekomst er meer inwoners gebruik zullen maken van een lichtere vorm van schuldhulp. Onderzoek zal dat moeten uitwijzen evenals de ervaring met de nieuwe werkwijze om meer in eigen beheer uit te voeren.

9. Van Wob naar Woo

Wij herkennen ons in de inhoud van het nazorgonderzoek ‘van WOB naar WOO’. Voor wat betreft de informatie over PLOOI zijn we echter ingehaald door de tijd. Wij zouden er daarom voor willen pleiten om een voetnoot toe te voegen waarin wordt aangeven dat in een brief van begin juni 2023 duidelijk is geworden dat er geen platform ontwikkeld zal worden door de Rijksoverheid ten behoeve van het publiceren van de actief openbaar te maken documenten, maar dat er alleen een verwijsindex wordt ontwikkeld. Dit betekent dus dat we als gemeente zelf een voorziening moeten ontwikkelen om deze informatie op te publiceren. De plicht tot actieve openbaarmaking is vooralsnog opgeschort totdat er middels een koninklijk besluit een datum hiervoor wordt vastgelegd. De verwachting is dat dit in de loop van 2024 zal zijn.

10. Klimaatbeleid in Overbetuwe 2008-2021

Het college kan zich vinden in uw constateringen.

11. Dorpsprofielen

a. Opvolging, resultaten en effecten

De aanbeveling om een vervolgonderzoek te doen naar het vastgestelde participatiebeleid en de praktische werking daarvan, is bij amendement komen te vervallen. De gemeenteraad heeft bij dat amendement besloten om het college een uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen en participatie te laten uitwerken met een duidelijk afwegings- en handelingskader voor werken met Dorpsprofielen en programma’s samen met inwoners. Denk hierbij aan opvattingen over hoe bij het overlaten van initiatieven aan de dorpen in het proces waarborgen kunnen worden ingebouwd voor democratische waarden.
Het college heeft een “Uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen en participatie” opgesteld, die aan de orde is geweest in een RTGC op 28 februari 2023. We komen zoals afgesproken in het derde kwartaal met een overzicht van de stand van zaken van de Dorpsagenda’s per dorp. Samen met de raad wordt gezocht naar de beste manier voor het bestuur om in contact te blijven met inwonersinitiatieven. Zo heeft de griffie in juni een avond georganiseerd (met medewerking van dorpscontactpersonen) voor bewonersorganisaties waarbij ook dorpscontactpersonen aanwezig waren.
Onder verwijzing naar onze opmerking bij het onderzoek Burgerparticipatie in Overbetuwe merken wij ook hier op dat wij het plan hadden om, in het verlengde van het onderzoek Dorpsprofielen, een onderzoek te doen naar het burgerperspectief rond participatie. Dat is stopgezet en dat is middels een brief aan de raad medegedeeld, welke brief voor kennisgeving is aangenomen. Het in beeld brengen van het perspectief van inwoners op het participatiebeleid en de uitvoering daarvan, achten wij onverminderd van belang. Participatiebeleid loopt anders het risico vooral een interne aangelegenheid zijn van een in zichzelf gekeerde gemeentelijke organisatie. Terugkijkend op het RTGC van 28 februari 2023, waar de uitgangspuntennotitie Dorpsprofielen aan de orde kwam,

komt de vraag op of inwoners van Overbetuwe dit nog kunnen volgen. Discussie over ingewikkelde processen en begrippen, gaan aan inwoners over het algemeen voorbij.

12. (Be)Grip Sociaal Domein

Wij herkennen het beeld dat wij sinds de oplevering van het rapport (Be)Grip Sociaal Domein niet hebben stilgezeten. Samen met de gemeenteraad is het college op zoek gegaan naar hoe het beste invulling te geven aan de verschillende aanbevelingen in het rapport. In eerste instantie tijdens de raadsvergadering van 24 mei 2022, maar ook tijdens het rondetafelgesprek van 29 november van datzelfde jaar, waar de eerste contouren van de nieuwe monitor werden gepresenteerd, en onlangs op 14 juni, bij de presentatie van de eerste monitor 'nieuwe stijl'.
Dat we er daarmee nog niet zijn, spreekt voor zich. Zo merkt de rekenkamer terecht op dat nog geen invulling is gegeven aan de wens om meer outcomegericht te meten. Zoals op 14 juni jl. ook is gemeld, zijn wij momenteel in gesprek met een partij die dit voor ons zal vormgegeven. Nu de selectiefase is afgerond en een partij is gekozen, kunnen wij ons richten op het bouwen van deze monitoring van maatschappelijke effecten. Wij hopen de eerste resultaten hiervan in de loop van 2024 met de raad te kunnen delen.
Ten aanzien van prestatiegerichte contractering wenst het college nog toe te voegen dat wij bij het overgaan op nieuwe contracten altijd de afweging maken wat op dat moment de best passende en juridisch onderbouwde contractvorm is. Prestatiegerichte contractering is daarbij niet altijd mogelijk of wenselijk. Waar dit wel mogelijk of wenselijk is, wordt dit altijd in overweging genomen. Dat er niets gedaan zou zijn met de mogelijkheid om uitgavenplafonds toe te passen, is onjuist. Dit is inmiddels in veel contracten ingebouwd. Echter geldt ook hier dat dit niet altijd het gewenste effect heeft: een uitgavenplafond werkt per aanbieder, een plafond op een aanbieder leidt vaak tot een verschuiving van de zorgvraag naar een andere aanbieder die hetzelfde product levert (waterbedeffect).
Al met al wenst het college te benadrukken dat wij voortvarend aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen uit dit meest recente rekenkamerrapport en dit ook de komende tijd zullen blijven doen.

Uw conclusies en aanbevelingen

U eindigt het concept-rapport met een aantal conclusies en aanbevelingen. Wij kunnen uw eerste vier conclusies onderschrijven. Uw 5de conclusie *("De monitoring is (nog) onvolkomen, doordat de gemeenteraad in de jaarstukken enkel wordt geïnformeerd over de opvolging van aanbevelingen uit onderzoeken die hebben plaats gevonden in het betreffende verslagjaar"*) is correct in die zin dat in jaarstukken enkel wordt teruggekeken op het betreffende voorgaande jaar. Dat de monitoring daardoor onvolkomen is, zijn wij niet met u eens. U heeft kunnen lezen dat er wel degelijk wordt gemonitord, echter niet (altijd) wordt teruggekoppeld aan de raad.

U doet één aanbeveling aan het college, te weten: "Let in de afstemming tussen de college, organisatie en rekenkamercommissie op de mogelijkheden om 'werk met werk' te maken, waarbij uitkomsten van rekenkameronderzoek relatief eenvoudig kunnen worden meegenomen in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering." Deze aanbeveling nemen wij graag ter harte. Daarom is ons voorstel om binnen het managementteam jaarlijks in het derde kwartaal te inventariseren welke onderwerpen hiervoor in aanmerking komen voor het daaropvolgende jaar en de uitkomsten daarvan te bespreken met de rekenkamer. Andersom nodigen wij u van harte uit om uw ideeën voor te onderzoeken onderwerpen tijdig met ons te bespreken om op die manier samen tot meerwaarde te komen met elkaar.

Tot slot
Wij willen u hartelijk danken voor de tijd en moeite die u heeft genomen om dit nazorgonderzoek uit te voeren. Het is een omvangrijk onderzoek geweest waarbij u gepoogd heeft de inzet vanuit de ambtelijke organisatie zo beperkt mogelijk te houden. Hiervoor spreken wij graag bij deze onze waardering uit.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers R.P. Hoytink-Roubos

Nawoord rekenkamer

Wij zijn het college en de organisatie zeer erkentelijk voor de uitgebreide inhoudelijke reactie op ons omvangrijke nazorgonderzoek. Het onderzoek beslaat immers een periode van vier jaar waarin twaalf onderzoeken door ons zijn uitgevoerd. De bestuurlijke reactie is -zoals gebruikelijk- opgenomen in ons rapport, maar graag staan wij nog even stil bij een beperkt aantal opmerkingen.

In zijn bestuurlijke reactie merkt het college naar aanleiding van de opvolging van het onderzoek naar de organisatie-ontwikkeling op dat wij in ons onderzoek de suggestie zouden wekken dat het college en de organisatie alleen signalen zouden kunnen opvangen via inwonersonderzoek, enquêtes, inwonersavonden, klachten en bezwaren enz.

Dat is niet wat wij hebben geschreven. Daar staat immers: ‘Wij hebben (nog) niet kunnen vaststellen dat het college een goed oog en oor heeft voor signalen uit de gemeenschap. Dat zou immers kunnen blijken uit inwonersonderzoek, enquêtes, inwonersavonden, klachten en bezwaren enz.’
In de ambtelijk wederhoorreactie merkt de organisatie op dat ‘het feit dat er geen bevolkingsonderzoeken of enquêtes worden gehouden niet aantoont dat de college geen oog en oor zou hebben voor signalen uit de samenleving. Er zijn immers vele manieren om signalen op te pikken en dat doen we ook.’

De rekenkamer stelt dus niet dat het college geen oog en oor heeft voor signalen uit de samenleving of alleen signalen zou kunnen opvangen via inwonersonderzoek, enquêtes, inwonersavonden, klachten en bezwaren enz. Wij stellen enkel dat we niet hebben kunnen vaststellen dat het college dit ook daadwerkelijk doet en dat dit juist zou kunnen blijken uit de genoemde instrumenten. In reactie daarop geeft de ambtelijke organisatie overigens zelf aan dat er geen bevolkingsonderzoeken of enquêtes worden gehouden.

Het college stelt dat er natuurlijk signalen worden gehaald uit gesprekken tijdens inwonersavonden of naar aanleiding van klachten en bezwaren en door middel van klanttevredenheidsonderzoeken, bedrijfsbezoeken of gesprekken met scholen, wooncorporaties en zorgorganisaties die veelvuldig plaatsvinden.

Daar gaat de rekenkamer uiteraard vanuit, maar ook dat (alleen) getuigt nog niet van een navolgbare opvolging van het hebben van een goed oog en oor voor signalen uit de gemeenschap. Dat moet blijken uit bewijslast en die hebben we tijdens ons onderzoek, in de vorm van genoemde instrumenten en de navolgbare opvolging van die signalen in beleid en uitvoering, niet aangetroffen.

Ten aanzien van onze bevindingen in ons onderzoek naar schuldhulpverlening stelt het college dat wij aangeven dat het volgens de organisatie `lastig is’ om de beslistermijn van 8 weken te halen en dat dit niet helemaal juist is. Door de organisatie is aangegeven dat het nu nog lastig is om te meten of de termijn van 8 weken wordt gehaald en dat er een KPI is geformuleerd en ingericht in de nieuwe applicatie schuldhulpverlening, waarmee de organisatie in staat is de beslistermijn te meten. Wij hebben de betreffende passage aangepast.

Dat geldt ook voor de passage over de in 2024 te evalueren KPI met betrekking tot nazorg en een kwalitatieve, op maatschappelijke waarde gerichte KPI.

De raad is -zo geeft het college in zijn reactie aan- echter geïnformeerd dat deze KPI's begin 2024 nog niet meegenomen kunnen worden in de evaluatie. Beide KPI's worden in de tussenevaluatie van het beleidsplan begin 2025 voorgelegd aan de raad. Ook die passage is aangepast.

Wat betreft onze aanbeveling (naar aanleiding van het onderzoek naar de grip op het sociaal domein) ten aanzien van het opnemen van een uitgavenplafond in de contracten, merkt het college op dat dit inmiddels gebeurt. Dat hebben wij echter tijdens het onderzoek niet kunnen vaststellen, noch is hier tijdens de ambtelijk wederhoorfase door de organisatie op gecorrigeerd. Wij hebben dat niet meer kunnen verifiëren. De betreffende passage is hierop aangepast.

De door het college gemaakte opmerking met betrekking tot het 'onvolkomen zijn van de monitoring' (h)erkennen wij, inclusief de opmerking dat er wel degelijk wordt gemonitord, echter niet (altijd) wordt teruggekoppeld aan de raad. Daar zit dus nog ruimte voor verbetering.

Wij zijn blij met de passage waarin het college aangeeft, net als wij, om in de afstemming tussen de college, organisatie en rekenkamer de mogelijkheden te verkennen om `werk met werk' te maken, waarbij uitkomsten van rekenkameronderzoek relatief eenvoudig kunnen worden meegenomen in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Het voorstel om in het derde kwartaal tot een inventarisatie van onderwerpen en afstemming te komen nemen we graag over.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe